

# DEPARTEMENT WERK EN SOCIALE ECONOMIE



## CAPITA SELECTA UIT VLAAMS ARBEIDSMARKTONDERZOEK



## Colofon

### **Samenstelling**

Vlaamse overheid  
Beleidsdomein Werk en Sociale Economie

Departement Werk en Sociale Economie  
Koning Albert II-laan 35 bus 20  
1030 Brussel  
02 553 42 56

[monitoring@vlaanderen.be](mailto:monitoring@vlaanderen.be)

[www.werk.be](http://www.werk.be)

### **Verantwoordelijke uitgever**

Dirk Vanderpoorten  
Secretaris-generaal

### **Uitgave**

December 2011

### **Depotnummer**

D/2011/3241/333



# Inleiding tot "Capita selecta van Vlaams arbeidsmarktonderzoek"

door:

**Em. prof. dr. Jan Vranken,**  
**Voorzitter van de Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek**

In het federale België beschikt Vlaanderen over eigen wetgevende en uitvoerende bevoegdheden inzake binnenlands en buitenlands beleid, waaronder diensten voor arbeidsbemiddeling en werkgelegenheidsprogramma's. Dankzij deze autonomie kan Vlaanderen eigen beleidslijnen uittekenen; deze zijn afgestemd op de behoeften van het gewest. Het arbeidsmarktbeleid wil werk maken van flexibele en vlotte transities op de arbeidsmarkt om het hoofd te bieden aan de enorme sociaaleconomische uitdagingen waarmee wij geconfronteerd worden.

Halfweg de jaren negentig, legde de Vlaamse Regering, in samenspraak met de sociale partners (vakbonden en werkgeversorganisaties) de basis voor een strategisch arbeidsmarktonderzoeksprogramma in Vlaanderen. De eerste Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie in 1994 gaf het startschot voor dit initiatief, dat de naam Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwork Arbeidsmarktrapportering, kortweg VIONA, meekreeg. Het doel was en is nog steeds het bundelen van betrouwbare wetenschappelijke kennis over arbeidsmarktontwikkelingen om zo de kwaliteit van strategische beslissingen te verhogen.

Twee jaar later werd de volgende stap gezet toen beide partijen een consensus bereikten over de verdere toekomst van het strategisch arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen. Zij legden de nadruk op twee aandachtspunten: de valorisatie van de onderzoeksresultaten en een onderzoeksstrategie voor de lange termijn. De globale structuur van VIONA werd bevestigd. Een 'Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek', bestaande uit relevante administraties en kabinetten en de sociale partners en voorgezeten door een onafhankelijk expert, stippelt de algemene lijnen uit. Administratieve ondersteuning wordt geboden door de Vlaamse Administratie van Werk en Sociale Economie. Tot nu toe zijn de twee belangrijkste praktische opdrachten van VIONA (1) de jaarlijkse openbare aanbesteding voor een aantal onderzoeksthema's, en (2) als Stuurgroep optreden voor het steunpunt 'Werk en Sociale Economie' (Steunpunt WSE, voorheen het Steunpunt WAV onder leiding van Peter Vanderhallen).

De werkzaamheden van dit steunpunt zullen nogmaals vier jaar (van 2012 tot 2016) worden voortgezet onder leiding van zijn huidige directeur prof. dr. Luc Sels. De belangrijkste activiteiten zijn: arbeidsmarktmonitoring, de arbeidsmarkt van de toekomst, overgangsbanen, benchmarking van arbeidsmarktprestaties en de meerwaarde van de sociale economie.

De onderzoeksopdrachten resulteren stelselmatig in rapporten en de rapporten die tijdens de voorbije vier jaar van het Steunpunt werden gepubliceerd, kunnen onder de volgende noemers worden gerangschikt: activering, competenties, kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en diversiteit, ontwikkelingen in vraag en aanbod, loopbanen en sociale economie. Deze publicatie biedt een steekproef van deze onderzoeksthema's.

De belangrijkste trend in het arbeidsmarktbeleid is waarschijnlijk de verschuiving van een strikt paradigma van arbeidsmarktactivering naar een vorm van 'actieve inclusie'. Toch mag daarbij niet worden vergeten dat als er één sterk argument voor een 'activerend arbeidsmarktbeleid' of een 'actieve welvaartsstaat' bestaat, het de bewustwording is dat deelname aan de (reguliere) arbeidsmarkt de beste garantie is voor een aanvaardbare levensstandaard en de kortste uitweg uit de armoede. Daarom hebben vele studies de nadruk gelegd op aspecten van arbeidsmarktactivering. Terwijl een literatuurstudie een licht werpt op de macro-economische context, focussen andere auteurs op de rol die de uitzendsector kan spelen in de flexicurity-strategie, die flexibiliteit en zekerheid (opnieuw) tracht te verzoenen, met bijzondere aandacht voor de situatie van uitzendkrachten uit kansengroepen. Is uitzendarbeid werkelijk een troef om door te stromen naar vast werk, ook voor kansengroepen? Wat met outplacement en is dit een nuttig instrument voor alle categorieën werknemers? Zou vraaggestuurde arbeidsbemiddeling een oplossing kunnen bieden voor het vraagstuk van de knelpuntberoepen? Wat met individuele beroepsopleiding in de onderneming?

Maar wat met groepen die - om diverse redenen - het verst verwijderd zijn van de arbeidsmarkt? 'W<sup>2</sup>', dat staat voor begeleiding op vlak van werk en welzijn op maat, zou hulp kunnen bieden. Dit programma heeft een grotere kans op slagen omdat het zowel het domein werk als het domein welzijn omvat. Het focust immers niet alleen op de werkzoekende maar op alle belanghebbenden van het systeem; de doelstelling werd uitgebreid van 'formele tewerkstelling' naar een waaier van alternatieve vormen van 'actief burgerschap' en de methode is inclusief, geïntegreerd, participatief, gestructureerd en gecoördineerd. Het is inderdaad van belang, in het bijzonder voor gemarginaliseerde groepen en personen (gehandicapten, laaggeschoolde migranten), om een goed evenwicht te vinden tussen de disciplinerende en emancipatoire effecten van de activering en tussen de verschillende dimensies die in een inclusiebeleid moeten worden geïntegreerd.

Dit evenwicht wordt bereikt in de Aanbeveling van de Europese Commissie van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten [Publicatieblad L 307/11-14 ]. Die vormt een unieke gelegenheid om het 'sociale' karakter van het EU-beleid te versterken, om het meer doeltreffend te maken op het vlak van sociale inclusie in het algemeen maar ook op het vlak van arbeidsmarktinclusie, aangezien er nu rekening gehouden wordt met cruciale factoren die vroeger verwaarloosd werden. Er wordt van de Lidstaten gevraagd dat zij de drie onderdelen van de actieve-inclusiestrategie - passende inkomenssteun, inclusieve arbeidsmarkten, toegang tot hoogwaardige diensten - op een gepaste manier combineren; dat zij de drie onderdelen van de strategie op een geïntegreerde manier ten uitvoer leggen; dat zij de beleidsmaatregelen tussen lokale, regionale, nationale en EU-autoriteiten coördineren en alle andere relevante actoren betrekken bij de ontwikkeling, tenuitvoerlegging en evaluatie van de strategie. Lidstaten zouden toereikende middelen en uitkeringen in het kader van de regelingen voor sociale bescherming moeten garanderen en uitgebreid moeten informeren over rechten en steunmaatregelen. Zij krijgen de aanbeveling om administratieve procedures te vereenvoudigen en de toegang tot beroepsinstanties voor het publiek te vergemakkelijken. Zij zouden stappen moeten ondernemen voor de optimalisering van indicatoren en statistische informatie over armoedebestrijding en (andere vormen van) sociale uitsluiting en inclusie. En tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, moeten de actieve-inclusiemaatregelen afgestemd worden op de doelstellingen inzake sociale cohesie van de vroegere Lissabonstrategie en, sinds 2011, van de EU 2020-strategie.

Dit is uiteindelijk een aanpak die deelname aan de arbeidsmarkt ziet als een cruciaal middel voor empowerment en emancipatie. Maar er zijn vele wegen naar de arbeidsmarkt en die zijn soms lang en kronkelig - en hoeven niet noodzakelijk te leiden tot de zogenoemde reguliere arbeidsmarkt. Er zijn verscheidene studies geschreven over de sociale economiesector, die in Vlaanderen sterk groeit en heel creatief is.

Niet dat arbeidsmarktintegratie een perfecte remedie is voor armoede. Zo is er het fenomeen van de 'werkende armen' en dat hangt sterk samen met een onvermogen om voldoende arbeidsinkomen te genereren op huishoudelijk niveau, in een tijdperk waarin de gemiddelde levensstandaard sterk bepaald wordt door tweeverdienersinkomens. Gerichte maatregelen zoals een verhoging van het minimumloon of lastenverlagingen op lage lonen hebben slechts een beperkte impact op armoede en een adequaat beleid is dan ook een meersporenbeleid. Deze nood aan een gediversifieerd beleid zou ook gerechtvaardigd kunnen worden door de (toenemende) diversiteit van de werkende bevolking in het algemeen en van de risicogroepen in het bijzonder; zoals personen met een handicap of met langdurige gezondheidsproblemen, migranten van de tweede generatie, of schoolverlaters. Eén studie besteedde aandacht aan de noodzaak om de vaak verborgen talenten van (vrouwelijke) nieuwkomers te ontdekken en te ontwikkelen. Dat brengt ons bij onderwijs en opleiding.

Opleiding is nodig om de competentie en productiviteit van werknemers aan te scherpen - en helpt deze werknemers hun job te behouden en hun carrière uit te bouwen. Welke invloed hebben de verschillende aanpakken van overheden en sociale partners op de investeringen van bedrijven in opleidingen en de deelname van werknemers aan opleidingen en heeft Vlaanderen nood aan meer opleidingsinitiatieven? De beste resultaten mogen waarschijnlijk verwacht worden van specifieke en geïntegreerde maatregelen, die focussen op specifieke doelgroepen, kleine ondernemingen of starters. Vele andere thema's werden in deze context onderzocht. Eén ervan is loopbaanbegeleiding waartoe velen een toevlucht zoeken als zij zich

in een moeilijke situatie bevinden. Migranten hebben ook een reële behoefte aan loopbaanbegeleiding maar er zijn een aantal drempels voor participatie die hun deelname zouden kunnen verhinderen. Levenslang Leren (LLL) is een ander onderwerp dat in deze context bestudeerd werd. Speciale aandacht ging naar het bevorderen van ondernemerschap: als een uitweg uit de werkloosheid voor risicogroepen, als een motor voor jobcreatie, en als een kenmerk van de Vlaams economie - vraagteken.

Natuurlijk werd rekening gehouden met de algemene context. De wijzigingen in vraag en aanbod en van contextuele variabelen kunnen herkennen en begrijpen, is een absolute voorwaarde voor een succesvol beleid. Kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen in de banenstructuur, sectorale jobcreatie en jobdestructie, en knelpunten op de arbeidsmarkt en hoe er op een creatieve manier mee omgaan zijn endogene factoren; klimaatsverandering is een populaire maar daarom niet onbelangrijke exogene factor.

### **Verdere beschouwingen**

Zeker vandaag, in tijden van diepe economische crisis, bestaat er de behoefte aan meer 'governance', beter 'bestuur' in het arbeidsmarktbeleid. *Governance* impliceert een partnerschap tussen alle relevante actoren (en dus niet alleen van de overheid en de sociale partners, maar ook van de zogenoemde derde sector bestaande uit de ngo's), de inclusie van meerdere domeinen (niet alleen tewerkstelling maar ook onderwijs, leren in het algemeen, gezin en vrije tijd), en de coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus (*multilevel governance*). Meer specifieke ontwikkelingen zijn de erkenning van het transitionele karakter van de arbeidsmarkt, het simultaan toenemende belang van de lokale en EU-niveaus, en de reeds vermelde paradigmatische verschuiving van arbeidsmarktactivering naar een meer algemene vorm van - in EU-termen - 'actieve inclusie'.

In de eerste plaats zijn de verschillende levenssferen (het gezin, vrije tijd, leren) die vroeger als afhankelijk van het werk beschouwd werden, meer autonoom geworden; ze dienen als volwaardige partners in een doeltreffend beleidsmodel van de arbeidsmarkt te worden behandeld. Hun belang is toegenomen omdat werk als gevolg van meer flexibiliteit en jobmobiliteit zijn functie als 'anker' kwijtgeraakt is. Daarom moet ieder arbeidsmarktbeleid rekening houden met de interacties tussen de verschillende levenssferen. Dit is uiteraard nog meer nodig omdat de gecombineerde effecten die zij op alle arbeidsmarktinitiatieven hebben, zeer moeilijk in te schatten en onverwacht zijn en er zelfs perverse effecten om het hoekje loeren.

Ten tweede, twee belangrijke referentiepunten werden geïntroduceerd (of, beter, introduceerden zichzelf) in het Vlaamse arbeidsmarktbeleid: het lokale niveau en het EU-niveau. Het is interessant op te merken dat de twee niet onafhankelijk van elkaar optreden. Dit samenwerkingsverband tussen het 'lagere' (lokale) niveau en het 'hogere' (EU) niveau wordt over het algemeen als een van de hoofdkenmerken van de globalisering beschouwd, en deze trend ondersteunt de visie dat ieder Vlaams arbeidsmarktbeleid sterk verankerd moet zijn in een 'multilevel governance' structuur (bestuur op EU, federaal, subregionaal en lokaal niveau) en voor zover dit nog niet het geval is, rekening moet houden met deze verankering en deze als een kans zien. Wat het lokale niveau betreft, vele andere domeinen (zoals stadsontwikkeling) houden een sterk pleidooi voor dit niveau omdat dit het beste is om een werkelijk 'geïntegreerde' aanpak te ontwikkelen.

Het uiteindelijke doel van deze studies en de eindbeschouwingen is een bijdrage te leveren tot het beter functioneren van de arbeidsmarkt. Maar wat bedoelen we met 'beter functioneren'? Gaat het alleen om meer efficiëntie in economische termen, een betere aanwending van een productiefactor? Het gaat natuurlijk ook om het optimaal aanwenden van het beschikbare 'menselijke kapitaal' en dat is de reden waarom alle soorten van ongelijkheid - zoals discriminatie op basis van etniciteit of geslacht - die niet bijdragen tot een beter functioneren van de samenleving, als (sociaal en moreel) onaanvaardbaar beschouwd moeten worden en bestreden moeten worden. Een arbeidsmarkt die beter werkt kan echter ook mensen emanciperen, hen een status geven; ze kan de ontwikkeling van sociale netwerken stimuleren en sociale cohesie ontwikkelen. Dat is misschien het ultieme doel van onze inspanningen: een 'beter functionerende' arbeidsmarkt in deze bredere betekenis is een noodzakelijke (maar niet voldoende) voorwaarde voor de welvaart en het welzijn van de samenleving en haar burgers.

## **Dankwoord**

*Deze bundeling van samenvattingen is het resultaat van een VIONA-opdracht die door het HIVA Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving aan de KU-Leuven werd uitgevoerd door Mevr. Greet Van Dooren onder de leiding van Prof. Dr Ludo Struyven. Zij ontwikkelden het sjabloon voor de samenvattingen en verzamelden de informatie bij de auteurs van de onderzoeksrapporten. We danken hen en ook alle auteurs die een bijdrage leverden.*

## ***Inhoudsopgave***

ACTIVERING .....	9
Werken met een VOP .....	10
Uitzendarbeid: opstap naar duurzaam werk, ook voor kansengroepen? .....	15
W <sup>2</sup> : Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept .....	20
Determinanten van de inzetbaarheid en de mate waarin ze beleidsmatig beïnvloedbaar zijn .....	27
De macro-economische effecten van het activerend arbeidsmarktbeleid .....	32
Evaluatie van de activeringsplicht van oudere werklozen .....	38
Van werk naar werk: de markt van outplacement .....	42
Vraaggerichte arbeidsbemiddeling als antwoord op knelpuntvacatures .....	47
Diversiteit in integratie .....	51
COMPETENTIES .....	56
Werkervaring voor leerlingen uit de deeltijdse leersystemen: motieven en ervaringen van de werkgevers .....	57
Perspectieven en exclusieven voor competentieontwikkeling en levenslang leren van stake-holders in en om arbeidsorganisaties .....	62
Heeft Vlaanderen nood aan ‘meer’? Een evaluatie van instrumenten voor stimulering van opleidingsinspanningen .....	68
KANSENGROEPEN EN DIVERSITEIT .....	77
De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep? .....	78
Inactiviteitsvallen voor personen met een handicap of met langdurige gezondheidsproblemen .....	83
De integratie van de Turkse en Marokkaanse tweede generatie: Onderzoeksresultaten in Antwerpen en Brussel .....	89
Boordtabel jongeren: analyses op basis van de enquête van de Arbeidskrachten / Labour Force Survey en Datawarehouse Arbeidsmarkt & Sociale Bescherming .....	95
EVC/EVK-praktijken, diplomagelijkwaardigheid & diplomaverwerving voor (vrouwelijke) nieuwe migranten: een accent op élk talent! ? .....	98
EVOLUTIES IN VRAAG EN AANBOD .....	105
Gevolgen van klimaatbeleid voor de Vlaamse arbeidsmarkt .....	106
Creatief met knelpunten op de arbeidsmarkt: Een inventarisatie van vernieuwende praktijken .....	112
De veranderende structuur en kwaliteit van banen in België .....	118
LOOPBANEN .....	123
Kansengroepen in werk en ondernemerschap .....	124
Loopbaanbegeleiding in Vlaanderen .....	130
Loont levenslang leren ? .....	135
Ondernemerschap in Vlaanderen: een stand van zaken .....	141
De financiële gevolgen van loopbaanonderbreking: Een latent groeimodel op basis van registratiegegevens .....	148
SOCIALE ECONOMIE .....	156



Een monitor voor de sociale economie in Vlaanderen ..... 157

# **ACTIVERING**

# Werken met een VOP

*Auteur(s): Bram Roosens, Rik Huys, Mieke Van Gramberen en Geert Van Hootegem*

## 1 Abstract

De Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP) is een tegemoetkoming ter compensatie van de kosten van de inschakeling in het beroepsleven van personen met een arbeidshandicap, de kosten van ondersteuning en van verminderde productiviteit. Hiermee wordt een verhoging van de arbeidsdeelname van personen met een arbeidshandicap beoogd; niet alleen door personen met een arbeidshandicap aan het werk te krijgen, maar ook door ze aan het werk te houden. De 'werkbaarheid' van de job speelt hierbij een belangrijke rol. Dit wordt onder meer bevestigd door de cijfers van de werkbaarheidsmonitor waaruit blijkt dat werkbaarder werk maakt dat meer werknemers langer aan de slag willen blijven.

Uit deze werkbaarheidsmonitor blijkt ook dat personen die hinder ervaren in hun dagelijkse bezigheden door een handicap, een langdurige lichamelijke aandoening of een langdurige lichamelijke ziekte ook problemen hebben inzake werkbaar werk. Deze cijfers deden het vermoeden rijzen dat ook werknemers werkzaam met een VOP weinig werkbare jobs hebben en dat hierin een bijkomend obstakel ligt voor het verhogen van de werkzaamheid van personen met een arbeidshandicap. Het verschaffen van een beter zicht op de werkbaarheid van de jobs van VOP-werknemers en de determinanten van deze werkbaarheid was een eerste objectief van dit onderzoek naar 'werken met een VOP'. Verder werd nagegaan op welke wijze de VOP in de praktijk wordt aangewend en de gevolgen daarvan voor de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap.

Eén van de voornaamste resultaten van dit onderzoek is dat de werkbaarheid van de VOP-werknemers in grote lijnen gelijkaardig is aan deze van de algemene populatie loontrekkenden. Dit geldt ook voor de achterliggende risico-indicatoren. Alleen inzake autonomie, kan de situatie van de VOP-werknemers als aanzienlijk problematischer bestempeld worden. Ten aanzien van 'personen met hinder' – zoals omschreven in de werkbaarheidsmonitor – is de werkbaarheid van de jobs van VOP-werknemers dan weer aanzienlijk beter.

Verder doen de survey-resultaten twijfels rijzen over de effectiviteit van de VOP in zijn huidige vorm. De grote meerderheid van de werknemers weet of merkt niets van de VOP. Er mag dan ook aangenomen worden dat in veel van deze gevallen de premie niet ter ondersteuning van de tewerkstelling gebruikt wordt. Voor zover er toch een impact is van de VOP, zien de betrokken werknemers dit vooral in het verder mogelijk maken van hun huidige tewerkstelling, niet als een hulp bij hun aanwerving.

Slechts één op tien van de VOP-werknemers geeft te kennen een substantiële invloed te hebben op de aanwending van de VOP, zodat bovenop het gebrek aan zeggenschap in de job voor de meesten ook nog eens een gebrek aan zeggenschap over de VOP ter ondersteuning van de tewerkstelling komt. Een persoonsgebonden budget inzake tewerkstelling (PGB Arbeid) kan aan de verzuchtingen van deze groep tegemoet komen.

### **Key words:**

Personen met een arbeidshandicap, kansengroepen, activering, arbeidsmarkt, werkbaarheid

## 2 Doel van het onderzoek

Het verschaffen van een beter zicht op de werkbaarheid van de jobs van VOP-werknemers en de determinanten van deze werkbaarheid was een eerste objectief van dit onderzoek. Verder werd nagegaan op welke wijze de VOP in de praktijk wordt aangewend en de gevolgen daarvan voor de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap. Concreet werd een antwoord gezocht op volgende onderzoeksvragen:

- “Hoe werkbaar is het werk voor personen met een arbeidshandicap op een arbeidsplaats waarvoor een VOP wordt betaald?”;
- “Verschillen de werkbaarheid en de aanwezigheid van aanpassingen naargelang persoonskenmerken (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, aard handicap, ...), de aard van de job en bedrijfskenmerken?”;
- “Zijn er op de arbeidsplaats aanpassingen gebeurd (materieel of immaterieel) om de job voor die persoon werkbaarder te maken en welke verwachtingen en voorstellen heeft de persoon in dit verband zelf nog?”.

## Verduidelijking van kernbegrippen

De Vlaamse werkbaarheidsmonitor is een initiatief van de SERV, het overlegorgaan van de Vlaamse werkgevers- en werknemersorganisaties. Om de evolutie van de werkbaarheid in beeld te brengen ontwikkelde de Stichting Innovatie & Arbeid een meetstelsel voor de opvolging van de in het Pact van Vilvoorde gemaakte beleidsafspraken over de verbetering van de kwaliteit van de arbeid. Sinds 2004 ondervraagt de Stichting Innovatie & Arbeid om de drie jaar 20 000 loontrekkenden en sinds 2007 ook 6000 zelfstandige ondernemers via een gelijkaardige enquête. Daarbij wordt het percentage werkenden met een kwaliteitsvolle job berekend.

In samenspraak met academici en experts van de sociale partners en de Vlaamse overheid werden voor de werkbaarheidsmonitor vier facetten van de kwaliteit van de arbeid als relevant weerhouden: psychische vermoeidheid, welbevinden in het werk, leermogelijkheden en werk-privé-balans. De 'werkbaarheidsgraad' is dan het aandeel van de Vlaamse werknemers dat een kwaliteitsvolle job heeft op het vlak van psychische vermoeidheid, welbevinden in het werk, leermogelijkheden en werk-privé-balans. Meer info hierover is te vinden op de website [www.werkbaarwerk.be](http://www.werkbaarwerk.be).

## 3 Methoden en data

De dataverzameling bestond in een eerste fase uit het uitvoeren van een survey-onderzoek bij personen die werken met een Vlaamse Ondersteuningspremie. In een tweede fase werden 10 survey-deelnemers geselecteerd voor een aanvullend diepte-interview.

### 3.1 Survey-onderzoek

Er werd een postenquête uitgevoerd bij een steekproef van werknemers waarvoor een VOP wordt uitbetaald aan de werkgever. Uit de volledige populatie van 7175 werknemers waarvoor een VOP wordt uitbetaald, werd een steekproef getrokken van 1196 respondenten. Hiervan konden 1163 personen met een vragenlijst bereikt worden, waarvan 616 vragenlijsten goed ingevuld aan het onderzoeksteam werden teruggezonden, een responsratio van 53%. De schriftelijke vragenlijst omvatte in eerste instantie de werkbaarheidsindicatoren (psychische vermoeidheid, welbevinden in het werk, leermogelijkheden) en de risico-indicatoren (werkdruk, taakvariatie, autonomie, emotionele belasting en ondersteuning door de leiding) uit de werkbaarheidsmonitor. Daarnaast werd een reeks vragen gesteld over de aanwending van de VOP in de organisatie en de gevolgen daarvan voor de tewerkstelling van de betrokken VOP-werknemers.

### 3.2 Diepte-interviews

In de loop van de maanden juni en juli 2010 werden 10 personen met een arbeidshandicap die werken met een Vlaamse Ondersteuningspremie en deelnamen aan de enquête geïnterviewd. Deze personen werden geselecteerd op basis van de gegevens in de vragenlijst inzake de persoon en de organisatie zodat deze de grote diversiteit die aanwezig is bij personen die werken met een VOP zoveel mogelijk weerspiegelen. De gesprekken gingen door op de werkvloer van de betrokkenen en werden opgezet vanuit de overweging dat op deze manier enerzijds een beter inzicht kan verkregen worden in de concrete realiteit van het werken met een VOP en anderzijds een betere inbreng gerealiseerd kan worden van personen met een arbeidshandicap.

## 4 Bevindingen

### 4.1 Kenmerken van de VOP-werknemers

Uit een vergelijking met de algemene populatie loontrekkenden en de loontrekkenden die hinder ervaren – zoals deze naar voor komen in de werkbaarheidsmonitor – hebben de VOP-werknemers een aantal opvallende kenmerken. Ze:

- zijn in meerderheid van het mannelijk geslacht;
- zijn erg jong;
- zijn laaggeschoold;
- hebben heel uiteenlopende handicaps;
- werken veel als ongeschoolde of half geschoolde arbeider;
- werken voornamelijk in KMO's;
- werken weinig in de quartaire sector.

De groep VOP-werknemers is zodoende op een aantal kenmerken sterk afwijkend van de algemene populatie loontrekkenden maar ook van de groep loontrekkenden met hinder. Helemaal verrassend is dit niet. De categorisering als 'persoon met hinder' in de werkbaarheidsmonitor gebeurt op basis van een zelfdefiniëring en legt de nadruk op lichamelijke hinder. In dit onderzoek gaat het daarentegen om een administratieve erkenning als persoon met een arbeidshandicap die in aanmerking komt voor de VOP.

#### 4.2 Werkbaarheidsverschillen met de algemene populatie loontrekkenden

Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat er zich geen problemen stellen bij een ruime meerderheid van de VOP-werknemers betreffende de drie gemeten werkbaarheidsindicatoren: psychische vermoeidheid, welbevinden in het werk en leermogelijkheden. Bij nagenoeg 8 op 10 werknemers biedt de huidige job voldoende leermogelijkheden, bij bijna 7 op 10 werknemers zijn er geen signalen van psychische vermoeidheid en 85% van de werknemers voelt zich goed in zijn job.

Op het vlak van leermogelijkheden en psychische vermoeidheid is er geen statistisch significant verschil tussen de VOP-werknemers en de algemene populatie werkenden uit de werkbaarheidsmonitor. Voor *leermogelijkheden* verkeert 22,2% van de VOP-werknemers in een problematische situatie en 8,2% in een acuut problematische situatie. Voor de algemene populatie werkenden was dit respectievelijk 19,9% en 7,3%.

Voor *psychische vermoeidheid* behoren 68,5% van de VOP-werknemers tot de niet-problematische categorie, 31,5% tot de problematische categorie en 10,2% tot de acuut problematische categorie. Voor de algemene populatie werkenden was dit respectievelijk 71,2%; 28,8% en 9,7%.

Op het vlak van *welbevinden in het werk* is er wel een statistisch significant verschil met de algemene populatie werkenden uit de werkbaarheidsmonitor. Het aandeel werknemers dat tot de problematische groep behoort ligt significant hoger bij de algemene populatie (18,1%) dan bij de personen die werken met een VOP (14,9%).

Inzake de determinanten van de werkbaarheidsknelpunten zijn er steeds significante verschillen tussen de VOP-werknemers en de algemene populatie loontrekkenden. Maar de aard van de verschillen wisselt. Voor risico-indicatoren als ondersteuning door de leiding, werkdruk en vooral *emotionele belasting* behoren significant minder VOP-werknemers tot de problematische groep. Zodoende is er bij VOP-werknemers relatief weinig arbeidsbelasting vanuit contactuele taakeisen, bv. inzake omgang met klanten.

Andere risico-indicatoren zijn daarentegen meer bij de VOP-werknemers aanwezig. In vergelijking met de algemene populatie behoren meer VOP-werknemers tot de problematische groep inzake taakvariatie en vooral inzake *autonomie*. Ze beschikken over weinig regelmogelijkheden om problemen in het werk op te lossen en hebben weinig invloed op de organisatie van het werk.

De uiteenlopende verschillen in deze risico-indicatoren tussen VOP-werknemers en de algemene populatie loontrekkenden maken dat het effect van deze determinanten op de werkbaarheidsindicatoren deels geneutraliseerd wordt. Hoewel er inzake alle risico-indicatoren significante verschillen zijn tussen beide groepen is dit niet het geval voor de werkbaarheidsindicatoren. Dit is begrijpelijk als we de tegengestelde aard van de effecten in rekening brengen.

#### 4.3 Werkbaarheidsverschillen met de groep werknemers met hinder

De groep loontrekkenden met hinder uit de werkbaarheidsmonitor scoort op alle werkbaarheidsindicatoren en op alle risico-indicatoren systematisch problematischer dan de algemene populatie loontrekkenden. De groep met ernstige hinder scoort daarbij opnieuw systematisch slechter dan de groep met beperkte hinder. Gezien de scores van de VOP-werknemers deze van de algemene populatie benaderen, behoren de VOP-werknemers veel minder tot de problematische groep dan de personen met hinder. Alleen de slechtste score van de VOP-werknemers, nl. deze inzake autonomie, is vergelijkbaar met deze van de groep personen met beperkte hinder in het dagelijks leven.

De erg uiteenlopende resultaten inzake de werkbaarheid en haar determinanten tussen personen met hinder en de VOP-werknemers wijzen erop dat het hier om twee verschillende groepen gaat. De definiëring van beide groepen is erg verschillend en ze hebben ook erg verschillende kenmerken. Zo zijn de VOP-werknemers opvallend jong, terwijl personen met hinder voornamelijk tot de oudere leeftijdscategorieën behoren. Dit laat vermoeden dat de vermelde 'hinder' bij de personen met hinder uit de werkbaarheidsmonitor in belangrijke mate het gevolg is van de lage werkbaarheid van de jobs. De langdurige blootstelling aan risico-indicatoren (werkdruk, taakvariatie, autonomie, emotionele belasting en ondersteuning door de leiding) gedurende de ganse loopbaan leidt tot een slechte werkbaarheid en uiteindelijk ook tot hinder in het dagelijks leven. De hinder is hierbij een afhankelijke variabele van de kwaliteit van de arbeid. De VOP-werknemers hebben daarentegen veeleer te kampen met een aangeboren of verworven handicap waarmee ze de arbeidsmarkt betreden. De hinder als gevolg van de handicap is daarbij een onafhankelijke variabele, waarbij zich voornamelijk een allocatief vraagstuk stelt. Met name, zijn deze personen in staat om de beschikbare jobs op de arbeidsmarkt op te nemen?

Uit bovenstaande mag echter niet besloten worden dat de werkbaarheid van de jobs voor de groep VOP-werknemers geen issue is. Wel integendeel: opdat deze personen beschikbare jobs kunnen innemen, moeten deze van een goede werkbaarheid zijn. De relatief gunstige scores inzake werkbaarheid bij VOP-werknemers geven zodoende aan dat voor deze personen een goede werkbaarheid een noodzakelijke voorwaarde is om de job te kunnen uitvoeren. Anders geformuleerd: jobs met een lage werkbaarheid bieden VOP-werknemers weinig kansen.

#### 4.4 Rol en impact van de VOP op het werk

Wellicht de meest opvallende vaststelling met betrekking tot de Vlaamse Ondersteuningspremie is de geringe impact op de werkvloer. Een ruime meerderheid van de respondenten weet niet dat hun werkgever een VOP ontvangt, hebben geen idee waarvoor dit VOP wordt gebruikt of geven aan dat de VOP in elk geval niet of nauwelijks voor de ondersteuning van hun tewerkstelling wordt gebruikt. Zij die wel een aanuiding kunnen geven over de aanwending

van de VOP, wijzen in eerste instantie op vormen van assistentie of begeleiding op het werk. Andere maatregelen hebben betrekking op minder werken, toewijzing van specifieke taken of op aanpassing van de werkomgeving. Gelet op het grote aandeel werknemers dat niet weet waarvoor de VOP wordt aangewend, is het niet verwonderlijk dat ook de inbreng van de betrokken werknemers in de aanwending van de VOP zeer gering is. 78% procent geeft aan helemaal niet aan bod te komen in de wijze waarop de VOP voor hun tewerkstelling wordt gebruikt. Zowat één op tien van de respondenten heeft hierin een ruime betrokkenheid en slechts één op honderd kan hierover zelfstandig beslissen.

Ook bij vragen naar de impact van de VOP en de eventuele stopzetting ervan op hun tewerkstelling, moet zowat de helft van de respondenten het antwoord schuldig blijven. Zij die wel een inschatting kunnen maken, wijzen in eerste instantie op de rol van de VOP in het blijvend mogelijk maken van hun huidige tewerkstelling. Bijna twee op drie respondenten die een inschatting maken vrezen dat hun tewerkstelling bij de huidige werkgever in gevaar komt bij een stopzetting van de VOP. Bovendien zijn vele respondenten pessimistisch over hun kansen om opnieuw werk te vinden als ze hun huidige job zouden verliezen. De helft schat hun kansen om opnieuw een job te vinden in als klein of onbestaande.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

### **5.1 Aanbevelingen**

In grote lijnen is de werkbaarheid van de VOP-werknemers gelijkaardig aan deze van de algemene populatie loontrekkenden. Dit geldt ook voor de achterliggende risico-indicatoren. Alleen inzake autonomie, kan de situatie van de VOP-werknemers als problematischer bestempeld worden. Het verdient zodoende aanbeveling om de arbeidsplaatsen van VOP-werknemers zo in te richten opdat zij over voldoende regelmogelijkheden beschikken om de problemen die zich bij het werken stellen zelfstandig te kunnen aanpakken. Dit vereist arbeidsorganisatorische aanpassingen die aan de werkgevers toekomen en waarop de overheid weinig greep heeft. Wel kan die overheid ten aanzien van de VOP zelf de betrokken werknemers een grotere inbreng verlenen. Dit begint bij het verschaffen van goede informatie aan de VOP-werknemers. De huidige hervorming van de VOP is een goede gelegenheid om alle betrokken werknemers op de hoogte te brengen van de VOP die aan hun werkgever wordt uitbetaald, wat voor velen nog niet is gebeurd.

#### **5.1.1 Effectiviteit van de VOP**

De resultaten van de survey doen twijfels rijzen over de effectiviteit van de VOP in zijn huidige vorm. De grote meerderheid van de werknemers blijkt niets te weten of te merken van de VOP. Er mag dan ook aangenomen worden dat in veel van deze gevallen de premie niet ter ondersteuning van de tewerkstelling gebruikt wordt. De survey toont verder aan dat VOP-werknemers het effect van de VOP vooral zien in het verder mogelijk maken van hun huidige tewerkstelling, niet als een hulp bij hun aanwerving. Dit strookt niet met de huidige redenering in het degressieve karakter van de premie.

In de loop van de voorbije jaren zijn steeds meer groepen in aanmerking gekomen voor de VOP. Hiermee wordt op korte termijn een merkbare toename van de werkzaamheidsgraad bij deze groepen beoogd. Maar om tegelijk het budget voor deze steeds groter wordende groep binnen de perken te houden, worden de toegekende sommen verder verlaagd of in de tijd beperkt. Hierdoor heeft de VOP steeds minder impact op de werkvloer. De recente cijfers inzake de werkzaamheidsgraad van personen met een arbeidshandicap geven in elk geval aan dat de toename van de middelen niet resulteert in een verbetering van deze werkzaamheidsgraad. Het is effectiever de beschikbare middelen in te zetten voor de tewerkstelling van die groep werknemers met een reële ondersteuningsnood.

Een effectieve inzet van de middelen vereist ook een betere afstemming van het bedrag op de reële ondersteuningsnood van de betrokken persoon. Momenteel is de toekenning van de VOP en de hoogte van de premie gebaseerd op een aantal criteria die geen verband houden met deze ondersteuningsnood. Er is nood aan een betere indicering die wars is van louter administratieve criteria zoals plaats van tewerkstelling, loon en anciënniteit. Daarbij kan ook komaf gemaakt worden met administratieve categorieën bij de premies zelf, zoals premies voor ondersteuning of verminderde productiviteit, voor woon-werk verkeer, voor aanpassing van de arbeidspost. In de praktijk gaat het om één geïntegreerd pakket dat de tewerkstelling van de persoon met een arbeidshandicap blijvend moet mogelijk maken.

#### **5.1.2 Aanwending van de VOP**

Kan de overheid niet rechtstreeks in de arbeidsorganisatie van bedrijven ingrijpen om de autonomie van de VOP-werknemers als belangrijkste knelpunt weg te werken, dan kan ze wel maatregelen nemen om de VOP-werknemers meer verantwoordelijkheid toe te kennen bij de aanwending van de VOP zelf. De gegevens uit de survey geven duidelijk aan dat dit momenteel niet het geval is. Slechts één op tien van de VOP-werknemers geeft te kennen een substantiële invloed te hebben op de aanwending van de VOP, zodat bovenop het gebrek aan zeggenschap in de job ook nog eens een gebrek aan zeggenschap over de VOP ter ondersteuning van de tewerkstelling komt. Uit de interviews en de opmerkingen op het einde van de vragenlijst zowel als uit telefonische reacties bleek bij een belangrijk deel van de VOP-werknemers frustratie en zelfs woede te bestaan over de onmacht om als werknemer zeggenschap op te eisen inzake de aanwending van de VOP of om de werkgever te verplichten de VOP überhaupt ter ondersteuning van hun tewerkstelling aan te wenden.

Een persoonsgebonden budget inzake tewerkstelling (PGB Arbeid) kan aan deze verzuchtingen tegemoet komen. Reeds in 2001 werd een voorstel van decreet in het Vlaams parlement ingediend tot invoering van een persoonsgebonden budget voor de tenlasteneming van de kosten van bijstand inzake de integratie in het arbeidsproces. Deze maatregel zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het wegwerken van het gebrek aan autonomie dat als het belangrijkste risico bij de tewerkstelling van de huidige VOP-werknemers naar voor kwam. Aangezien deze maatregel de betrokkenen toelaat zelf voor de invulling van de ondersteuning in te staan komt ze ook beter tegemoet aan de enorme diversiteit aan ondersteuningsnoden die bestaat binnen deze groep. Vanzelfsprekend is een dergelijke indicering en toekenning van een PGB Arbeid niet voor iedereen tegelijk mogelijk en ook niet wenselijk. Het is een alternatief ten aanzien van de huidige regeling voor diegenen die dit wensen op te nemen. Er dient in eerste instantie een experiment te worden opgezet met een beperkt aantal deelnemers. Daarbij moet het indiceringsproces onafhankelijk verlopen van de keuze van betrokkene voor de huidige regeling versus een budgetgefinancierde arbeidsondersteuning in het experiment. Voor een concrete uitwerking van een dergelijk experiment zijn er reeds inspirerende voorbeelden te vinden in het buitenland. Een volgend onderzoek kan deze vormen van PGB Arbeid bestuderen en hieruit lering trekken om ook in Vlaanderen een PGB Arbeid op te zetten en de beschikbare middelen meer effectief aan te wenden.

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

**Roosens, B., Huys, R., Van Gramberen, M., & Van Hootegem, G. (2010). *Werken met een VOP*. Leuven: Centre for Sociological Research (CeSO)**

# Uitzendarbeid: opstap naar duurzaam werk, ook voor kansengroepen?

Auteur(s): Anneleen Peeters, An Van Pelt, Daphné Valsamis en Dafne Reymen

## 1 Abstract

De laatste 20 jaar kende de uitzendsector in België en ook in Vlaanderen een sterke groei. Zo waren in 2007 ongeveer 380.000 uitzendkrachten actief in België die samen 187 miljoen uren presteerden. Dit onderzoek focust op de rol die de uitzendsector kan spelen in de flexicurity-strategie, waarin men flexibiliteit en zekerheid tracht te verzoenen, met bijzondere aandacht voor de situatie van uitzendkrachten uit de kansengroepen.

Dit onderzoek bepaalde voor het eerst het aandeel personen uit de kansengroepen zoals gedefinieerd door VDAB (allochtonen, 50-plussers, arbeidsgehandicapten en kortgeschoolden) in de volledige uitzendpopulatie door het koppelen van verschillende administratieve bestanden.

De resultaten wijzen uit dat werkzoekenden uit de kansengroepen via uitzendarbeid reële kansen krijgen op de arbeidsmarkt, vooral dan kortgeschoolden en allochtonen. Verder blijkt uitzendarbeid geen val te zijn waarin werkzoekenden langdurig verstrikt geraken. Deze bevinding geldt ook voor werkzoekenden uit de kansengroepen. Er worden hogere doorstroompercentages naar vast werk gevonden voor uitzendkrachten in vergelijking met een controlegroep van andere werkzoekenden hetgeen wijst op een springplankfunctie van uitzendarbeid. Andere verklaringen kunnen ook een rol spelen, zoals het motivatie-effect, het opdoen van werkervaring en het gebruik van uitzendarbeid als rekruteringskanaal door werkgevers. De hogere doorstroom geldt ook voor kortgeschoolde uitzendkrachten en – zij het in mindere mate – voor allochtone en arbeidsgehandicapte uitzendkrachten. Bij de groep van 50-plussers worden geen aanwijzingen gevonden dat uitzendarbeid hun kans op vast werk zou verhogen.

### Key words:

Kansengroepen; Uitzendarbeid; Duurzame tewerkstelling; Rekrutering; Opleiding

## 2 Doel van het onderzoek

Volgende onderzoeksvragen werden beantwoord in het onderzoek:

1. “Is uitzendarbeid in de regel een troef om door te stromen naar vast werk of blijven uitzendkrachten voor langere periodes in dit tijdelijke circuit actief?”;
2. “Wat is het aandeel van (diversiteits)kansengroepen in uitzendarbeid? In welke mate is uitzendarbeid voor hen een springplank naar vast werk?”;
3. “In welke mate hanteren bedrijven uitzendarbeid als flexibiliteitsinstrument, in welke mate als rekruteringskanaal (bijkomende proefperiode) voor kandidaat-werknemers? Verschilt dit gebruik naargelang het profiel van de betrokken werknemers (hoog- of kortgeschoold, kansengroepen, ...)?”;
4. “Welke opleidingsmogelijkheden worden aangeboden aan uitzendkrachten? Krijgen zij voldoende opleidingskansen (bv. via werkplekopleiding, vorming via de sector of de sector van de gebruiker)? Heeft de sector nood aan extra instrumenten/maatregelen ter stimulering van opleiding?”.

### Verduidelijking van kernbegrippen

CAO: Collectieve arbeidsovereenkomst

CVS: Cliëntvolgsysteem voor de werkzoekenden van VDAB (Vlaams niveau)

Dimona: Registatiesysteem voor werknemers van de RSZ (federaal niveau)

Flexicurity: Beleid of strategie waarbij getracht wordt flexibiliteit en zekerheid met elkaar te verzoenen

Kansengroepen zoals door de VDAB bepaald: allochtonen, kortgeschoolden, arbeidsgehandicapten en ouderen (50-plussers)

NWWZ: Niet-werkende werkzoekenden

VDAB: Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, de Vlaamse publieke arbeidsbemiddelaar. (Public Employment Service)



VFU: Vormingsfonds voor uitzendkrachten, paritair vormingsfonds van de uitzendsector  
Vlaamse diversiteitsplannen: Beleidsmaatregel van de Vlaamse overheid om via diversiteitsplannen bedrijven, organisaties en (lokale) overheden te stimuleren om kansengroepen meer kansen te bieden op de arbeidsmarkt  
Vlaamse tewerkstellingspremie 50+: Beleidsmaatregel van de Vlaamse overheid om de loonkost voor ondernemingen van 50-plussers bij aanwerving te verminderen

### **3 Methoden en data**

Zoals weergegeven figuur 1 werden verschillende methoden gecombineerd voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen namelijk desk research, een enquête bij Vlaamse inlenende bedrijven, interviews en econometrische analyse van administratieve bestanden.

#### **3.1 Enquête bij Vlaamse inlenende bedrijven**

In de loop van februari 2009 werd een telefonische enquête uitgevoerd bij 453 Vlaamse bedrijven met minstens 10 werknemers die in de voorbije 2 jaren beroep hebben gedaan op uitzendkrachten. Er werden twee quotavariabelen vastgelegd, de grootte van het bedrijf en de sector. Binnen elke categorie van grootte (10 tot 49 werknemers, 50 tot 99 werknemers en > 100 werknemers) werden er 151 bedrijven ondervraagd. Daarnaast zijn de bedrijven ook gelijk verdeeld tussen de industriële sector en de sector van de diensten.

Deze bedrijven werden rond volgende aspecten ondervraagd:

- de frequentie en periode van tewerkstelling van uitzendkrachten en het relatieve belang van de uitzendkrachten in hun bedrijf;
- hun motieven om beroep te doen op uitzendkrachten;
- het opleidingsaanbod voor uitzendkrachten.

#### **3.2 Interviews**

Voor het onderzoek werden verschillende actoren geïnterviewd (face-to-face of telefonisch). Onderstaande lijst geeft de geïnterviewde organisaties en bevraagde topics per organisatie weer:

- uitzendbedrijven: motieven voor het gebruik van uitzendarbeid, kansengroepen en opleidingen voor uitzendkrachten;
- federatie uitzendbedrijven: recente ontwikkelingen inzake rekruteringsmotief;
- vakbonden: motieven voor het gebruik van uitzendarbeid, kansengroepen en opleidingen voor uitzendkrachten;
- sectoraal opleidingsfonds: opleidingen voor uitzendkrachten.

#### **3.3 Data-analyse**

Via koppeling van administratieve bestanden (zie figuur 2) werd een unieke dataset gecreëerd waarin de tewerkstellingstoestand van personen die in 2005 uitzendarbeid deden gedurende 3 jaar gevolgd werd (6 meetmomenten in de periode 2006-2008).

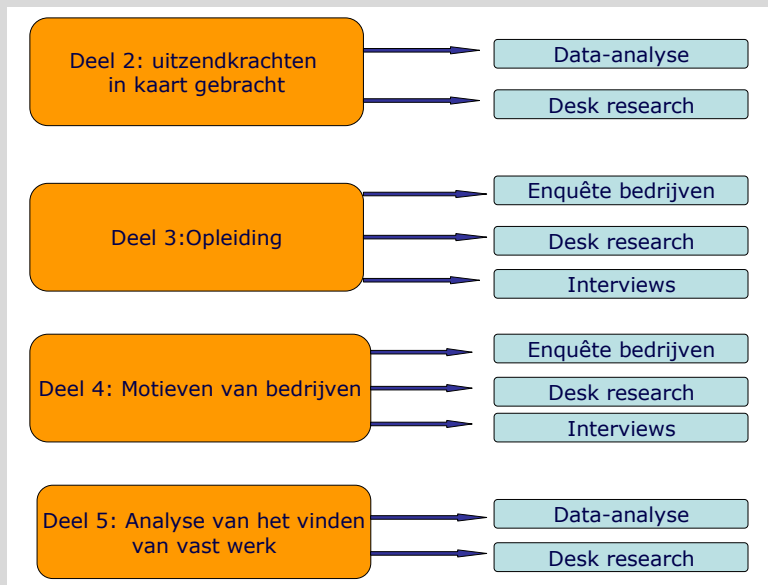
Vertrekpunt van de analyse zijn de personen die in het jaar 2005 minstens 1 uur uitzendarbeid verricht hebben (exclusief jobstudenten). Enkel uitzendkrachten met woonplaats in Vlaanderen werden meegenomen gezien de focus van het onderzoek op Vlaanderen.

Voor het identificeren van kansengroepen is informatie over het scholingsniveau, de etniciteit en het al dan niet arbeidsgehandicapt noodzakelijk. Deze informatie werd verkregen door het koppelen van het bestand van de uitzendkrachten in 2005 aan CVS-gegevens van VDAB. Van de 210.405 unieke Vlaamse uitzendkrachten in 2005 werden er 196.656 gekoppeld aan een VDAB-dossier.

Tot slot werd er een koppeling gemaakt met Dimona om over tewerkstellingsgegevens van de uitzendkrachten actief in 2005 te beschikken. Deze tewerkstellingsgegevens hebben betrekking op de periode 2006-2008.

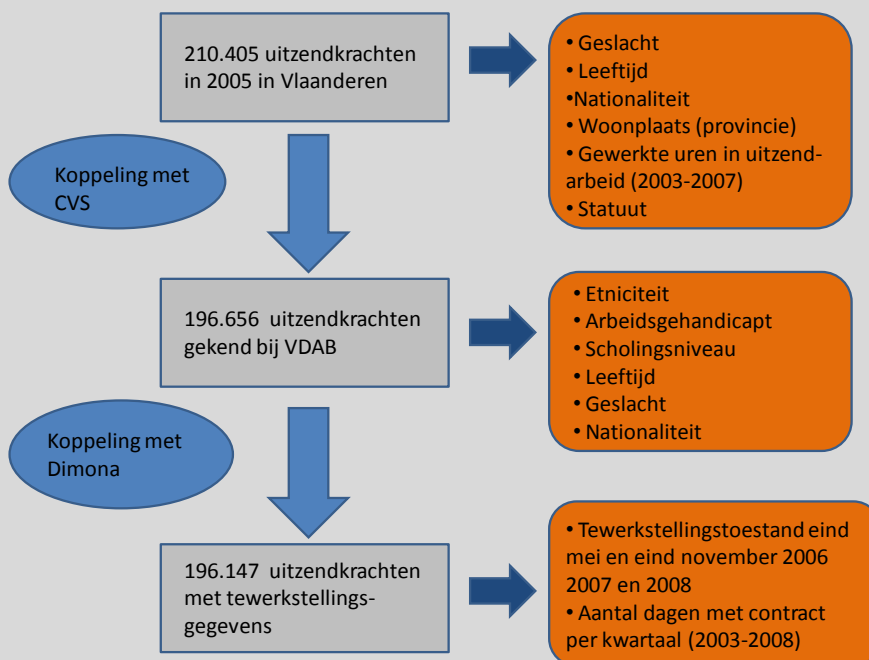
Om het effect van uitzendarbeid op het vinden van vast werk te kunnen uitzuiveren, werd in de analyses gebruik gemaakt van een controlegroep. Idealiter heeft deze controlegroep dezelfde kenmerken als de groep uitzendkrachten 2005 met uitzondering van het feit dat ze geen uitzendarbeid verrichtten in 2005. De controlegroep werd samengesteld door VDAB en bestaat in totaal uit 63.273 personen die NWWZ waren eind januari 2005, geen uitzendarbeid verricht hebben in 2005 en als groep gelijkaardige persoonskenmerken heeft als deze van de NWWZ uitzendkrachten 2005 (nl. etniciteit, nationaliteit, leeftijd, werkloosheidsduur, scholing, al dan niet arbeidsgehandicapt zijn, geslacht). Vervolgens werd via econometrisch analyse nagegaan of de uitzendkrachten meer of minder doorstromen naar vast werk vergeleken met de personen uit de controlegroep.

Figuur 1: Onderzoeksmethoden gebruikt voor elke deel van het rapport



Bron: IDEA Consult

Figuur 2: Koppeling van administratieve bestanden leidt tot de dataset uitzendkrachten '05



Bron: IDEA Consult

## 4 Bevindingen

### 4.1 Alloctonen en kortgeschoolden oververtegenwoordigd in uitzendarbeid

Door het koppelen van verschillende administratieve bestanden werd voor het eerst het aandeel personen uit de kansengroepen (zoals gedefinieerd door VDAB: alloctonen, 50-plussers, arbeidsgehandicapten en kortgeschoolden) bepaald in de volledige uitzendpopulatie. Hieruit blijkt dat vooral het aandeel kortgeschoolden (40%) en alloctonen (12%) hoog is onder de uitzendkrachten. Arbeidsgehandicapten en 50-plussers hebben een aandeel van rond de 5%. Deze cijfers leiden tot de conclusie dat de uitzendsector kansengroepen aan het werk zet, vooral dan kortgeschoolden en alloctonen. Arbeidsgehandicapte en 50-plus werkzoekenden lijken in mindere mate de weg naar het uitzendkantoor te vinden.

## 4.2 Toenemende opleidingskansen voor uitzendkrachten

In het onderzoek werd ook het opleidingsaanbod voor uitzendkrachten onder de loep genomen. Het organiseren van opleiding voor uitzendkrachten wordt bemoeilijkt door een aantal kenmerken eigen aan de uitzendsector. De belangrijkste hinderende factoren zijn de driehoeksverhouding uitzendkracht - uitzendbedrijf- inlenend bedrijf, de uiteenlopende motieven van uitzendkrachten (bijv. uitzendopdracht als bijverdienste), de sterke mobiliteit van uitzendkrachten (werk in verschillende sectoren, bij verschillende inlenende bedrijven) en de beperkte duur van een uitzendopdracht.

De laatste jaren doet de uitzendsector verhoogde inspanningen om de opleidingskansen van uitzendkrachten te verbeteren. Een belangrijk initiatief is de oprichting van het Vormingsfonds voor Uitzendkrachten (VFU) in 2006 als paritaire organisatie van de uitzendsector. Naast collectieve initiatieven kunnen ook individuele uitzendbedrijven door middel van een trekkingsrecht financiering voor opleidingen bekomen via het VFU. Daarnaast hebben de meeste uitzendbedrijven eigen opleidingsprogramma's voor hun uitzendkrachten, zij het met een focus op zeer korte en functiegeoriënteerde opleidingen. Het competentieverhaal heeft eveneens zijn intrede gedaan in de uitzendsector.

Ook bij de inlenende bedrijven krijgt de opleiding van uitzendkrachten meer en meer aandacht, vooral in het kader van de Vlaamse diversiteitsplannen (bv. onthaal, veiligheid, integratie op de werkvloer). Uit de enquête bij 453 Vlaamse inlenende bedrijven blijkt dat 3 op 10 bedrijven de laatste 2 jaar een opleiding voor hun uitzendkrachten heeft gefinancierd.

Een IBO-interim is bedoeld voor kansengroepen en omvat (maximum) 8 weken uitzendarbeid gevolgd door een individuele beroepsopleiding (IBO) bij één en dezelfde werkgever. De resultaten van de proeftuin IBO-interim opgestart door VDAB en de uitzendsector blijven ruim onder de verwachtingen. Een belangrijke reden hiervoor is de te grote complexiteit van de maatregel en de intensere begeleiding die de kansengroepen nodig hebben. Veel uitzendkantoren maken dan ook geen gebruik van deze maatregel, hoewel er toch mogelijkheden voor een niche-strategie lijken te bestaan.

## 4.3 Uitzendarbeid als rekruteringskanaal

De wettelijke motieven voor het gebruik van uitzendarbeid zijn reeds lang achterhaald door de realiteit. Een gangbare praktijk in CAO's (bv. in de metaalsector) is het vastleggen van de voorwaarde dat de uitzendkracht na de uitzendperiode direct een vast contract dient aangeboden krijgen. Op deze manier vervangt uitzendarbeid de vroegere proefperiode. Een ander praktijkvoorbeeld zijn de in-house kantoren die uitzendbedrijven in grote bedrijven inrichten om de permanente instroom van nieuwe arbeidskrachten te verzekeren. Vaak zijn ook meerdere uitzendkantoren actief voor eenzelfde inlenend bedrijf. De enquête bij 453 Vlaamse inlenende bedrijven bevestigt dat het rekruteringsmotief uitgegroeid is tot het belangrijkste motief voor het inzetten van uitzendkrachten.

## 4.4 Uitzendarbeid: springplank of valstrik?

Het laatste en meest belangrijke topic van dit onderzoek betreft de doorstroomkansen van uitzendkrachten naar vast werk. Uit de praktijk blijkt dat de meeste uitzendkrachten wel degelijk op zoek zijn naar vast werk. Door het koppelen van verschillende administratieve bestanden werd een unieke dataset gecreëerd van bijna 200.000 personen die in 2005 uitzendarbeid verrichtten en wiens tewerkstellingstoestand gedurende 3 jaar gevolgd werd. Op basis van deze dataset kon het doorstroompercentage van uitzendkrachten geanalyseerd worden.

Een eerste belangrijke bevinding is dat uitzendarbeid niet als valstrik fungeert. Dit wordt aangetoond door de zeer lage aandelen van personen die gedurende de ganse bestudeerde periode in de uitzendsector aan de slag blijven. Deze observatie geldt ook voor personen uit de vier kansengroepen, die wel gemiddeld langer actief blijven in uitzendarbeid vergeleken met uitzendkrachten die niet tot de kansengroepen behoren.

Verder blijkt uit de analyses dat het doorstroompercentage naar vast werk (contract onbepaalde duur) lager is voor uitzendkrachten uit de kansengroepen. Dit ligt in de lijn van de verwachtingen gezien werkzoekenden uit de kansengroepen in het algemeen moeilijker aan het werk geraken onder meer omwille van hun grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Om de springplankfunctie van uitzendarbeid te analyseren werd beroep gedaan op een controlegroep van werkzoekenden die geen uitzendarbeid deden in 2005.

Uit de analyses met de controlegroep blijkt dat werkzoekenden die aan de slag gaan als uitzendkracht in het algemeen een hogere doorstroomkans hebben in vergelijking met andere werkzoekenden. Dit kan wijzen op een springplankfunctie van uitzendarbeid naar vast werk. Andere mogelijke (bijkomende) verklaringen zijn het motivatie-effect waarbij de meest gemotiveerde werkzoekenden naar een uitzendkantoor stappen en het feit dat via uitzendarbeid werkervaring en referenties opgebouwd worden. Bovendien kan de doorstroom naar vast werk ook het gevolg zijn van de realiteit dat werkgevers uitzendarbeid gebruiken als rekruteringskanaal.

Voor de kansengroep van de kortgeschoolden is het (positieve) verschil in doorstroom ten opzichte van de controlegroep het grootst. Bij allochtonen en arbeidsgehandicapten is het verschil in het aandeel vast werk kleiner en duurt het ook enige tijd vooraleer er een positief verschil vastgesteld wordt met de controlegroep. Oudere uitzendkrachten stromen echter minder door naar vast werk vergeleken met de oudere werkzoekenden in de controlegroep. Verschillende oorzaken zijn hier mogelijk. Zo zijn 50-plus uitzendkrachten vaak niet (meer) op zoek

naar vast werk, maar zien ze hun uitzendopdracht(en) louter als een bijverdienste. Verder kan de Vlaamse tewerkstellingspremie 50+ mogelijks verklaren waarom de controlegroep het beter doet met betrekking tot het vinden van vast werk.

Tot slot moet ook voor ogen gehouden worden dat er in de periode 2006-2008 in het algemeen meer kansen op de arbeidsmarkt waren voor werkzoekenden uit de kansengroepen. Zo vindt VDAB bijvoorbeeld dat tussen 2005 en 2007 de uitstroomresultaten van allochtonen sterker verbeterd zijn dan deze voor autochtonen. De verklaring hiervoor is de verbeterde conjunctuur in deze periode en de stijgende krapte als gevolg van een sterk gedaalde werkloosheid. Bovendien spelen ook enkele beleidsmaatregelen hier een rol (bv. diversiteitsplannen). Deze globaal toegenomen arbeidskansen voor werkzoekenden uit kansengroepen kunnen een beperkend effect gehad hebben op het verschil in doorstroom tussen uitzendkrachten en de controlegroep doordat ook de controlegroep beter presteerde op het vlak van doorstroom naar vast werk.

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

Uitzendarbeid wordt geregeld door de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, en is slechts toegelaten in drie welbepaalde gevallen:

- voor de vervanging van een vaste werknemer;
- voor het beantwoorden aan een tijdelijke vermeerdering van werk;
- voor de uitvoering van een uitzonderlijk werk.

Uit dit onderzoek blijkt echter dat bovenstaande wetgeving niet langer rekening houdt met de realiteit, waarin bedrijven beroep doen op uitzendarbeid als structureel wervingsinstrument. De enquête bij 453 Vlaamse inlenende bedrijven bevestigt dat het rekruteringsmotief uitgegroeid is tot het belangrijkste motief voor het inzetten van uitzendkrachten. Het gebruik van uitzendarbeid als rekruteringskanaal door werkgevers verklaart ook gedeeltelijk waarom werkzoekenden die aan de slag gaan als uitzendkracht een hogere doorstroomkans hebben in vergelijking met andere werkzoekenden.

Alhoewel rekrutering in principe niet toegelaten is als inleenmotief, onderkennen alle sociale partners dat dit motief in de praktijk meer en meer aan belang wint. Vakbonden zijn voorstander van een regularisering van deze situatie (uitbreiding van de wettelijke motieven), maar wensen in de plaats meer controle op de motieven én meer zekerheden voor de uitzendkrachten die aan de slag gaan onder het rekruteringsmotief. Dit laatste kan bv. geconcretiseerd worden door een beperking van het aantal opeenvolgende uitzendcontracten voor eenzelfde functie en/of beperking van de totale uitzendperiode, het wegvallen van de proefperiode eens de uitzendkracht doorstroomt naar een vast contract, het opbouwen van anciënniteitsrechten tijdens de uitzendperiode, het recht op een motivering van de werkgever indien het uitzendcontract niet resulteert in een vast contract, enz. Het idee leeft onder de sociale partners om het rekruteringsmotief als volwaardig motief te erkennen en uitzendarbeid te beschouwen als één van de mogelijke trajecten die tot vast werk kan leiden, ook voor kansengroepen.

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

**Peeters, A., Van Pelt, A., Valsamis, D., & Reymen, D. (2009). *Uitzendarbeid: opstap naar duurzaam werk, ook voor kansengroepen?*. IDEA Consult.**

# W<sup>2</sup>: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept

Auteur(s): Katrien Steenssens, Leen Sannen, Gijs Ory, Ides Nicaise en Tine Van Regenmortel

## 1 Abstract

In dit onderzoek werd een blauwdruk uitgewerkt voor een totaalconcept dat toelaat om (arbeids)integratie te verwezenlijken voor diegenen die – om diverse redenen – het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn. In dit totaalconcept komen o.a. aan bod: (1) de identificatie van diverse doelgroepen en hun behoeften, (2) een verfijning van het concept van integrale trajectwerking, met een waaier aan mogelijke arbeidsmarkt- en ondersteunende voorzieningen en (3) elementen van een organisatie- en beleidskader waarin diverse betrokken diensten optimaal kunnen samenwerken. Dit concept van trajectwerking werd W<sup>2</sup> gedoopt. Het label vertolkt de *synergie tussen werk en welzijn*. Een trajectbegeleiding die deze beide (ruim te interpreteren) domeinen bestrijkt, heeft een grotere kans op succes dan de som van afzonderlijke, partiële diensten; vandaar de kwadratische uitdrukking. Aan dergelijke synergieën zijn een aantal randvoorwaarden verbonden. De trajecten zullen doorgaans veel langer zijn dan de gangbare praktijk bij de VDAB (zes maanden); de werking focust niet alleen op de werkzoekende, maar op alle relevante actoren in het systeem (diensten, intermediairen, werkgevers); de finaliteit wordt verruimd van ‘formele tewerkstelling’ tot een waaier van alternatieve vormen van ‘actief burgerschap’ en de methodiek is inclusief, integraal, krachtgericht, participatief, gestructureerd en gecoördineerd.

De principes van het W<sup>2</sup>-aanbod kunnen als volgt samengevat worden. W<sup>2</sup> beoogt de zwakste doelgroepen op de arbeidsmarkt: werkzoekenden, werkenden en tijdelijk inactieven die behoefte hebben aan méér dan alleen arbeidsmarktgerichte dienstverlening. De finaliteit van de W<sup>2</sup>-trajecten kan omschreven worden als ‘*duurzame integratie*’. W<sup>2</sup> houdt een zeer gediversifieerd ondersteuningsaanbod in met flexibele combinaties van diensten op maat van het individu op volgende domeinen:

1. arbeidsmarktgerichte diensten (screening, bemiddeling, competentieontwikkeling en loopbaanbegeleiding);
2. materieel (inkomen, schuldbemiddeling, huisvesting enz.);
3. psychisch (verslavingsproblematiek, depressie enz.);
4. medisch (gezondheidsproblemen, functiebeperkingen enz.);
5. sociaal (gezinsrelaties, vereenzaming, discriminatie enz.);
6. cultureel (inburgering, emancipatie enz.).

Voor wat de dynamiek van trajecten betreft, moet afgestapt worden van het lineaire denken. W<sup>2</sup>-trajecten zijn eerder iteratief en cyclisch van aard en vragen een flexibele benadering met een regelmatige evaluatie en bijsturing. Wat de duur van de trajecten betreft, mag er geen beperking worden vooropgesteld. Integendeel: voor de meest kwetsbare werkzoekenden is langdurige jobcoaching, ook na plaatsing, noodzakelijk om efficiëntieredenen het vermijden van terugval. Ongeacht de aard van de dienstverlening, is de filosofie van de W<sup>2</sup>-trajectwerking steeds het investeren in het menselijk, materieel, psychisch, sociaal en cultureel vermogen van individuen, alsook empowerment van het individu.

### Key words:

Werk; welzijn; trajectbegeleiding; duurzame integratie; empowerment; actief burgerschap

## 2 Doel van het onderzoek

De kerndoelstelling van dit onderzoek bestond erin, een totaalconcept te ontwerpen dat toelaat om arbeidsintegratie te verwezenlijken voor diegenen die – om diverse redenen – het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn. Hiertoe werden volgende elementen voorop gesteld:

1. de diverse doelgroep(en) en hun behoeften identificeren;
2. het concept van integrale trajectwerking verfijnen;
3. een organisatie- en beleidskader uitwerken voor optimale samenwerking tussen de diverse betrokken diensten.

### Verduidelijking van kernbegrippen

**OCMW:** Elke gemeente of stad heeft een eigen 'Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn', OCMW, dat een aantal maatschappelijke dienstverleningen verzekert en zo zorgt voor het welzijn van iedere burger. Sommige OCMW's maken deel uit van een Sociaal Huis.

**Sociaal Huis:** Het Sociaal Huis is een plek waar burgers terecht kunnen met vragen rond de sociale dienstverlening in hun gemeente, buurt of wijk. Ook digitale vormen van Sociale Huizen bestaan.

**Werkwinkel:** De Werkwinkel is de plaats waar alle organisaties te vinden zijn die hulp verschaffen bij de zoektocht naar werk. Werkwinkels zijn lokaal of intergemeentelijk uitgebouwd.

**VDAB:** Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, de Vlaamse publieke arbeidsbemiddelaar (Public Employment Service)

**VAPH:** Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap

**OESO:** Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD: Organization for Economic Co-operation and Development)

## 3 Methoden en data

Voor de uitwerking van het  $W^2$ -concept werden twee *theoretische kaders* gecombineerd. Enerzijds werd inspiratie gezocht in de welvaartstheorieën van Amartya Sen en John Roemer. Deze stellen dat actief arbeidsmarktbeleid niet het opjagen is van werklozen die zich dreigen te nestelen in luiheid, maar het investeren in hun menselijk, materieel, sociaal, psychisch en cultureel kapitaal en het verruimen van hun autonome keuzemogelijkheden. De empowermentbenadering (zie o.a. Van Regenmortel, 2002, 2010a, 2010b) sluit hier naadloos bij aan. Empowerment gaat enerzijds om de ontsluiting en ontwikkeling van de persoonlijke krachten van de doelgroep en anderzijds om de ontsluiting van de nodige sociale hulp- en steunbronnen. Een streven naar volwaardig burgerschap ('full citizenship') is hierbij de rode draad.

Naast theoretische kaders, werd op zoek gegaan naar *innoverende praktijken* in binnen- en buitenland. Enerzijds werd voortgebouwd op de ervaring van heel wat actoren uit het Vlaamse arbeidsmarktbeleid – VDAB zowel als het VAPH, de OCMW's en derden – die in het recente verleden hebben geëxperimenteerd met innoverende methodieken. Anderzijds werd over de landsgrenzen heen gekeken, naar Nederland en vooral Finland, waar men op het vlak van integrale trajectwerking al meer ervaring heeft.

### Methodische toelichting

De *belangenorganisaties* die een inbreng deden in dit onderzoek waren het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen, het Forum van Etnisch-Culturele Minderheden vzw en het Gebruikersoverleg Handicap en Arbeid.

In *Vlaanderen* werden volgende casussen en methodieken bestudeerd:

- Stebo vzw in Genk: VUURwerkt-methodiek en methodiek 'duo-aanpak naar werk;'
- vzw Leren Ondernemen in Leuven: de brede invulling van activering van mensen in armoede;
- project 'Activering Plus' in Provincie Vlaams-Brabant: begeleiding van mensen met verhoogde psychische kwetsbaarheid;
- tendering activeringsbegeleiding: uitbesteding van zorg door VDAB voor mensen met een medische, mentale, psychische of psychiatrische problematiek (MMPP);
- project 'Plug in Gaps': samenwerking tussen uitzendsector en ATB/GTB (de gespecialiseerde dienst voor trajectbepaling en -begeleiding van personen met een arbeidshandicap) met het oog op het activeren van mensen met een arbeidshandicap;
- 'Instant A': sociaal uitzendkantoor voor jongeren;
- 'Instant A+': sociaal uitzendkantoor voor 50-plussers;
- Rainbow Economy in Brussel: stimuleren van het zelfstandig ondernemerschap bij asielzoekers en vluchtelingen
- gidsenproject van vzw De Sleutel: toeliding van mensen met drugproblemen;
- RESET: extra kansen voor personen met een handicap en hun begeleiders;
- de socioprofessionele balans van het OCMW.

In het *buitenland* werden volgende goede praktijken belicht:

- Nederland: project 'arbeidsmakelaar': proactieve benadering van werkgevers (Fontys Actief);
- Finland: het 'Labour force service center' (LAFOS) en DUURI, het LAFOS-centrum van Helsinki

## 4 Bevindingen

### 4.1 Wie komt in aanmerking voor W<sup>2</sup>-trajecten

De curatieve doelgroep van VDAB – de zogenaamde MMPP groep met medische, mentale, psychische of psychiatrische problemen – kan aangeduid worden als *ondergrens* van de doelgroep voor W<sup>2</sup> trajecten. Aan de *bovengrens* van de doelgroep zal onvermijdelijk een 'grijze zone' bestaan omdat het moeilijk is om a priori de intensiteit van behoeften te bepalen. De VDAB zal bijgevolg d.m.v. een gespecialiseerde, multidisciplinaire screening de functie van 'gatekeeper' moeten uitoefenen. Naast de VDAB doelgroepen moeten het OCMW-cliënteel en de 'niet bereikte werklozen' in het perspectief op de doelgroep(en) en hun behoeften worden opgenomen.

Deze toevoeging garandeert niet dat alle potentieel belanghebbenden voor een W<sup>2</sup>-aanpak in kaart gebracht zijn. Daarom wordt gepleit voor een *universeel kader* in plaats van een categoriaal kader. Dit laat toe om de heterogeniteit van 'de doelgroep zoals ze is' te respecteren. Het universele criterium voor afbakening van de doelgroep is: *het bestaan van andere dan arbeidsmarktgerelateerde behoeften aan ondersteuning*. Met andere woorden, elke persoon met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, die op één of meerdere andere dan arbeidsmarktgerelateerde vlakken professionele dienstverlening nodig heeft, komt voor de integrale W<sup>2</sup>-trajectwerking in aanmerking. Met de benaming 'persoon met een kwetsbare arbeidsmarktpositie' – eerder dan 'werkzoekende' – wordt aangegeven dat de integrale trajectwerking kan doorlopen na plaatsing van de werkzoekende, om een *duurzame arbeidsintegratie* te verzekeren. Bovendien zouden ook personen in aanmerking moeten komen die (nog) niet werkzoekend zijn, zoals jongeren uit het buitengewoon secundair onderwijs, het deeltijds beroepssecundair onderwijs alsook (ex-)gedetineerden.

### 4.2 Aan welke behoeften komt een W<sup>2</sup>-traject tegemoet?

De behoeften van deze doelgroep op vlak van ondersteuning zijn uitermate divers en kunnen onder meer betrekking hebben op: het psychisch-emotioneel welbevinden (bv. behandeling van depressie) en concrete welzijnsgerelateerde problemen (bv. schuldbemiddeling); basisvorming- en ervaring; de gezondheid (bv. ontwenning van een verslaving); de sociale en culturele context (bv. doorbreken van isolement of discriminatie). Het gepast inspelen op deze behoeften vereist een zeer flexibel en wijdvertakt aanbod van diensten. Dit moet de ruimte voor een sluitende, individuele, cliëntgerichte aanpak op maat vrijwaren.

### 4.3 Welke finaliteit wordt beoogd met een W<sup>2</sup>-traject?

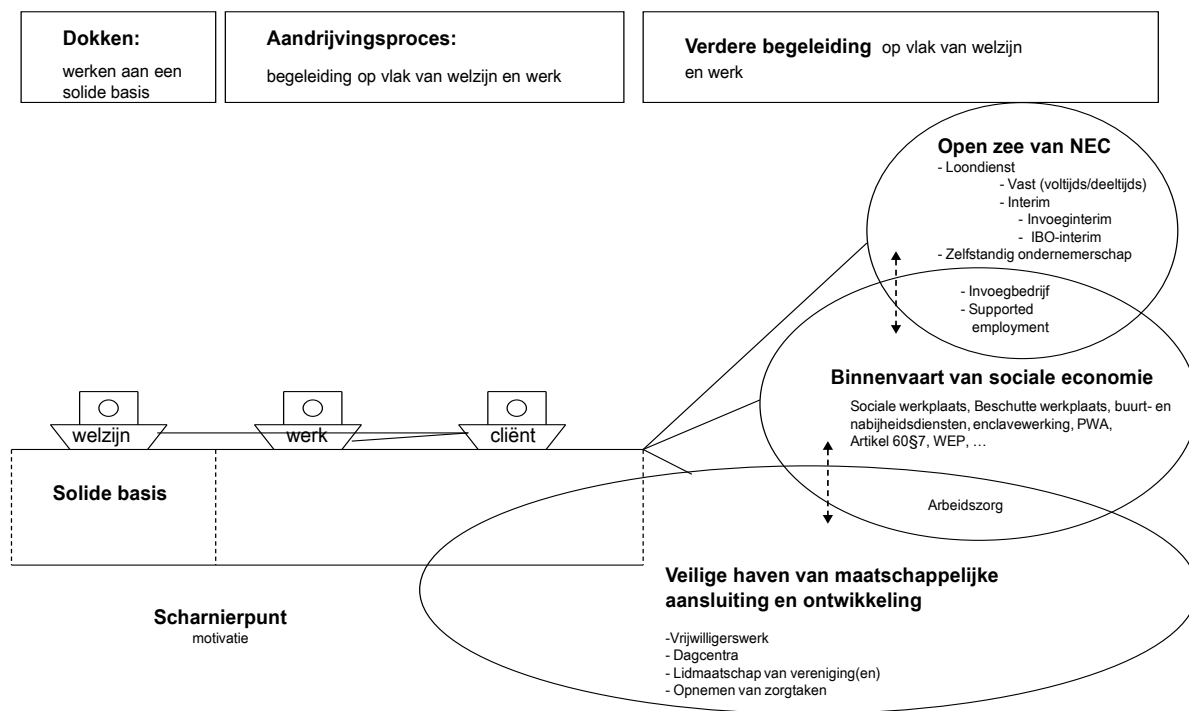
De finaliteit van de W<sup>2</sup>-trajecten beperkt zich niet tot reguliere arbeid in het normaal economisch circuit, de sociale economie en de arbeidszorg. Elke vorm van arbeid, met inbegrip van 'participatie' (zorg, vrijwilligerswerk, ...) moet tot het spectrum van de (tussen)doelen kunnen behoren. Reguliere arbeid blijft weliswaar het ultieme doel. Een langetermijnperspectief met aandacht voor nazorg en voor loopbaanbegeleiding garandeert dat de doelgroep niet wordt 'geparkeerd' in een (arbeids)participatieplaats, maar integendeel blijvend kansen krijgt op leren en evolueren. Tegelijkertijd kunnen onder deze finaliteiten ook interimwerk en zelfstandig ondernemerschap een plaats krijgen.

### 4.4 Goede praktijken in kaart gebracht

Er werden een tiental Vlaamse en Nederlandse praktijkvoorbeelden geanalyseerd. De focus lag hierbij op innoverende trajectbegeleidingspraktijken die zich richten op 'mensen met een verre afstand tot de arbeidsmarkt' en inspelen op een of meerdere van de onderkende behoeften. Er werd vastgesteld dat methodieken en instrumenten alsook inzichten omtrent succesfactoren en knelpunten nog te vaak besloten blijven in organisaties, lokale netwerken en/of eindrapporten van projecten waarvoor de middelen ontbreken om ze (volledig) te continueren of te implementeren in de reguliere werking. Dit onderzoek bracht de goede praktijken opnieuw in de aandacht en integreerde hun sterktes in een overkoepelend concept. De bestudeerde praktijken leren dat best tegelijk met de doelgroep, de potentiële werkgevers als met de intermediären (de bemiddelaars) gewerkt wordt. De nood aan een universele, inclusieve benadering van de doelgroep (i.p.v. een categoriale benadering) krijgt hiermee een complement van een inclusieve benadering van alle actoren die een rol spelen bij het verwezenlijken van de (arbeids)participatie van de doelgroep.

#### a) Ondersteuning van de doelgroep

Volgende figuur is een schematische voorstelling van het W<sup>2</sup>-traject en geeft de verschillende fases in ondersteuning van de doelgroep weer. De figuur symboliseert de afmering van een schip waarbij er eerst in de dokken gewerkt wordt aan een solide basis. Tijdens het aandrijvingsproces ligt de nadruk op de integrale begeleiding op vlak van werk en welzijn gesymboliseerd door de loodsdienst, tot de werkzoekende klaar is om zich hetzij naar de veilige haven van maatschappelijke aansluiting ontwikkeling te begeven, hetzij naar de binnenvaart van de sociale economie, hetzij naar de open zee van het normaal economisch circuit. Verdere begeleiding op vlak van werk en welzijn kan ook dan een belangrijk aandachtspunt blijven met het oog op een duurzame integratie.



**Figuur 1** Schematische voorstelling van het W<sup>2</sup>-traject (Steenssens, Sannen et al., 2008)

Voor de activering en ondersteuning van de doelgroep is *motivatie* een cruciale factor. Deze bevat zowel een intrinsieke als extrinsieke component. Het zoeken naar mogelijkheden om de krachten van de betrokkene maximaal te ontsluiten speelt in op de intrinsieke component. Het bieden van perspectief op (arbeids)participatie en ontwikkeling die een daadwerkelijke verbetering van de huidige situatie inhoudt, speelt in op de extrinsieke component. Werken aan ‘werk’ en ‘welzijn’ zijn daarin parallel uit te tekenen sporen. De ernst van de zorgproblematiek bepaalt of er een fase van uitsluitende zorghulp vooraf dient te gaan aan (een combitraject met) arbeidstoeleidsactiviteiten. Het gaat dan om de ontwikkeling van een *solide basis*, een veilig platform, als noodzakelijk vertrekpunt. Een belangrijk aandachtspunt in dit activeringsproces is het geleidelijk opbouwen van *sociale verbondenheid*, het gepast inspelen op en betrekken van sociale en culturele contexten en de erkenning van een brede invulling van het begrip ‘arbeid’. De notie ‘proces’ geeft daarbij de noodzaak aan van:

- een iteratieve opvatting van het trajectverloop die rekening houdt met de veranderlijkheid van de behoeften van de betrokkene en de omstandigheden waarin hij zich bevindt;
- het hanteren van soepele tijdslijnen;
- flexibele en warme overdrachten tussen alle betrokken actoren.

#### **b) Ondersteuning van de vraagzijde**

De activering en ondersteuning van de *vraagzijde* betreft zowel het niveau van een individuele werkzoekende (bijvoorbeeld door het werken met portfolio's, intensieve casegebonden jobhunting en -bemiddeling, administratieve ondersteuning en zorg) als het niveau van de hele doelgroep (bijvoorbeeld door ondersteuning bij het ontwikkelen en implementeren van diversiteitsplannen in bedrijven, het informeren over tewerkstellingsmaatregelen en het actief creëren van arbeidsplaatsen voor de doelgroep). Het creëren van win-win-situaties, het behartigen van de belangen van de werkzoekende én van het bedrijf, staat daarbij voorop.

#### **c) Ondersteuning van de intermediairen**

Wat de activering en ondersteuning van de *bemiddeling* – de intermediairen – betreft, noodzaakt de inclusieve benadering van de doelgroep een brede, integrale toegankelijkheid die verder reikt dan het opsporen, benaderen en toeleiden (het ‘grijpen’) van de doelgroep. Het gaat tevens om een volgehouden adequaat ondersteuningsproces op basis van vertrouwdschap (het ‘begrijpen’). Integrale toegankelijkheid heeft bijgevolg te maken met:

- de capaciteit van de werkvormen;
- het vindplaatsgericht en ‘uitbrekend’ (outreaching) bereiken van doelgroepen;
- het voeren van een gepaste, betekenisvolle communicatie;



- laagdrempelig aansluiten bij de leefwereld van de werkzoekenden en de omstandigheden waarin ze zich bevinden (bijvoorbeeld door fysieke nabijheid in buurten of wijken, het inzetten van ervaringsdeskundigen, het geïnformeerd handelen op basis van leefwereldonderzoek).

Verder is een adequaat *samenwerkingsmodel* vereist om alle actoren die een rol spelen bij het verwezenlijken van de (arbeids)participatie van de doelgroep te betrekken. Tot de succesfactoren behoren hier (tijd voor het ontwikkelen van) netwerken, kennis van andere actoren, een gedeelde visie en structurele samenwerking in functie van complementariteit (geen parallelle circuits).

Ten slotte wijst de analyse uit dat integrale trajectbegeleiding op maat nogal wat *competenties* van de trajectbegeleider, *tijd* en *handelingsruimte* vereist. Een 'empowerende' arbeidsorganisatie sluit aan op deze vereisten en kenmerkt zich onder meer door het bieden van kansen voor competentieontwikkeling door opleiding, teamleren en intervisie en de ontwikkeling of toepassing van gepaste technieken en instrumenten. Hiertoe behoren onder meer een adequaat instrumentarium voor procesevaluatie (naast resultaatsevaluatie) en voor screening.

#### 4.5 Finland

Ook in Finland werd inspiratie gezocht. Hier werd reeds enkele jaren voor dit onderzoek een trajectwerking uitgebouwd voor personen met behoefte aan meervoudige vormen van ondersteuning in een partnerschap tussen meerdere publieke en private actoren. Naast een aantal gelijkenissen met de Vlaamse arbeidsmarkt (o.a. de vaststelling dat een louter arbeidsgerichte aanpak voor bepaalde doelgroepen niet volstaat, de nood aan samenwerking met andere partners, het experimenteren met het outsourcen van diensten waarvoor men zelf de deskundigheid niet in huis heeft) zijn er ook verschillen. Een verschil situeert zich in de ervaring van de *LAFOS-centra*. De samenwerking tussen arbeidsbemiddeling en sociale diensten op lokaal niveau, tussen werk en welzijn is in Finland in een aantal regio's al ver doorgedreven. De drie structurele partners zijn de 'lokale werkwinkels', de 'gemeentelijke sociale diensten' en de socialezekerheidsadministratie. Daarrond functioneren netwerken van 'derden' die aanvullende diensten aanbieden. Er wordt gewerkt in *multidisciplinaire teams* die deskundig zijn op diverse domeinen: gezondheid, welzijn, huisvesting, inkomen, psychologische begeleiding, opbouwwerk, sport enz. Men heeft geopteerd voor een geïntegreerde, holistische aanpak, geënt op de methodiek van het case management, met een *tandem van trajectbegeleiders* 'werk' en 'welzijn' voor elke klant. De trajecten 'mogen' meerdere jaren duren, omdat de doelstelling ook *duurzame integratie* op lange termijn is. De LAFOS-diensten hebben daarom bij het cliënteel ook een goede reputatie.

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

### 5.1 Naar een Vlaamse blauwdruk van werk- en welzijnstrajecten

Het W<sup>2</sup>-model is bestemd voor de zwakste doelgroepen op de arbeidsmarkt, die behoefte hebben aan méér dan alleen arbeidsmarktgerichte dienstverlening. Tot arbeidsmarktgerichte diensten kunnen zowel screening als bemiddeling, competentieontwikkeling en loopbaanbegeleiding gerekend worden – d.w.z. diensten die tot het reguliere aanbod van de VDAB behoren.

De principes van het W<sup>2</sup>-aanbod kunnen in vijf punten samengevat worden.

1. De *doelgroep* wordt niet limitatief omschreven, maar omvat alle werkzoekenden, werkenden en tijdelijk inactieven met andere dan alleen arbeidsgerelateerde behoeften aan ondersteuning.
2. Dit impliceert – naast de reeds vermelde arbeidsmarktgerichte diensten – een zeer gediversifieerd *ondersteuningsaanbod* op volgende domeinen:
  - materieel (inkomen, schuldbemiddeling, huisvesting enz.);
  - psychisch (verslavingsproblematiek, depressie enz.);
  - medisch (gezondheidsproblemen, functiebeperkingen enz.);
  - sociaal (gezinsrelaties, vereenzaming, discriminatie enz.);
  - cultureel (inburgering, emancipatie enz.).

Hierbij zal het om flexibele combinaties van diensten gaan, op maat van het individu. Eerder dan het ontwikkelen van parallelle circuits wordt gepleit voor een maximale samenwerking met het reguliere aanbod, mits gedeelde doelstellingen en aangepaste coördinatiemechanismen, volgens de methodiek van het case management.

3. Ongeacht de aard van de dienstverlening, is de filosofie van de W<sup>2</sup>-trajectwerking steeds empowerment van het individu en het investeren in het menselijk, materieel, psychisch, sociaal en cultureel vermogen van

individuen. De kernvraag bij elke interventie blijft, in welke mate deze bijdraagt tot de uitbreiding van de 'capabiliteiten' (zoals gedefinieerd door A. Sen) met name op het vlak van arbeid en 'actief burgerschap'.

4. De finaliteit van de W<sup>2</sup>-trajecten kan omschreven worden als 'duurzame integratie'. Zelfs wat de 'werk'-dimensie betreft, moet dit begrip ruim omschreven worden. Naast reguliere en sociale tewerkstelling behoren ook arbeidszorg, vrijwilligerswerk en elke vorm van 'maatschappelijke participatie' tot de legitieme opties op korte termijn (en dus niet alleen formele, betaalde arbeid). Tegelijk impliceert het objectief 'duurzame integratie' dat trajecten niet (steeds) kunnen stopgezet worden wanneer de werkzoekende aan het werk is.
5. Wat de dynamiek van trajecten betreft, moet bij deze doelgroep(en) afgestapt worden van het lineaire denken. De onzekerheid op allerlei vlakken, inclusief het risico op mislukking, vergen een heel flexibele benadering met een regelmatige evaluatie en bijsturing. Voor sommige werkzoekenden zal een voortraject nodig zijn dat enkel uit welzijnsdiensten bestaat (om de nodige 'solide basis' te leggen opdat een arbeidstraject haalbaar wordt), maar de ervaring toont dat dit geen absolute wetmatigheid is. In sommige gevallen kan een arbeidstraject vanaf dag één bijdragen tot een snellere integratie. Ook wat de duur van de trajecten betreft mag er geen beperking worden vooropgesteld, integendeel: voor de meest kwetsbare werkzoekenden is langdurige job coaching, ook na plaatsing, noodzakelijk om terugval te vermijden.

## 5.2 Organisatie en financiering

Tot slot volgen enkele adviezen over de organisatorische en financiële aspecten van de W<sup>2</sup>-trajectwerking, zowel op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap als op het lokale niveau.

Op *Vlaams niveau* wordt gepleit voor een geëigend interdepartementaal overlegorgaan, periodiek uitgebreid met koepelorganisaties van diverse doelgroepen. Daarnaast zou een permanente W<sup>2</sup>-task force binnen het Departement Werk en Sociale Economie moeten belast worden met de ondersteuning van het centrale overleg, alsook van landelijke en lokale netwerken. De task force zou instaan voor de uitwerking van een strategische visie, informatie en sensibilisering, methodiek- en instrumentontwikkeling, ervarings- en kennisuitwisseling en de monitoring van de W<sup>2</sup>-trajecten.

De samenwerking op lokaal niveau moet rekening houden met de diversiteit van het werkveld. Idealiter kan een geïntegreerde werking van de Werkwinkel en het Sociaal Huis ook de spil worden van de lokale W<sup>2</sup>-trajectwerking. In andere gevallen zullen lossere netwerken moeten opgezet worden.

De VDAB zal hoogstwaarschijnlijk, met haar expertise op het vlak van screening en traject-toewijzing, de gatekeeper van de trajectwerking blijven. Dit impliceert echter geen monopolie op de regie. In principe zou het, zelfs op lokaal niveau, mogelijk zijn dat meerdere geaccrediteerde regisseurs de coördinatie van de trajectwerking in handen nemen, zo dicht mogelijk bij hun respectievelijke doelgroepen. Deze regisseurs kunnen zowel welzijnsorganisaties als arbeidsmarktactoren zijn.

Een laatste aanbeveling is de toewijzing en financiering van de W<sup>2</sup>-trajectwerking te onttrekken aan de bestaande tenderingmechanismen. De heterogeniteit, complexiteit en onvoorspelbaarheid van trajecten, het primeren van kwaliteitszorg boven kwantitatieve doelstellingen, alsook het primeren van samenwerking boven concurrentie zijn onverzoenbaar met marktwerking.

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

**Steenssens, K., Sannen, L., Ory, G., & Nicaise, I. (2008). *W<sup>2</sup>: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.**

Sannen, L., Driessens, K., & Verboven, A. (2011). *Werk en Welzijn verankerd. Krachtgerichte, integrale trajectbegeleiding voor werkzoekenden in armoede*. VDAB (handboek, te verschijnen).

Sannen, L., & Van Regenmortel, T. (2011). *Krachtgerichte, integrale trajectbegeleiding voor werkzoekenden in armoede. Uitdagingen en knelpunten van een nieuwe methodiek*, Leuven: HIVA-K.U.Leuven, (onderzoeksrapport, te verschijnen).

Sen, A. (1993). Capability and Well-being. In M. Nussbaum, & A. Sen (Reds.), *The Quality of Life* (pp. 30-53). Oxford: Clarendon Press.

Steenssens, K., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2009). *Conceptnota empowerment en activering in armoedesituaties*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.

Van Regenmortel, T. (2002). *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*. Leuven/Leusden: Acco.

Van Regenmortel T. (Red.) (2010a). *Empowerment en participatie van kwetsbare burgers. Ervaringskennis als kracht*. Amsterdam: SWP.

Van Regenmortel T., (2010b). Krachtgerichte activering en vrijwilligerswerk in functie van een inclusieve samenleving. In G. Redig, & E. Hambach (Reds.), *Chinese vrijwilligers? Over de driehoeksverhouding tussen vrijwilligerswerk, activering en arbeidsmarkt* (pp.163-180). Politeia.

# Determinanten van de inzetbaarheid en de mate waarin ze beleidsmatig beïnvloedbaar zijn

Auteur(s): Joost Bollens en Vicky Heylen

## 1 Abstract

In deze studie werd een overzicht gemaakt van mogelijke determinanten van de inzetbaarheid. De inzetbaarheid wordt immers bepaald door meer dan alleen maar het klassieke menselijk kapitaal. Uit dit overzicht blijkt dat het inderdaad de moeite loont om ook rekening te houden met de rol van bepaalde psychologische kenmerken, met gezondheidskenmerken, met het arbeidsmarktverleden, met de financiële en gezinssituatie en met bepaalde sociaal-culturele factoren.

### Key words:

Inzetbaarheid; psychologische effecten; scarring

## 2 Doel van het onderzoek

Het identificeren van kenmerken die op één of andere manier van invloed zijn op de inzetbaarheid, kan op zijn minst tot twee belangrijke toepassingen leiden. In de eerste plaats kan die kennis worden aangewend bij de evaluatie van de effectiviteit van arbeidsmarktprogramma's, waar dit tot een betere vergelijkbaarheid van de vergelijkingsgroepen kan leiden.

Een tweede toepassing van een betere kennis over het verband tussen bepaalde kenmerken en de inzetbaarheid heeft betrekking op het design van toekomstige arbeidsmaatregelen. De vaststelling dat bijvoorbeeld bepaalde psychologische kenmerken belangrijk zijn voor de inzetbaarheid, en dat sommige types van werkzoekenden typisch zwakker scoren op die kenmerken, kan de aanleiding zijn om bij het ontwikkelen van arbeidsmarktmaatregelen voor deze doelgroepen componenten in te bouwen die zorgen dat ze sterker scoren op deze psychologische kenmerken. Naast het beïnvloeden van bepaalde kenmerken met het oog op het vergroten van de inzetbaarheid, kan deze beïnvloeding ook een doel op zich zijn. In dat geval spreken we over een mogelijke verruiming van de doelstellingen van een activerend beleid zelf: naast het verbeteren van de arbeidsmarktpositie, zou een mogelijk doel van een activerend beleid ook kunnen liggen in het bevorderen van de gezondheid, het welbevinden, de sociale contacten etc.

## 3 Methodes en data

Dit onderzoek heeft betrekking op een literatuurstudie. Bij het ordenen van de inzichten uit de literatuur werd gebruik gemaakt van het hier beschreven kader.

Men kan inzetbaarheid definiëren als het vermogen om werk te vinden, werk te behouden, en, indien dat laatste toch zou mislukken, ander werk te vinden. In deze studie wordt onderzocht wat de determinanten zijn van de inzetbaarheid. Kennis van deze determinanten is in minstens twee opzichten belangrijk. In de eerste plaats kan deze kennis worden aangewend bij het ontwikkelen van beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de inzetbaarheid. In de tweede plaats kan deze kennis ook bijdragen tot een beter inzicht in de kansen van specifieke personen op de arbeidsmarkt (vb. bij het voorspellen van welke werkloze een grote kans heeft om lang werkloos te blijven, en dus mogelijk prioritair toegang moet hebben tot activerende maatregelen).

Hierbij werd vertrokken van het "employability-proces model" (Forrier & Sels 2003;2005) dat wat verder werd aangevuld (zie figuur 1). Een individu beschikt over een bepaalde hoeveelheid bewegingskapitaal. Dit heeft betrekking op het geheel van persoonlijke troeven en beperkingen die maken dat dit individu bepaalde arbeidsmarkttransities wel of juist niet kan maken.

Gegeven de huidige arbeidsmarktpositie en het verzamelde bewegingskapitaal kan het individu een aantal arbeidsmarkttransities maken, terwijl andere arbeidsmarktposities mogelijk niet bereikbaar zijn. De verzameling van de bereikbare arbeidsmarktposities beschrijft de bewegingsalternatieven. Als deze verzameling, afgezien van het continueren van de huidige positie, geen elementen bevat, blijft het individu in de uitgangpositie en volgt er geen transitie. Maar zelfs al bevat de verzameling van de bewegingsalternatieven meer elementen, dan nog volgt er niet noodzakelijk een transitie. De persoonlijke voorkeuren van het individu zullen met name bepalen wat voor het individu de meest aantrekkelijke optie is, blijven in de huidige positie of een transitie maken naar een andere positie. De voorkeuren bepalen m.a.w. de bewegingsbereidheid. Sommige transities moeten evenwel willens nillens gemaakt worden (van *werk naar inactief* bij onverwacht ontslag, bij het bereiken van de pensioensleeftijd, bij zware ziekte, uit de vergoede werkloosheid bij het oplopen van een sanctie, ...). In deze gevallen is er sprake van een

bewegingsnoodzaak. Die doet zich voor omdat het continueren van de uitgangspositie door één of ander omstandigheid niet langer in de verzameling van de bewegingsalternatieven zit.

In essentie beschrijft het employability-proces model de situatie op één bepaald moment in de tijd, zeg op moment  $t$ . Het individu bezet een bepaalde arbeidsmarktpositie en beschikt over een vector  $k_t$  met bewegingskapitaal. Kapitaal is bij uitstek een notie die maar betekenis krijgt omwille van de tijdsdimensie. Kapitaal komt dikwijls tot stand door een investeringsbeslissing, wat inhoudt dat op een bepaald moment wordt afgezien van consumptie in ruil voor een (verwachte) hogere consumptie later. Dit is duidelijk van toepassing bij de opbouw van menselijk en financieel kapitaal (men kan deze vormen van kapitaal overigens ook erven, in welk geval er geen sprake is van een investering). Bij andere vormen van kapitaal (psychologisch kapitaal, sociaal kapitaal) is de investeringsanalogie wellicht minder relevant, maar ook hier is het duidelijk dat het verworven kapitaal op moment  $t$  werd opgebouwd in het verleden van de persoon, startend bij de geboorte (erfelijkheid), en verder beïnvloed door de omgeving (bv. opvoeding) en door belangrijke gebeurtenissen in het leven. Belangrijke gebeurtenissen zijn alvast de arbeidsmarktposities die op momenten  $(t-1)$ ,  $(t-2)$  enz. werden ingenomen. In die zin kan men het bewegingskapitaal op moment  $t$  in figuur 1 zien als de resultante van een continu opbouwproces uit het verleden van de persoon, waarbij de op ieder moment in het verleden ingenomen arbeidsmarktposities een niet verwaarloosbare rol hebben gespeeld. Het begrip "opbouw" verwijst overigens niet alleen naar een toename, een kapitaalvoorraad kan ook afnemen en/of verouderen.

Een tweede manier waarop het arbeidsmarktverleden de huidige inzetbaarheid beïnvloedt, verloopt niet indirect via de invloed van vroegere arbeidsmarktposities op het proces van kapitaalopbouw, maar in zekere zin op een directe manier, met name vanuit de vector van vroegere arbeidsmarktposities an sich. Twee voor het overige identieke personen, waarvan er één echter 10 periodes van werkloosheid heeft opzitten, en de andere 10 periodes van werk, zullen wellicht niet over dezelfde verzameling van bewegingsalternatieven beschikken, ten gevolge van processen van (statistische) discriminatie op de arbeidsmarkt. Dit element werd in de figuur binnengebracht via het blokje "loopbaan" binnen het bewegingskapitaal.

Het model werd dan vervolgens vervolledigd door het uittekenen van het beslissingsmodel dat ten grondslag ligt aan de beslissing van het individu om al dan niet te investeren in haar bewegingskapitaal. Daarnaast werden ook een aantal exogene factoren opgesomd die een invloed kunnen hebben op de inzetbaarheid van een individu.

## 4 Bevindingen

### 4.1 Over diverse persoonlijke kenmerken, en over hun rol bij de inzetbaarheid en tijdens de activering

In wat volgt, wordt nader ingegaan op een aantal van de aangehaalde elementen, met een nadruk op de mogelijke componenten van het bewegingskapitaal.

#### 4.1.1 Menselijk kapitaal

Over de relatie tussen menselijk kapitaal en inzetbaarheid is al veel geschreven, er wordt hier dan ook niet diep op ingegaan. In het onderzoek wordt ingaan op het model van Heckman m.b.t. de ontwikkeling van cognitieve én niet-cognitieve vaardigheden over de levenscyclus (Heckman 2008; Cunha e.a. 2006). Deze theorie, die sterk gericht is op het beschrijven van de menselijke vermogensopbouw gedurende de kinderleeftijd, heeft ook implicaties naar de volwassen leeftijd, meer bepaald door het feit dat ook op volwassen leeftijd de reeds eerder verworven vermogens cruciaal zullen zijn voor de efficiëntie van de verdere vermogensverwerving.

Toegepast op opleiding, zijn er verschillende empirische vaststellingen die deze stelling onderbouwen (Heckman 2000). In de praktijk stelt men vast dat de deelname aan levenslang leren zeer ongelijk verdeeld is, en dat met name degenen die reeds een goede basisopleiding genoten, disproportioneel meer deelnemen aan het levenslang leren. Een deel van de verklaring hiervoor is mogelijk dat de reeds hoger geschoolden minder inspanning moeten doen om dingen bij te leren, en een hogere opbrengst kunnen putten uit een bijkomende investering in opleiding.

Een hierbij aansluitende vaststelling is dat de geschatte opbrengsten van opleidingsinvesteringen door de private sector (werknemersopleiding) doorgaans gunstig zijn, terwijl de geschatte opbrengsten van publiek voorziene opleidingen voor werklozen heel wat minder gunstig zijn. Dit gaat hand in hand met de vaststelling dat in de werknemersopleiding ook typisch de lager geschoolde werknemers worden uitgesloten of duidelijk ondervertegenwoordigd zijn, terwijl in de werklozenopleiding uit de aard der zaak wel veel lager geschoolden werklozen of werklozen met verouderde vaardigheden terecht komen. "The lack of interest of private firms in training disadvantaged workers indicates the difficulty of the task and the likely low return of this activity" (Heckman 2000, p. 39).

Heckman is dan ook veeleer pessimistisch wat betreft het voorzien van opleidingsprogramma's voor laaggeschoolde werklozen en werknemers waarvan de vaardigheden zijn verouderd ten gevolge van nieuwere productiemethodes: "the available evidence clearly suggests that adults past a certain age and below a certain skill level obtain poor returns to skill investment" (Heckman 2000, p. 51). Oudere laaggeschoolde werknemers en werklozen kan men volgens hem beter helpen via het geven van gerichte loonkostsubsidies.

#### 4.1.2 De vroegere loopbaan

De aard van de loopbaan voorafgaand aan moment  $t$ , of de opeenvolging van de verschillende arbeidsmarktstatuten die men doorlopen heeft voorafgaand aan moment  $t$ , kan een autonome invloed hebben op de loopbaanalternatieven die men op moment  $t$  heeft. Met autonoom wordt bedoeld dat reeds rekening werd gehouden met het loopbaankapitaal dat men op basis van die vroegere loopbaan (al dan niet) heeft opgebouwd. Het scarring-fenomeen past hier duidelijk onder: wanneer een verblijf in de werkloosheid ertoe leidt dat men later een grotere kans heeft om terug werkloos te worden *dan wat het geval zou geweest zijn als men die initiële werkloosheidsperiode niet had doorgemaakt*, of ertoe leidt dat men later minder gaat verdienen *dan wat anders het geval was geweest*, spreekt men in de literatuur van "scarring" (Clark e.a. 2001). Als scarring empirisch belangrijk is, d.w.z. als het voorkomt en wel bij een voldoende aantal gevallen, is het zeker beleidsrelevant. Scarring impliceert immers lange termijn effecten die zowel voor de individuele werkloze als voor de maatschappij duidelijk ongewenst zijn. Het individu ervaart meer werkloosheid en/of verdient minder dan wat het geval was geweest in afwezigheid van scarring. De maatschappij van haar kant ziet zich geconfronteerd met een hogere werkloosheid, een groter volume aan uit te betalen werkloosheidsuitkeringen en minder belastings- en sociale zekerheidsontvangsten.

Uit een overzicht van de beschikbare empirische studies, komen wat betreft de VSA verschillende studies tot de slotsom dat er geen sprake is van scarring in de werkloosheid. Diverse Europese studies wijzen evenwel wel op de mogelijke aanwezigheid van scarring. Dit schijnt er op te wijzen dat het belang van scarring een empirische vraag is die mogelijk afhangt van bepaalde arbeidsmarktkenmerken.

#### 4.1.3 Het psychologisch kapitaal

Een veel gebruikt model voor het in kaart brengen van persoonlijkheidskenmerken is de zogenaamde "big five"-benadering, waar de persoonlijkheid wordt beschreven aan de hand van vijf factoren. Deze vijf factoren zijn: openness to experience (de mate waarin een persoon behoefte heeft aan intellectuele stimulering, verandering en variatie), conscientiousness (de mate waarin een persoon bereid is om de bestaande regels, normen en standaarden te aanvaarden), extraversion (de mate waarin een persoon behoefte heeft aan aandacht en sociale interactie), agreeableness (de mate waarin een persoon behoefte heeft aan plezierige en harmonieuze relaties met de anderen) en neuroticism (de mate waarin een persoon de wereld beschouwt als bedreigend en als iets dat men niet onder controle heeft). Deze persoonlijkheidseigenschappen bestaan uit een mix van overtuigingen, gedragingen en emoties. Naast deze vijf factoren, zijn er nog een aantal kenmerken die regelmatig in de literatuur worden geciteerd. Self-efficacy heeft betrekking op het vertrouwen dat men heeft in het feit dat men een bepaalde taak tot een goed einde zal brengen. Locus of control geeft weer in welke mate men gelooft greep te hebben op het eigen leven. Zelfvertrouwen ("self-confidence") is het vertrouwen (of gebrek aan vertrouwen) in de eigen mogelijkheden en capaciteiten en in het eigen oordeelsvermogen. Het zelfbeeld ("self image") is het beeld dat men van zichzelf heeft. De zelfwaardering, eigenwaarde of de eigendunk ("self-esteem") is de evaluatie of beoordeling die men van zichzelf maakt.

Naast de persoonlijke eigenschappen en overtuigingen zijn er dan vervolgens een aantal begrippen die meer gerelateerd zijn aan wat in economisch jargon de voorkeuren of preferenties worden genoemd. Zo zijn er in het algemeen de aspiraties of betrachtingen, en daarnaast ook duidelijk de motivaties (of drijfveren, "dat wat het geheel vooruitdrijft", of ook beweegredenen) waaronder de betrokkenheid op werk of het arbeidsethos, en meer specifiek ook voorkeuren m.b.t. de tijd (tijdsvoorkeur, de mate waarin men huidig genot verkiest boven toekomstig genot) en voorkeuren m.b.t. risico (grotere of kleinere risicoaferigheid).

Binnen het psychologisch kapitaal kan men tot slot ook nog verwijzen naar de mentale gezondheid. Zo kunnen diverse psychische problemen (zoals depressiviteit, diverse persoonlijkheidsstoornissen en diverse fobieën) duidelijk een belemmering vormen voor de inzetbaarheid.

Uit een overzicht van empirische studies m.b.t. de relatie tussen psychologische kenmerken en de inzetbaarheid, kwamen de volgende conclusies naar voor: "locus of control" evenals "optimisme" correleren niet of nauwelijks met de diverse opgenomen arbeidsmarktuitskomsten, voor neuroticisme geldt dan weer een uitgesproken negatief verband met de arbeidsmarktuitskomsten. De vier andere persoonlijkheidskenmerken uit de 'big five' hebben een duidelijk positieve samenhang met het vertoonde zoekgedrag. Hetzelfde geldt overigens ook voor self-efficacy, zelfwaardering en voor de twee eigenschappen die te maken hebben met de motivatie, nl. de financiële druk en het arbeidsethos<sup>1</sup>.

#### 4.2 Effect van beleidsinterventies op persoonlijke kenmerken

In wat volgt, wordt nagegaan in welke mate persoonskenmerken kunnen worden beïnvloed door specifieke beleidsinterventies. Daarbij ligt het accent overigens voornamelijk op kenmerken behorend tot het psychologisch (en sociaal) kapitaal (dat er een link is tussen beroepsopleiding en het menselijk kapitaal, ligt immers voor de hand). Daarbij kan men het onderscheid maken tussen twee verschillende benaderingen: enerzijds zijn er de klassieke activerende maatregelen, die in eerste instantie gericht zijn op activering, maar mogelijk ook een effect hebben op

<sup>1</sup> In het onderzoek werd ook nog ingegaan op de relatie tussen enerzijds de inzetbaarheid en anderzijds de gezondheidstoestand, het cultureel kapitaal, het sociaal kapitaal, het financieel vermogen, de gezinssituatie en andere socio-demografische kenmerken.

een aantal elementen van het psychologisch kapitaal. Daarnaast zijn er beleidsinterventies die specifiek worden opgezet om elementen van het psychologisch (of sociaal) kapitaal te beïnvloeden.

In de literatuurstudie van Gelderblom e.a. (2007), wordt een overzicht gegeven van een aantal programma's die specifiek gericht zijn op de motivatie, het psychologisch en het sociaal kapitaal. Bij de vastgestelde effecten valt alvast op dat deze bijna over de gehele lijn als gunstig worden beoordeeld. Dit ook bij een programma dat met een experimenteel design werd geëvalueerd, in verschillende landen, waarbij er veelal sprake was van verschillende herhaalde metingen, en het aantal betrokken personen groot is, zodat de gerapporteerde gunstige effecten als zeer robuust kunnen worden beschouwd.

Naast de programma's die expliciet werden uitgevoerd om het psycho-sociaal functioneren te beïnvloeden, wordt in de literatuur ook gewag gemaakt van effecten van klassieke activerende maatregelen op dit functioneren, al is het aantal beschikbare studies eerder beperkt. Wat betreft opleiding voor langdurig werkloze jongeren stellen Creed e.a. (1996) vast dat deelname aan de opleiding een positief effect heeft op de zelfwaardering, maar niet op de mate van het psychologisch lijden. Eardly e.a. (2005) gaan na wat de effecten zijn van sancties op gezondheid en sociaal kapitaal bij Australische uitkeringstrekkers. Bijna een kwart van de gesanctioneerden bezuinigt op medische uitgaven, en dertien procent gaat na de sanctie meer drinken of drugs gebruiken. Een kwart van de gesanctioneerden zegt dat hun relatie na de sanctie verslechterde. Veertig procent vermindert de uitgaven m.b.t. sociale activiteiten en voor hobby's. Rubbrecht e.a. (2005) onderzoeken de effecten van diverse Vlaamse sociale tewerkstellingsprogramma's. Hierbij werd gebruik gemaakt van herhaalde opvolgingen, zodanig dat effecten op lange termijn kunnen worden nagegaan. Wat betreft de gezondheid worden geen effecten gevonden, op het vlak van de gezinsrelaties daarentegen is er wel sprake van gunstige effecten op middellange termijn.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

In deze studie werd een overzicht gemaakt van mogelijke determinanten van de inzetbaarheid. De inzetbaarheid wordt immers bepaald door meer dan alleen maar het klassieke menselijk kapitaal. Uit dit overzicht blijkt dat het inderdaad de moeite loont om ook rekening te houden met de rol van bepaalde psychologische kenmerken, met gezondheidskenmerken, met het arbeidsmarktverleden, met de financiële en gezinssituatie en met bepaalde sociaal-culturele factoren.

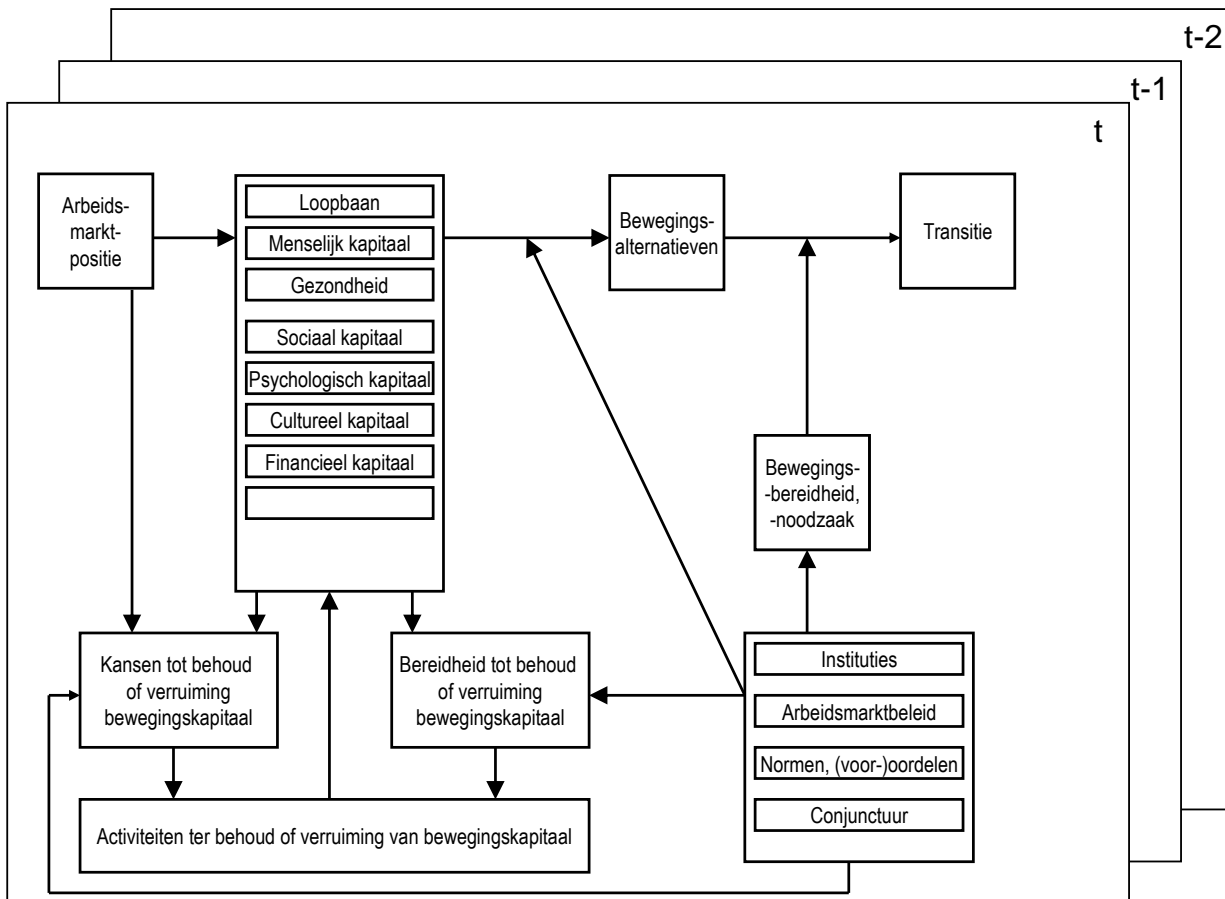
Het identificeren van kenmerken die op één of andere manier van invloed zijn op de inzetbaarheid, kan op zijn minst tot twee belangrijke toepassingen leiden. In de eerste plaats kan die kennis worden aangewend bij de evaluatie van de effectiviteit van arbeidsmarktprogramma's. Om netto-effecten te schatten worden dikwijls de resultaten van de begunstigden van het arbeidsmarktprogramma met de resultaten van een vergelijkingsgroep vergeleken. Een van de grote struikelstenen daarbij is dat de vergelijkbaarheid van beide groepen dikwijls niet optimaal is, omdat er met name verschillen zijn tussen beide groepen in kenmerken die samenhangen met de inzetbaarheid. Naarmate men bij de evaluatie rekening kan houden met een ruimere set van kenmerken die samenhangen met de inzetbaarheid, kan dit probleem beter onder controle worden gehouden.

Een tweede toepassing van een betere kennis over het verband tussen bepaalde kenmerken en de inzetbaarheid heeft betrekking op het design van toekomstige arbeidsmaatregelen. De vaststelling dat vb. bepaalde psychologische kenmerken belangrijk zijn voor de inzetbaarheid, en dat sommige types van werkzoekenden typisch zwakker scoren op die kenmerken, kan de aanleiding zijn om bij het ontwikkelen van arbeidsmarktmaatregelen voor deze doelgroepen componenten in te bouwen die zorgen dat ze sterker scoren op deze psychologische kenmerken. Deze kennis kan ook bijdragen tot een beter inzicht in de kansen van specifieke personen op de arbeidsmarkt (vb. bij het voorspellen van welke werkloze een grote kans heeft om lang werkloos te blijven, en dus mogelijk prioritair toegang moet hebben tot activerende maatregelen).

De vaststelling dat programma's die gericht zijn op motivatie en andere psychologische effecten, gunstige effecten hebben, noopt alvast tot de aanbeveling om ook werk te maken van de introductie van dergelijke programma's op de Vlaamse arbeidsmarkt.

Naast het beïnvloeden van bepaalde kenmerken met het oog op het vergroten van de inzetbaarheid, kan deze beïnvloeding ook een doel op zich zijn. In dat geval spreken we over een mogelijke verruiming van de doelstellingen van een activerend beleid zelf: naast het verbeteren van de arbeidsmarktpositie, zou een mogelijk doel van een activerend beleid ook kunnen liggen in het bevorderen van de gezondheid, het welbevinden, de sociale contacten etc.

**Figuur 1 Het volledige employability-proces model**



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

**Bollens, J., & Heylen, V. (2010). Determinanten van de inzetbaarheid en de mate waarin ze beleidsmatig beïnvloedbaar zijn. WSE Rapport. Leuven**

Clark, A. E., Georgellis, Y., & Sanfey, P. (2001). Scarring: the psychological impact of past unemployment. *Economica*, 68, pp. 221-241.

Creed, P., Machin, M., & Hicks, R. (1996). Neuroticism and mental health outcomes for long-term unemployed youth attending occupational skills training programs. *Personality and Individual Differences*, 21, pp. 537-544.

Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., & Masterov, D. (2006). Interpreting the evidence on life cycle skill formation. In E. Hanushek, & F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education, Volume 1*. Elsevier.

Eardly, T., Brown, J., Rawsthorne, M., Norris, K., & Emrys, L. (2005). *The impact of breaching on income support customers*. Australia: Social Policy Research Centre.

Forrier, A., & Sels, L. (2003). The concept employability: a complex mosaic. *International Journal of Human Resource Development and Management*, 3, pp. 102-124.

Forrier, A., & Sels, L. (2005). Het concept employability. *Tijdschrift voor HRM*, 3, pp.47-73.

Gelderblom, A., de Koning, J., m.m.v. Lachhab, K. (2007). *Effecten van 'zachte' kenmerken op de reïntegratie van de WWB, WW en AO populatie : een literatuurstudie*. Seor.

Heckman, J. J. (2000). Policies to foster human capital. *Research in Economics*, 54, pp. 3-56.

Heckman, J. J. (2008). *Schools, Skills, and Synapses*. IZA Discussion Paper No.3515.

Rubbrecht, I., Matheus, N., D'Addio, A., & Nicaise, I. (2005). *Sociale tewerkstelling in Vlaanderen: effectiviteit en maatschappelijk rendement op langere termijn*. Leuven: HIVA-KULeuven.



# De macro-economische effecten van het activerend arbeidsmarktbeleid

Auteur(s): Joost Bollens en Vicky Heylen

## 1 Abstract

In deze literatuurstudie werd nagegaan wat geweten is op het vlak van de macro-economische effecten van het activerend arbeidsmarktbeleid (AAMB). Gedurende de afgelopen jaren zijn er op dit terrein heel veel micro-economische evaluaties uitgevoerd. De situatie op het vlak van de macro-economische evaluaties ligt duidelijk anders. Het aantal beschikbare macrostudies is veeleer beperkt, ze maken gebruik van erg uiteenlopende methodologieën, en de gevonden resultaten zijn niet zelden onderling tegenstrijdig.

Dit mag geen reden zijn om die macro-economische effecten dan maar af te voeren als onbelangrijk. Wel integendeel, deze macro-economische effecten (én a fortiori, de afwezigheid of zeer beperkte omvang van deze effecten zoals door de huidige empirische literatuur wordt gesuggereerd) vormen de uiteindelijke toetssteen voor het beoordelen of het zinvol is om een bepaald beleid al dan niet te continueren. Met het oog op de maatschappelijke verantwoording van de grote budgetten die er worden besteed aan activerend beleid, is het dan ook stellig nodig dat er meer wordt geïnvesteerd in dit soort van evaluaties, en in de ontwikkeling van een aangepaste methodologie.

### Key words:

Activerend arbeidsmarktbeleid; macro-economische effecten; literatuur, survey

## 2 Doel van het onderzoek

Het actief arbeidsmarktbeleid (AAMB) streeft ernaar om meer werklozen terug aan een baan te helpen. Wat betreft het meten van de effectiviteit van een maatregel van actief arbeidsmarktbeleid, is er over de jaren heen wereldwijd een vrij uitgebreide expertise opgedaan, die heeft geresulteerd in een uitgebreide collectie van onderzoeksdesigns en van aan diverse omstandigheden aangepaste methodologieën (zie bv. Blundell & Costa Dias, 2008; Imbens & Wooldridge, 2008). Kenmerkend voor de meeste van deze benaderingen is dat ze gericht zijn op het meten van de effectiviteit vanuit het microperspectief. Om te beslissen of een maatregel zinvol is, is dit alleszins een belangrijk stuk informatie; stel immers dat een maatregel geen meerwaarde biedt aan de deelnemer. In dat geval is de kans klein dat de maatregel op een meer globaal niveau bekeken (bv. voor alle deelnemers samen) wel als positief kan worden beschouwd.

Het omgekeerde is echter helemaal niet het geval, het is met name niet zo dat iedere maatregel die voor de individuele deelnemer tot een positief resultaat leidt, daarom ook vanuit een maatschappelijk standpunt wenselijk is, of als positief moet worden beschouwd, laat staan, veralgemeend moet worden ingevoerd. Hier zijn op zijn minst een drietal bedenkingen bij te formuleren.

(1) Ten eerste, wat betreft het bepleiten van een veralgemeende invoering (bv. "iedere werkloze moet zich verplicht bijscholen") is het belangrijk te beseffen dat het effect van deelname aan een maatregel niet noodzakelijk identiek is voor iedereen. Het lijkt plausibel te veronderstellen dat bij maatregelen met een vrijwillige deelname vooral mensen zullen deelnemen die (denken dat ze) het meest te winnen hebben bij deelname.

(2) Een tweede element dat maakt dat gunstige effecten op individueel niveau daarom nog niet impliceren dat de maatregel maatschappelijk gewenst is, heeft te maken met de kostprijs van de maatregel. Stel dat men een volledig identiek positief effect kan bereiken met een andere maatregel die per deelnemer evenwel minder kost, dan is alvast duidelijk dat die andere maatregel meer kosten-effectief is dan de eerste maatregel, in welk geval, ceteris paribus, die tweede benadering maatschappelijk te verkiezen is boven de eerste.

(3) Een derde, en laatste reden waarom men uitgaande van microbevindingen slechts een stuk van de macro-effectiviteit van een maatregel meet, is gerelateerd aan het feit dat de gebruikelijke effectiviteitsmetingen enkel kijken naar de effecten van een maatregel op de deelnemers, en voorbijgaan aan de effecten op niet-deelnemers. In een micro-evaluatie van de effectiviteit wordt gemakshalve uitgegaan van de zogenaamde SUTVA-veronderstelling ("Stable unit treatment value assumption"). Deze veronderstelling heeft o.m. als gevolg dat het effect van de maatregel op een individu onafhankelijk is van de deelnamebeslissing van een ander individu. Dit vergemakkelijkt de analyse aanzienlijk, maar daar wordt wel een kost voor betaald. Zo worden sociale interacties en algemene evenwichtseffecten uitgesloten.

Deze veronderstelling is eerder onrealistisch. Ze onderstelt o.m. dat de effecten van het programma hetzelfde zijn, ongeacht of het programma klein of heel groot is. Aangezien een maatregel ook een zekere kostprijs heeft, is er een duidelijk indirect effect op niet-deelnemers via de belastingen die worden geheven om de kostprijs te kunnen betalen. Die hogere belastingen kunnen dan weer het gedrag beïnvloeden van niet-deelnemers. Voor een individuele maatregel is dit mogelijk verwaarloosbaar, maar macro-economisch is dit niet langer het geval. Zo zal de kostprijs van het activerend arbeidsmarktbeleid in zijn geheel mogelijk leiden tot een daling van de werkgelegenheid omdat een verhoogde belasting op arbeid leidt tot een reductie in het arbeidsaanbod.

Als we dit alles samen beschouwen, is het zeker te verantwoorden om het perspectief te verbreden, en te kijken naar wat er in de literatuur te vinden is over de macro-economische effecten van het activerend beleid. In wat volgt, zal voornamelijk gekeken worden naar het effect van het activeren arbeidsmarktbeleid op 'de rest van de maatschappij'. De boven opgeroepen vragen m.b.t. externe validiteit en kosteneffectiviteit zijn uiteraard minstens even belangrijk, maar verdienen een afzonderlijke behandeling die het kader van deze tekst overstijgt.

### **3 Methoden en data**

Op basis van literatuurstudie werd nagegaan in hoeverre de door de theorie voorspelde macro-economische effecten van het activerend arbeidsmarktbeleid ook in de praktijk worden teruggevonden. Naast Richard Layard heeft vooral ook Lars Calmfors mee aan de basis gelegen van de theoretische onderbouwing die in de jaren '90 werd ontwikkeld ter legitimering van een actief arbeidsmarktbeleid. Calmfors et al. (2002) onderscheidt de zes effecten van actief arbeidsmarktbeleid die hier summier worden toegelicht.

#### **(1) Effecten op het matchingproces**

De diverse activeringsactiviteiten die de publieke arbeidsbemiddelaar organiseert, zoals bemiddeling tussen vraag en aanbod, en begeleiding van de werkzoekenden, hebben als doelstelling om te komen tot een grotere efficiëntie in het matchingproces, d.w.z. komen tot een groter aantal matches voor een gegeven aantal vacatures en werkzoekenden.

#### **(2) Effecten op de onderlinge concurrentie voor beschikbare banen**

Maatregelen van actief arbeidsmarktbeleid kunnen er bovendien toe leiden dat de deelnemers aantrekkelijker worden voor de arbeidsmarkt, zodanig dat de concurrentie voor de beschikbare banen toeneemt.

#### **(3) Effecten op de productiviteit van de werkzoekenden**

Diverse vormen van AAMB, zoals opleiding maar ook werkervaringsprogramma's, kunnen ertoe leiden dat de productiviteit van de deelnemers stijgt.

#### **(4) Effecten op de verdeling van de arbeidskrachten over de sectoren**

Via opleiding en andere maatregelen kan men arbeid verplaatsten van stagnerende sectoren naar expanderende sectoren.

#### **(5) Rechtstreekse crowding out effecten (verdringing)**

Een mogelijk ongewenst effect van een AAMB zou kunnen zijn dat het leidt tot de verdringing van reguliere werkgelegenheid. Het risico dat dit gebeurt is wellicht het grootst bij maatregelen van tewerkstellingssubsidie. Dit kan gebeuren als de met een subsidie aangeworven werknemers substituten (en dus geen complementen) zijn voor de zittende werknemers.

#### **(6) Aanpassingseffecten, met gevolgen voor de loonvorming**

Calmfors vermeldt tot slot een aantal effecten die er voor kunnen zorgen dat het welvaartsverschil tussen het al dan niet hebben van werk wordt gereduceerd ten gevolge van de deelname aan een AAMB.

In tabel 1 wordt vervolgens een synthese gegeven van de diverse effecten van AAMB zoals door Calmfors et al. (2002) opgeeft, met daarbij de richting van het verwachte effect. De enige duidelijke conclusie die op basis van deze tabel kan worden gemaakt, is dat het bepalen van de richting van het uiteindelijke effect van AAMB op loon en werkgelegenheid een empirische zaak is, theoretisch kan het immers alle kanten op.

**Tabel 1 De effecten van een AAMB**

	Loon, gegeven werkgelegenheid (loon-druk)	Werkgelegenheid, gegeven loon	Netto-effect op regulierewerkgelegenheid
Matchingefficiëntie	- (?)	+ (?)	+ (?)
Concurrentie	- (?)	0	+ (?)
Rechtstreekse verdringing	0	-	-
Aanpassingseffect	+ (?)	0	- (?)
Productiviteit deelnemers	(+)	+	+/(0)
Allocatie over sectoren	-	0	(?)

Bron: Calmfors et al., 2002, p. 16

## 4 Bevindingen

### 4.1 Meet- en schattingsproblemen

In een macrobenadering van de effecten van het AAMB, zal men bijvoorbeeld nagaan of een land dat meer intensief gebruik maakt van AAMB, betere resultaten boekt op het vlak van werkgelegenheid dan een land dat dit minder doet. Er is dan behoefte aan een maatstaf die iets zegt over de intensiteit van het AAMB. In de praktijk worden dikwijls de uitgaven en/of het aantal deelnemers gehanteerd als benadering van de intensiteit van het beleid, maar dat is een keuze die niet zonder problemen is.

Zo verwijst OECD (1993) naar aspecten van een actief beleid die op zich niets kosten, zoals bv. de aanpassing van een regelgeving. Bovendien zal een land met een meer kosten-effectief AAMB, in vergelijking met een land met een minder kosten-effectief AAMB, ceteris paribus wellicht minder moeten uitgeven om eenzelfde werkgelegenheidseffect te behalen, waaruit dan (ten onrechte) zou kunnen worden afgeleid dat het effect van AAMB op de werkgelegenheid, gemeten aan de hand van de bestedingen, negatief is.

Nog meer problematisch is het zogenaamde endogeniteitsprobleem. Als men wil nagaan of een meer intens AAMB ook leidt tot bv. een lagere werkloosheid wordt dit in de praktijk veelal doorkruist door het feit dat, als de werkloosheid stijgt, men typisch een groter beroep zal doen op het AAMB, en vice versa.

### 4.2 Empirische resultaten in de literatuur

Calmfors et al. (2002) geven een overzicht van diverse macro-economische studies die op dat moment beschikbaar waren m.b.t. de situatie in Zweden. Op basis van dit overzicht, komen ze tot de slotsom dat het globaal plaatje wat betreft de macro-economische impact van het AAMB in Zweden veeleer teleurstellend is. Om te beginnen is er weinig evidentie te vinden voor het feit dat AAMB zou leiden tot een meer efficiënt matchingproces, dit is in de eerste plaats echter te wijten aan een gebrek aan empirisch materiaal. Een aantal studies m.b.t. de geografische mobiliteit, een deelaspect van de job matching, suggereren dat deze zou zijn afgenomen ten gevolge van het AAMB (o.m. door locking in effecten, die zich zeker voordoen bij gesubsidieerde tewerkstelling). Ze vinden vervolgens, op basis van zowel surveyresultaten als op basis van econometrische studies, grote verdringingseffecten bij die baancreatieprogramma's die het dichtst liggen bij gewone reguliere werkgelegenheid. Bij opleidingsprogramma's daarentegen wordt er geen verdringing vastgesteld. Het effect van de actieve programma's op de loonvorming is onduidelijk, sommige studies suggereren dat er sprake is van een opwaartse druk, volgens andere studies is die er dan weer niet. Vervolgens zijn er gereduceerde-vorm schattingen (gereduceerde-vorm schattingen geven het uiteindelijke totale netto-effect op bv. de werkgelegenheid, i.e. de som van alle afzonderlijke in sectie 3 besproken effecten). Op basis van verschillende studies komt hier de suggestie naar boven dat AAMB (of toch zeker gesubsidieerde tewerkstelling) ten koste gaat van de reguliere werkgelegenheid, zij het dat ze er ook in slagen om de open werkloosheid te reduceren. Het meest positieve effect van het AAMB tot slot, heeft betrekking op de arbeidsmarktparticipatie, die lijkt verhoogd te zijn ten gevolge van grote programma's.

Tot zover de resultaten voor Zweden. Daarbij moet men in het achterhoofd houden dat de Zweedse situatie, zeker ook wat betreft de inzet van het AAMB, niet zomaar vergelijkbaar is met de Belgische of Vlaamse situatie. Calmfors besluit zijn studie overigens met de vaststelling dat de schaal van het AAMB in Zweden in de periode voorafgaand aan de studie te groot was, en dat, om meer effectief te zijn, het AAMB moet worden ingekrompen, waarbij dan vooral een grotere nadruk moet komen te liggen op het laag houden van de langdurige werkloosheid in het algemeen, en de nadruk op jeugdprogramma's moet verkleinen.

Dit roept de vraag op of er in tussentijd nieuwe studies zijn verschenen die tot andere inzichten komen m.b.t. de situatie in andere landen. Kluge et al. (2007) geven een overzicht van een aantal recente macro-economische studies m.b.t. het AAMB. Hier wordt een korte synthese gegeven van dit overzicht. In een studie m.b.t. Spanje (Davia et al., 2001) wordt vastgesteld dat o.m. opleidingsprogramma's leiden tot een significante daling van de werkloosheidsgraad, maar de opleidingsprogramma's leiden evenwel niet tot een stijging van de werkgelegenheid. In een studie m.b.t. Nederland (Jongen et al., 2003) wordt gekeken naar de macro-economische impact van o.m. gesubsidieerde tewerkstelling in de private sector, en opleiding in de publieke sector. De opleidingsprogramma's verhogen de tewerkstellingskans voor de deelnemers, maar leiden ook tot crowding out en daardoor tot een lagere output. De subsidies in de private sector hebben slechts een beperkt werkgelegenheidseffect, maar zij leiden wel tot een verhoging van de output en zijn dus per saldo meer effectief dan de opleidingsprogramma's. In Albrecht et al. (2005) wordt het Zweedse "Knowledge Lift"-programma geëvalueerd. Dit programma werkt aan de competenties van laaggeschoolde werknemers en werklozen. Ze stellen positieve effecten vast voor de behandelde en een verschuiving in de samenstelling naar aard van job binnen de twee competentiegroepen (i.e. laag en niet-laag geschoold). Het verhogen van de competenties van laaggeschoolde naar middengeschoolde werknemers verhoogt het aantal vacatures en het loonniveau van de middengeschoolden, maar de overblijvende laaggeschoolden worden dan wel geconfronteerd met dalende lonen en grotere moeilijkheden bij het vinden van werk. De globale algemeen evenwichtseffecten zijn tot slot toch 1,5 tot 2 punten hoger dan de (positieve) effecten op individueel niveau. Volgens Johansson (2001) hebben de Zweedse arbeidsmarkt programma's een duidelijk positieve impact op de arbeidsmarktparticipatie (een effect dat in het overzicht van Calmfors m.b.t. Zweden ook reeds verschillende keren werd gemeld). Deze positieve effecten zijn evenwel slechts tijdelijk. De auteur stelt wel dat arbeidsmarktprogramma's mogelijk een functie kunnen vervullen om conjuncturele schokken te dempen, ze kunnen vermijden dat individuen uit de arbeidsmarkt stappen in een conjuncturele dalperiode. Hujer en Zeiss (2003, 2006) bestuderen opleidingsmaatregelen en directe baancreatie in West-Duitsland. Ze vinden een negatieve en significante impact voor de baancreatieprogramma's, die de zoekinspanningen van de deelnemers sterk beperken. De gecreëerde banen slagen er niet in om de kans op het vinden van een reguliere baan te verhogen. Voor opleidingsprogramma's worden er geen effecten gevonden. Gedurende de bestudeerde periode was er een uitvallende vraag naar arbeid, wat de auteurs laat vermoeden dat programma's die inwerken op het arbeidsaanbod minder geschikt zijn voor een periode met problemen aan de vraagzijde. In Hujer et al. (2006) wordt eveneens gekeken naar baancreatie en beroepsopleiding, nu vanuit het oogpunt dat er mogelijk een verschil is tussen West en Oost Duitsland. Voor West Duitsland komen ze tot de conclusie dat baancreatieprogramma's enkel op korte termijn een positief effect hebben, maar niet in staat zijn om op langere termijn het aantal werkzoekenden te doen dalen. Beroepsopleiding heeft dan weer wel positieve effecten op de arbeidsmarktsituatie, en niet alleen op korte termijn maar ook op lange termijn. De resultaten m.b.t. Oost Duitsland zijn minder precies. Voor de baancreatieprogramma's vindt men evenmin een effect op de werkloosheidsgraad, voor opleidingsprogramma's is er geen eenduidige conclusie. In Fertig et al. (2006) wordt eveneens gekeken naar het AAMB in Duitsland. Opleidingsprogramma's voor laaggeschoolde werklozen hebben een positief effect op de netto-uitstroom uit de werkloosheid. Ook voor loonsubsidies vinden ze positieve effecten, terwijl ook hier publieke tewerkstellingsprogramma's (in Oost Duitsland) een duidelijk negatieve impact hebben op de netto uitstroom uit de werkloosheid.

In een Finse studie (Kangasharju & Venetoklis 2003) wordt het effect van loonsubsidies op de werkgelegenheid in de bedrijven onderzocht. Er is sprake van een positief effect op de werkgelegenheid, een effect dat evenwel niet voldoende groot is om te compenseren voor het substitutie-effect. Bovendien zijn de subsidies voornamelijk een substituuut voor private uitgaven door de bedrijven. Er zijn geen aanwijzingen voor een verdringingseffect, de tewerkstelling in gesubsidieerde bedrijven gaat niet ten koste van niet-gesubsidieerde bedrijven in dezelfde sector en geografische regio. Van der Linden (2005) gaat het effect na van begeleidingsprogramma's voor Belgische werklozen. Hij vindt dat een toegenomen instroom in deze programma's een positieve directe impact heeft op de werkgelegenheid, maar dat er ook een indirect negatief effect is ten gevolge van verschuivingen op het vlak van het loon en door een wijzigend zoekgedrag bij niet-deelnemers. In Boone & Van Ours (2004) wordt voor de OESO 20 de impact nagegaan van opleiding, hulp bij het zoeken van werk via de publieke arbeidsbemiddelaar, en van gesubsidieerde banen. Zij vinden positieve effecten voor arbeidsmarkttraining en de activiteiten van de publieke arbeidsbemiddelaar, waarbij de effecten op de vermindering van de werkloosheidsgraad uitgaande van de arbeidsmarkttraining, het grootst zijn. De gesubsidieerde banen hebben daarentegen geen positief effect op de werkloosheidsgraad. In Boone et al. (2007) wordt nagegaan hoe een optimale werkloosheidsverzekering gecombineerd kan worden met opvolgings- en sanctioneringsmechanismen. Ze concluderen dat de introductie van opvolging en sanctionering leiden tot een welvaartsverbetering.

Tot zover dit overzicht van empirische studies m.b.t. de macro-economische effecten van het AAMB. In vergelijking met de micro-economische effectiviteitsliteratuur, waar er vele tientallen evaluaties beschikbaar zijn, is de oogst wat betreft de macro-evaluaties duidelijk beperkter. Deze scheve verhouding houdt mogelijk verband met het feit dat de macro-invalshoek uit de aard der zaak een stuk abstracter is dan de meer tastbare micro-invalshoek, waar men typisch het directe effect nagaat van een concrete maatregel op de arbeidsmarktpositie van concrete want identificeerbare

deelnemers. Het meer abstracte karakter heeft mogelijk tot gevolg dat de macrostudie voor beleidsmakers schijnbaar minder bruikbaar of nuttig lijken, zodanig dat er daar ook minder geld voor zal worden vrijgemaakt.

Als men probeert om een aantal algemene lijnen uit het gepresenteerde overzicht af te leiden valt op dat dit niet zo eenvoudig is, en dat er sprake is van (al dan niet schijnbaar) tegenstrijdige resultaten. Daarbij moet evenwel worden opgemerkt dat er verschillende elementen zijn die de vergelijkbaarheid van de studies bemoeilijken:

- achter algemene begrippen zoals "een opleidingsprogramma" of "een baancreatieprogramma" kunnen erg verschillende realiteiten schuilgaan, met verschillen in design, duur en intensiteit, verschillen in (rand-) voorwaarden, etc. Het is maar de vraag of één en ander altijd vergelijkbaar is;
- ook tussen de arbeidsmarkten van verschillende landen kunnen er grote verschillen zijn (andere instituties, niveau van werkloosheidsgraad, etc.), en natuurlijk zijn het net de macro-effecten van AAMB die zich afspelen als een interactie tussen het AAMB en de globale arbeidsmarkt. Bovendien speelt hier wellicht ook de stand van de conjunctuur, wat maakt dat de effecten van eenzelfde programma in eenzelfde land over de tijd heen ook kunnen verschillen (of binnen eenzelfde land met onderling erg verschillende regio's kan verschillen);
- verder valt op dat ondanks het beperkte aantal gevonden evaluaties m.b.t. macro-effecten er toch wel sprake is van erg uiteenlopende methodologieën: resultaten gebaseerd op VAR-modellen, op evenwichtszoekmodellen, of gewoon gebaseerd op een survey, etc. Hiermee samenhangend is de vaststelling dat er wel heel veel doelvariabelen zijn terug te vinden in deze literatuur: de ene studie meet het effect op de werkloosheidsgraad, een andere kijkt naar de impact op de werkgelegenheid, of op het zoekgedrag of het aantal vacatures, op de loonvorming of de welvaart, op de arbeidsparticipatie etc. Waarbij er op deze doelvariabelen dan nog korte en lange termijn effecten zijn. Deze vele doelstellingen weerspiegelen wellicht ook wel de complexiteit en de multidimensionaliteit van de macro-effecten (zoals trouwens ook blijkt uit de theoretische opsomming van Calmfors in de vorige sectie), maar het maakt de vergelijkbaarheid er zeker niet gemakkelijker op.

Rekening houdend met deze opmerkingen, kunnen de volgende voorlopige conclusies worden getrokken op basis van het overzicht van het empirisch materiaal:

- er zijn enige indicaties dat opleidingsprogramma's een positief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid, al zijn er ook studies die stellen dat dit potentieel gunstig effect wordt teniet gedaan door verdringingseffecten;
- er wordt wel vrij systematisch een negatief effect gevonden bij directe baancreatieprogramma's. Aangezien er voor deze maatregelen ook in het micro-economisch onderzoek systematisch een negatieve impact wordt gevonden, mag men dit resultaat stilaan als erg robuust beschouwen;
- de resultaten m.b.t. subsidies voor private werkgelegenheid zijn gemengd, waarbij positieve werkgelegenheidseffecten worden gevonden, maar ook gewag wordt gemaakt van aanzienlijke substitutie-effecten. Mogelijk is het effect hier sterk afhankelijk van het design en de concrete modaliteiten van de maatregelen;
- gemengde resultaten zijn er te vinden in (een erg beperkt aantal) studies m.b.t. hulp bij het zoeken naar werk en andere begeleiding van werkzoekenden, evenals m.b.t. het opvolgen van de zoekinspanningen, gekoppeld aan sanctionering.

Deze conclusies zijn – mogelijk met uitzondering van die m.b.t. directe baancreatie – met het nodige voorbehoud te nemen gezien het beperkt aantal studies, die onderling dan ook nog niet altijd tot dezelfde slotsom komen. Meer systematisch onderzoek is zeker aan te bevelen.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

Gedurende de afgelopen jaren zijn er heel veel micro-economische evaluaties uitgevoerd. De situatie op het vlak van de macro-economische evaluaties ligt anders, zoals uit deze literatuurstudie mocht blijken. Het aantal beschikbare macrostudies is veeleer beperkt, ze maken gebruik van erg uiteenlopende methodologieën, en de gevonden resultaten zijn niet zelden onderling tegenstrijdig.

Dit mag geen reden zijn om de macro-economische effecten dan maar af te voeren als onbelangrijk. Wel integendeel, deze macro-economische effecten (én a fortiori, de afwezigheid of zeer beperkte omvang van deze effecten zoals door de huidige empirische literatuur wordt gesuggereerd) vormen de uiteindelijke toetssteen voor het beoordelen of het zinvol is om een bepaald beleid al dan niet te continueren. Met het oog op de maatschappelijke verantwoording van de grote budgetten die er worden besteed aan activerend beleid, is het dan ook stellig nodig dat er meer wordt geïnvesteerd in dit soort van evaluaties, en in de ontwikkeling van een aangepaste methodologie.

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

**Bollens, J., & Heylen, V. (2010). *De macro-economische effecten van het activerend arbeidsmarktbeleid. Een literatuurstudie.* WSE Report 2010.**

Albrecht, J., van den Berg, G., & Vroman, S. (2005). *The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels.* EZA Discussion Paper No.1503.

Blundell, R., & Costa Dias, M. (2008). *Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Micro-economics.* IZA Discussion Paper No.3800.

Boone, J., & Van Ours, J. (2004). *Effective Active Labor Market Policies.* IZA Discussion Paper No.1335.

Boone, J., Fredriksson, P., Holmlund, B., & Van Ours, J.C. (2007). Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions. *Economic Journal*, 117(518), pp. 399-421.

Calmfors, L., Forslund, A., & Hemstroem, M. (2002). *Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences.* CESifo GmbH.

Calmfors, L. (1994). Active labour market policy and unemployment, a framework for the analysis of crucial design features. *OECD Economic Studies*, 22, pp. 7-47.

Davia, M, García-Serrano, C., Hernanz, V., Malo, M. A., & Toharia Cortés, L. (2001). Do Active Labour Market Policies Matter in Spain?. In J. de Koning, & H. Mosley (Reds.), *Labour market policy and unemployment: impact and proces evaluations in selected European countries.*

Fertig, M., Schmidt, C., & Schneider, H.. (2006). Active Labor Market Policy in Germany - Is There a Successful Policy Strategy?. *Regional Science and Urban Economic*, 36(3), pp. 399-430.

Hujer, R., & Zeiss, C. (2006). *Macro-economic Effects of Short-Term Training Measures on the Matching Process in Western Germany.* IZA Discussion Paper No.2489.

Hujer, R., & Zeiss, C. (2003). *Macro-economic impacts of ALMP on the matching process in West Germany.* IZA Discussion Paper No.915.

Hujer, R., et al. (2006). Macro-econometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany - A Dynamic Panel Approach Using Regional Data. In F. E. Carloeo, & S. Destefanis. (Reds.), *The European Labour Market - Regional Dimensions.* Physica Verlag, pp. 287-310.

Imbens, G., & Wooldridge, J. M. (2008). *Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation.* IZA Discussion Paper No.3640.

Johansson, K. (2001). Do labor market programs affect labor force participation?. *Swedish economic policy review*, 8(2), pp. 215-34.

Jongen, E., van Gameren, E., & Graafland, J. (2003). Exploring the Macro-economic Impact of Subsidized Employment. *De Economist*, 151(1), pp. 81-118.

Kangasharju, A. & Venetoklis, T. (2003). *Do wage-subsidies increase employment on firms?.* VATT Discussion Paper 304.

Kluve, J. (2007). *Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives.*

Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R. (1991). *Unemployment. Macro-economic Performance and the Labour Market.* Oxford: Oxford University Press.

OECD (1993). *Employment Outlook.* Paris: OECD.

Van der Linden, Bruno. "Equilibrium evaluation of Active Labor Market Programmes Enhancing Matching effectiveness." IZA Discussion Paper No.1526 (2005).

# Evaluatie van de activeringsplicht van oudere werklozen

Auteur: Joost Bollens

## 1 Abstract

In de loop van mei 2009 werd in Vlaanderen de zogenaamde systematische aanpak van de VDAB (de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding) uitgebreid naar de groep van nieuwe werklozen tussen 50 en 52 jaar. Deze aanpak houdt in dat deze werklozen, na drie maanden werkloosheid, geacht worden zich te laten begeleiden bij het vinden van werk. Daarbij kunnen ze een beroep doen op diverse instrumenten, zoals deelname aan een 50+ club en andere vormen van ondersteuning bij het zoeken naar werk, deelname aan opleiding, enz. Ze worden ook bijgestaan door consulenten die enkel met plus-vijftigers werken, en ook rekening mogen houden met de specifieke problemen van deze doelgroep.

In dit onderzoek werd onderzocht of deze maatregel een impact heeft gehad op de baankansen van de doelgroep. Bij het afzonderen van deze impact werd gebruik gemaakt van het feit dat de invoering van de maatregel gebaseerd is op een leeftijdscriterium (50-52 jaar), en op een kalendercriterium (vanaf mei 2009).

De vaststelling is dat door de maatregel de overgang naar werk binnen de doelgroep is verhoogd met 3 tot 4 procentpunten, wat, gezien de relatief lage kans op uitstroom naar werk van werklozen boven de 50 jaar, aanzienlijk is. Er zijn bovendien indicaties dat, ondanks de verplichting, niet alle werklozen binnen de doelgroep effectief een beroep hebben gedaan op de maatregel. Dit suggereert dat de impact voor zij die wel deelnamen, mogelijk nog hoger is dan wat werd geschat.

### Key words:

Actief arbeidsmarktbeleid; oudere werklozen; verschil van de verschillen (Difference in difference); propensity score matching;

## 2 Doel van het onderzoek

Gezien de demografische evolutie, is het van groot belang dat ook bij de vijftig-plussers de werkzaamheidsgraad voldoende op peil wordt gehouden. Dit is meer in het bijzonder een pijnpunt voor de Vlaamse arbeidsmarkt, die immers gekenmerkt wordt door een erg lage werkzaamheid in deze leeftijdsgroep. Men kan hier in de eerste plaats aan werken door ervoor te zorgen dat de regelgeving en de voorwaarden aanwezig zijn die oudere werknemers stimuleren om langer aan de slag te blijven, en die bovendien ook werkgevers stimuleren om oudere werknemers aan boord te houden. Daarenboven moet men er dan vervolgens zorg voor dragen dat de plus-vijftigers die toch werkloos worden, een beroep kunnen doen op een aangepast instrumentarium dat hen kan helpen om terug aan het werk te geraken. Daarbij kan men onder meer denken aan het instrumentarium van het actief arbeidsmarktbeleid, desgevallend aangepast aan de behoeften en specifieke problemen van deze leeftijdsgroep. Ondanks het feit dat er al heel wat geweten is over de effectiviteit van diverse actieve arbeidsmaatregelen in het algemeen, is er al met al weinig geweten over het effect van maatregelen die specifiek gericht zijn op oudere werklozen. Bovendien is het zo dat daar waar we op basis van de literatuur wel iets kunnen zeggen over de relatie tussen effectiviteit en leeftijd, dit meestal betrekking heeft op oudere werklozen die zelf kozen om deel te nemen aan de maatregel, en dus wellicht een selectieve, niet-representatieve groep vormen. De maatregel die in dit onderzoek bestudeerd werd is dan ook belangrijk, niet alleen omdat er (tot op zekere hoogte) sprake is van een aan de leeftijdsgroep aangepast instrumentarium (o.m. door de inzet van specifieke consulenten), maar ook omdat iedereen die onder de voorwaarden valt, geacht wordt om mee in te stappen. Het doel van de studie was dan ook om na te gaan of de invoering van dit nieuw beleid een impact heeft gehad op de werkkansen van de doelgroep.

## 3 Methoden en data

In een vijftal stappen wordt uitgelegd hoe het effect van de maatregel werd bepaald.

(1) In de eerste plaats werd de groep geselecteerd van alle werkzoekenden uit de leeftijdscategorie ( $50 \leq \text{leeftijd} < 53$ ) die sinds de start van de uitgebreide systematische aanpak in aanmerking kwamen voor de maatregel. In wat volgt wordt dit de doelgroep genoemd. Het arbeidsmarktparcours van deze personen werd op maandbasis opgevolgd, vanaf het moment dat ze de werkloosheidsduur van drie maanden overschreden (vanaf dat moment kwamen ze in aanmerking voor de maatregel), en dit gedurende 7 maanden (dus tot de 10<sup>e</sup> maand nadat ze werkloos werden).

Daarbij werd er voor iedere maand telkens gekeken of ze werkten of niet. Men kan dan voor 7 maanden telkens berekenen welk aandeel van deze groep aan het werk is.

(2) Vervolgens werden de werkresultaten van de doelgroep vergeleken met de werkresultaten van een groep van werkzoekenden uit de leeftijdscategorie 50-52 die in dezelfde maanden werkloos werden als de doelgroep, zij het in 2008 i.p.v. in 2009. Voor deze werkzoekenden die in 2008 werkloos werden was er nog geen sprake van een systematische aanpak 50+, zodat deze systematische aanpak één van de verklaringen vormt voor de mogelijke verschillen tussen hun werkprestaties en die van de doelgroep.

(3) Maar wellicht zijn er tussen 2008 en 2009 wel meer dingen gewijzigd dan alleen maar de invoering van het nieuwe beleid, of nog:

Verschil tussen 2009 en 2008 = (effect systematische aanpak) + (effect andere factoren)

In een derde stap werd dan vervolgens een schatting gemaakt van het effect van die andere factoren. Wanneer dit effect gekend is kan het effect van de systematische aanpak in de vergelijking afgezonderd worden. Om te benaderen hoe de werkprestaties van de recent werkloos geworden personen uit de leeftijdsgroep 50-52 zouden zijn geëvolueerd tussen 2008 en 2009, mocht de systematische aanpak niet zijn ingevoerd, werd een nabij gelegen groep gekozen, die met name betrekking hebben op eveneens recent werkloos geworden personen uit leeftijdsgroepen die in de buurt van 50-52 jaar zitten én die in de bestudeerde periode geen invoering van een systematische aanpak kenden. De in 2008 en 2009 werkloos geworden personen uit de leeftijdsgroep ( $53 \leq \text{leeftijd} < 55$ ) voldoen aan deze beschrijving.

(4) Het is eerder waarschijnlijk dat de samenstelling van de instroom van personen uit de leeftijdsgroep 50-52 in de werkloosheid in 2009 er anders uitzag dan in 2008. Om hier rekening mee te houden, werd, voorafgaand aan stappen (1) tot (3), de samenstelling van alle groepen gelijkgemaakt door het gebruik van matchingtechnieken.

(5) In stap (3) werd de zogenaamd "common trend"-veronderstelling gemaakt: in afwezigheid van de beleidsinterventie zouden beide groepen (50-52 en 53-55) tussen 2008 en 2009 een gelijke trendontwikkeling hebben gehad. Deze veronderstelling kan niet worden getest, maar er kan wel worden nagaan of ze plausibel is, door met name na te gaan of in een andere dichtbij gelegen vergelijkingsgroep er een zelfde trendontwikkeling is waar te nemen als in de vergelijkingsgroep van de 53-55-jarigen. Hiervoor werden de werklozen die op een leeftijd tussen 48 en 50 jaar werkloos werden gebruikt, wederom in 2008 en 2009. Deze werklozen vielen in 2009 weliswaar ook onder de systematische aanpak, maar in 2008 ook al, zodat men kan stellen dat er op dit vlak geen sprake is van een verandering tussen 2008 en 2009 voor deze groep.

## 4 Bevindingen

De werklozen die onder de systematische aanpak vallen, werden nadien gedurende 7 maanden opgevolgd. Daarbij werd per maand nagegaan of ze werken, dan wel nog werkloos zijn. Ook voor de vergelijkingsgroepen (50-52 in 2008, 53-55 in 2008, 53-55 in 2009) zijn er telkens 7 maanden beschikbaar.

In tabel 1 vindt men voor deze 7 maanden telkens het geschat effect, bekomen volgens de logica uitgelegd in sectie 3. Het gaat hier dus om een verschil-van-de-verschillen-na-matching. Het bovenste gedeelte heeft betrekking op de benadering waar de correctie voor de trendevoluitie tussen 2008 en 2009 werd gemaakt aan de hand van de vergelijkingsgroepen van 53-55 jaar. Deze resultaten suggereren dat de systematische aanpak een impact heeft gehad op de kans dat werklozen terug aan het werk geraken. Deze impact komt weliswaar met een zekere vertraging. Zo is in maand 4, de eerste maand nadat men in aanmerking komt voor de maatregel, het gevonden effect nog nul. Vervolgens duurt het enkele maanden vooraleer het geschatte effect voldoende groot is om als statistisch significant verschillend van nul beschouwd te kunnen worden. Vanaf maand 7 is dit het geval. Het geschatte effect voor bijvoorbeeld maand 9 betekent dat er, tengevolge van de systematische aanpak sprake is van een werkgelegenheidswinst van 4,5 procentpunten. Aangezien in maand 9 van de groep die onder de systematische aanpak valt er effectief 24,6 % aan het werk was, suggereert dit resultaat dat in afwezigheid van de maatregel slechts ( $24,6\% - 4,5\% =$ ) 20,1% aan het werk zou zijn.

**Tabel 1 Difference-in-differences-matching results (treated individuals : n = 3908)**

	Month 4	Month 5	Month 6	Month 7	Month 8	Month 9	Month 10
<b>Second difference : Group 53-55</b>							
<b>Effect</b>	-0.001	0.018	0.015	0.028	0.034	0.045	0.041
<b>Bootstrapped Standard Error*</b>	0.01	0.012	0.013	0.014	0.014	0.015	0.016
<b>T-value</b>	-0.14	1.47	1.09	1.96	2.30	2.97	2.54

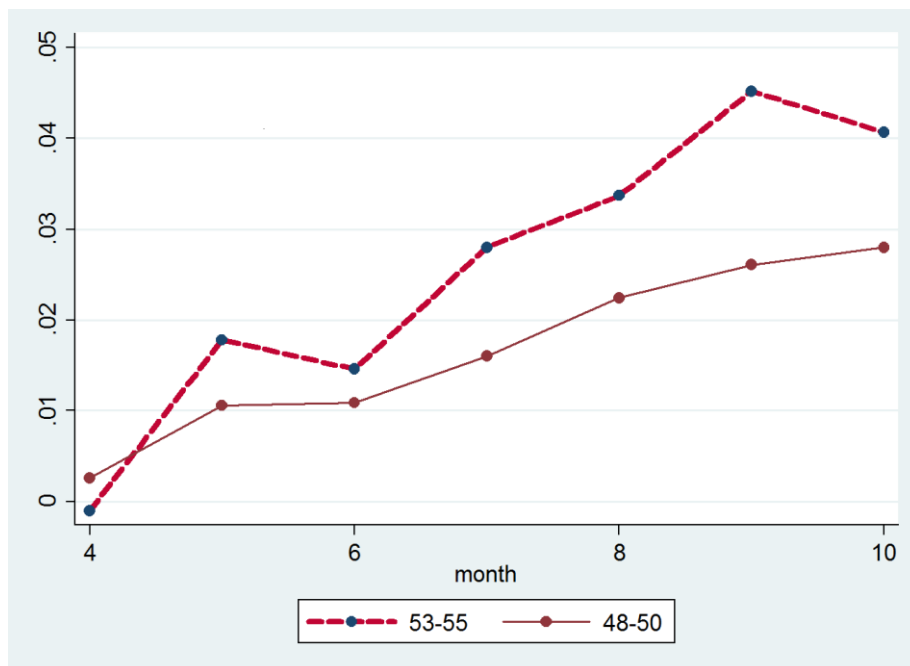


Second difference : Group 48-50

Effect	0.002	0.010	0.011	0.016	0.022	0.026	0.028
Bootstrapped Standard Error*	0.010	0.012	0.013	0.014	0.015	0.015	0.016
T-value	0.25	0.86	0.80	1.10	1.48	1.68	1.82

\* with 400 replications

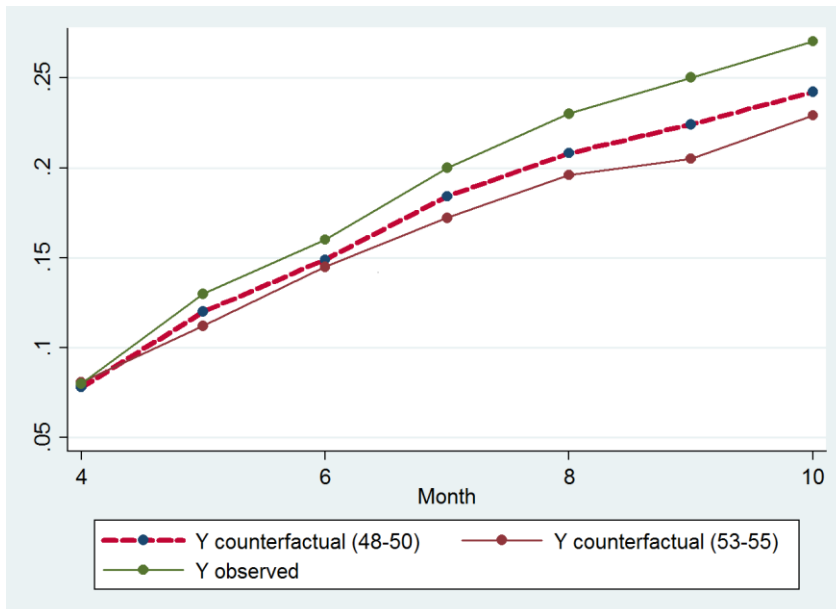
Het onderste gedeelte van tabel 1 heeft betrekking op de benadering waar de correctie voor de trendevolutie tussen 2008 en 2009 werd gemaakt aan de hand van de vergelijkingsgroepen van 48-50 jaar.



**Grafiek 1 : Schatting van het effect van de systematische aanpak**

Men kan uit de tabel opmaken dat de schattingsresultaten op basis van deze alternatieve schattingsstrategie afwijken van de voorgaande. Een vergelijking van beide reeksen in grafiek 1 geeft inderdaad aan dat er een verschil is, maar dat voor beide reeksen geldt dat ze gekenmerkt worden door een duidelijke opwaartse trend. In die zin wordt de common trend assumptie niet weerlegd. Wat betreft de grootte van het geschatte effect, maakt het uiteraard wel verschil welke van beide reeksen men neemt. De onderzoekers argumenteren dat uiteindelijk de vergelijking met de groep van 53-55 jaar de meest relevante is, onder meer omdat de leeftijd van 50 jaar een belangrijke psychologische barrière is op de Belgische arbeidsmarkt.

Blijft vervolgens de vraag of het gevonden effect substantieel is of niet. Uiteindelijk kan men die vraag maar zinvol beantwoorden als men ook rekening houdt met de kostprijs van de maatregel, aangezien het noodzakelijk is om de impact van een instrument te relateren aan de kostprijs van zijn implementatie. Gedetailleerde kostprijsgegevens zijn evenwel niet ter beschikking.



**Grafiek 2: De geobserveerde aandelen werkenden en de geschatte aandelen in afwezigheid van de maatregel**

In grafiek 2 geeft de bovenste lijn aan welke percentage van de doelgroep effectief aan het werk was in de maanden 4 t.e.m. 10. Hiervan is dan telkens per maand de overeenkomstige geschatte beleidsimpact vanaf getrokken, om zo tot de lager gelegen curves te komen. De onderste curve geeft weer wat de werkgelegenheidsaandelen zouden zijn geweest, mocht de maatregel niet zijn ingevoerd (op basis van een trendcorrectie met de resultaten van de 53-55 jarigen). Hieruit kan men afleiden dat de geschatte effecten, in het licht van de relatief lage kans van oudere werklozen om de werkloosheid te verlaten, zeker substantieel zijn.

Er zijn bovendien indicaties dat, ondanks de verplichting, niet alle werklozen binnen de doelgroep effectief een beroep hebben gedaan op de maatregel. Dit suggereert dat de impact voor zij die wel deelnamen, mogelijk nog hoger is dan wat werd geschat.

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

In de loop van mei 2009 werd in Vlaanderen de zogenaamde systematische aanpak uitgebreid naar de groep van nieuwe werklozen tussen 50 en 52 jaar. Deze aanpak houdt in dat deze werklozen, na drie maanden werkloosheid, geacht worden zich te laten begeleiden bij het vinden van werk. Daarbij kunnen ze een beroep doen op diverse instrumenten, zoals deelname aan een 50+ club en andere vormen van ondersteuning bij het zoeken naar werk, deelname aan opleiding, enz. Ze worden ook bijgestaan door consultants die enkel met plus-vijftigers werken en rekening mogen houden met de specifieke problemen van deze doelgroep.

In dit onderzoek werd onderzocht of deze maatregel een impact heeft gehad op de baankansen van de doelgroep. Bij het afzonderen van deze impact werd gebruik gemaakt van het feit dat de invoering van de maatregel gebaseerd is op een leeftijds criterium (50-52 jaar), en op een kalender criterium (vanaf mei 2009). De vaststelling is dat door de maatregel de overgang naar werk binnen de doelgroep is verhoogd met 3 tot 4 procentpunten, wat, gezien de relatief lage kans op uitstroom naar werk van werklozen boven de 50 jaar, aanzienlijk is. Er zijn bovendien indicaties dat, ondanks de verplichting, niet alle werklozen binnen de doelgroep effectief een beroep hebben gedaan op de maatregel. Dit suggereert dat de impact voor zij die wel deelnamen, mogelijk nog hoger is dan wat werd geschat.

Deze resultaten zijn belangrijk omdat ze aangeven dat ook een beleid dat gericht is op de activering van oudere werklozen nog vruchten afwerpt. De beleidsaanbevelingen zijn dan ook duidelijk: een geleidelijke uitbreiding van deze benaderingen naar werklozen boven de 52 kan zeker overwogen worden. Het is wel wenselijk dat ook dan de impact van de maatregel wordt opgevolgd. Het is daarenboven wenselijk dat ook beter opgevolgd wordt wie binnen de doelgroep effectief een beroep doet op de maatregel. Daarbij moet men rekening houden met de mogelijkheid dat een betere opvolging van de deelnameplicht kan leiden tot een daling van de impact van de maatregel. Men kan immers veronderstellen dat momenteel vooral zij hebben deelgenomen die denken daar het meeste baat bij te hebben.

*Volledige referentie van het onderzoeksrapport*

**Bollens, J. (2011). *Evaluating the mandatory activation of older unemployed*. WSE Report. Leuven**

# Van werk naar werk: de markt van outplacement

*Auteur(s): Peter De Cuyper, Ludo Struyven, Miet Lamberts (HIVA-K.U.Leuven); Anneleen Peeters en Debbie Sanders (Idea Consult)*

## 1 Abstract

'Langer werken' is één van de centrale gedachten van het generatiepact (2006). Zowel de Vlaamse als federale overheid zetten in dit kader zwaar in op 'outplacement' als instrument om vervroegde uittrede op de arbeidsmarkt te voorkomen. In dit kader ontstonden diverse regelgevingen over de inzet van outplacement bij herstructureringen en faillissementen. Daarnaast besliste de federale regering om eind 2007 een brede verplichting in te voeren voor werkgevers om aan alle ontslagen 45+'ers een outplacementbegeleiding aan te bieden.

Ondanks de beleidsaandacht is er zeer weinig informatie beschikbaar over outplacement. Dit onderzoek brengt voor het eerst de outplacementmarkt in Vlaanderen in kaart: volume, profiel van gebruikers-, outplacementkantoren- en aanbesteders, functioneren van de markt, inhoud en resultaten van outplacement. Daarbij wordt telkens nagegaan wat de impact van de (activerende) regelgeving is. Deze resultaten worden in een internationaal perspectief geplaatst. Op basis daarvan doet het onderzoek enkele suggesties voor de toekomstige ontwikkeling van outplacement in Vlaanderen.

### Key words:

Work to work transitions; Outplacement; Public Employment Service; Quasi-market

## 2 Doel van het onderzoek

Outplacement krijgt een steeds prominentere plaats toegewezen als instrument in het door de federale en Vlaamse overheid aangestuurde activeringsbeleid. De kennis over de grootte van de outplacementsector, het functioneren van de outplacementmarkt, de inhoud en resultaten van de outplacement is echter zeer beperkt, alsook de impact van het beleidskader op voorgaande. Op basis hiervan formuleert het onderzoek volgende onderzoeksvragen:

1. Welke kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen doen zich voor aan de vraag- en aanbodzijde van de outplacementmarkt in Vlaanderen?
2. Op welke wijze functioneert de outplacementmarkt, welke factoren eigen aan de markt bevorderen/belemmeren de inzet van outplacement?
3. Welke doelgroepen participeren aan outplacement, wat is de inhoud van outplacement en welke resultaten worden geboekt?
4. Welke impact heeft het beleidskader op de inzet (volume), de inhoud en de resultaten van outplacement?
5. Hoe kan de toekomstige ontwikkeling van de outplacementmarkt in Vlaanderen worden vormgegeven, rekening houdend met ervaringen in het buitenland?

### Verduidelijking van kernbegrippen

Outplacement is the set of services provided in the context of individual or group support for employees who have been made redundant, aimed at enabling them to find new work as soon as possible. In Belgium, the provision of such services is the responsibility of outplacement agencies. The first private providers of outplacement support have been active since the 80s. A legislative framework for (voluntary) outplacement was created in 1992 via collective labour agreement (CLA) no. 51.

CAO 51 : Collectieve Arbeidsovereenkomst waarin in 1992 op federaal niveau een eerste definitie voor outplacement is vastgelegd.

CAO 82 : CAO van 2002 waarin het recht werd bepaald voor ontslagen werknemers van 45 jaar of ouder op een minimaal outplacementprogramma van 60u voor een duur van maximum 12 maanden.

CAO 82 (bis) : CAO van 2007 waarin, als gevolg van het Generatiepact, het recht op outplacement voor ontslagen werknemers van 45 jaar en ouder werd omgezet in een plicht voor werknemer en werkgever.

Herplaatsingsfonds : heeft tot opdracht de outplacementbegeleiding te financieren van werknemers die werkloos zijn geworden ingevolge een faillissement van een onderneming, het verkrijgen van een gerechtelijk akkoord door een onderneming, de gerechtelijke ontbinding van een VZW wegens kennelijke staat van onvermogen of een bedrijf in moeilijkheden.

### 3 Methoden en data

De onderzoeksvragen worden beantwoord via een mixed method approach: desk research, analyse van administratieve data (VDAB, RVA, Herplaatsingsfonds), telefonische en face to face interviews met aanbestedende instanties, strategie-bepalers en consultants van outplacementkantoren en een websurvey bij de outplacementkantoren. De voorlopige resultaten en oplossingsrichtingen van het onderzoek werden getoetst a.d.h.v. een expertmeeting met binnenlandse en buitenlandse experts.

#### *Methodische toelichting*

Voor de websurvey is een twee-stapsprocedure gevolgd. In een eerste stap diende de doelgroepopulatie van actieve outplacementkantoren te worden bepaald. Dit gebeurde via een telefonisch contact met 126 van de 131 erkende outplacementbureaus in Vlaanderen. De respons bedroeg 96,2%. Enkel 47 hiervan bleken actief te zijn als outplacementbureau. Van deze doelgroepopulatie hebben er 18 kantoren de websurvey ingevuld. Dit is een behoorlijk resultaat, aangezien alle grote bureaus tot de respondenten behoorde. In termen van het aantal outplacementbegeleidingen wordt het marktaandeel van responderende bedrijven geschat op 98,1% van het totale aantal outplacementbegeleidingen op jaarbasis.

### 4 Bevindingen

#### **4.1 Functioneren van de outplacementmarkt**

De outplacementmarkt kan als een complexe markt worden beschouwd. Op de Vlaamse markt is de opdrachtgever voor een outplacementbegeleiding immers niet noodzakelijk ook de aanbesteder, de financier of degene die het verloop opvolgt. De focus in dit onderzoek ligt op de aanbestedende instanties. Concreet zijn dit het Herplaatsingsfonds (gemiddeld 1 000 begeleidingen op jaarbasis), sectoren (1 700 begeleidingen op jaarbasis) en de werkgevers bij enkelvoudig en collectief ontslag. Opvallend is dat sinds de invoering van CAO 82bis steeds meer sectorfondsen de rol van aanbesteder, financier en kwaliteitsbewaker op zich nemen. Naar het functioneren van de markt zelf kunnen een tweetal grote tendensen worden onderscheiden: de neerwaartse prijsevolutie en het sluiten van de markt.

De outplacementmarkt wordt in toenemende mate gekenmerkt door een sterke concurrentie op prijs, in bepaalde segmenten kunnen we zelfs spreken van een prijsvechtersmarkt. De toegenomen concurrentie geeft ook aanleiding tot een aanpassing van de betalingsstructuur. In het verleden werd een prijs onderhandeld voor een volledig outplacementtraject en diende de werkgever dit in één schijf te betalen. Meer en meer worden de budgetten modulair opgesteld, waarbij de betaling in schijven dient te gebeuren in functie van het aantal personen dat men in elke fase nog in begeleiding heeft.

Een tweede opvallend kenmerk is de sterke concentratie op de markt ondanks het grote aantal spelers. In totaal staan vijf spelers in voor 88% van de begeleidingen. Deze concentratie zal vermoedelijk niet minder worden omdat de outplacementmarkt zich steeds meer sluit. In nogal wat sectoren worden contracten van onbepaalde duur geïntroduceerd en we kunnen vermoeden dat deze sectorale banden ook zullen doorwerken bij het aanduiden van een kantoor bij collectief ontslag. Daarnaast is er een tendens om met grote bedrijven raamkooorden af te sluiten in het kader van enkelvoudig ontslag.

#### **4.2 Impact van de regelgeving op het functioneren, het volume en de inhoud van de outplacementmarkt**

België is het enige land in de EU-15 dat een wettelijk kader over de inhoud van outplacement heeft ontwikkeld. Het regelgevend kader is zeer complex. Dit heeft een impact op de werking van de markt van outplacement, het volume aan begeleidingen, alsook de inhoud en resultaten van de outplacementbegeleidingen.

Het aantal outplacementaanbieders is sterk gestegen, maar dit heeft de marktconcentratie niet doen dalen. De drie grootste aanbieders, die deel uitmaken van grotere HR-groepen, hebben nog steeds drie kwart van de markt in handen. Het toenemende aantal sectorale regelingen, raamkooorden met grote bedrijven en het creëren van de (ad hoc) tewerkstellingscellen bij herstructureringen, versterken deze positie. Er zijn namelijk maar enkele spelers op de markt die voldoende capaciteit bezitten om grote dossiers aan te kunnen.

De neerwaartse prijsevolutie is in belangrijke mate het gevolg van het huidige regelgevend kader (o.a. CAO 82bis). Deze trends zijn vooral merkbaar in de volgende segmenten: verplicht outplacement voor 45-plussers zowel bij individueel als collectief ontslag (CAO 82bis), sectorale regelingen en (kleine) dossiers van het Herplaatsingsfonds. Deze evolutie impliceert minder financiële middelen en daardoor minder ruimte voor extra begeleidingsactiviteiten voor zwakkere groepen die niet snel uitstromen naar werk. Vooral in de segmenten met beperkte marges merken we een evolutie naar meer standaardisatie van het aanbod.

Ook het gebrek aan transparantie kan deels worden verklaard vanuit de regelgeving: in Vlaanderen kan men als outplacementkantoor erkend zijn zonder daarom actief te zijn als outplacementaanbieder.

Voor het volume van de markt heeft de invoering van CAO 82 (outplacement als recht voor ontslagen 45-plussers) weinig impact gehad. In de periode 2002-2005 kregen in België jaarlijks slechts 400 à 500 ontslagen 45-plussers outplacementbegeleiding (conform CAO 82). Het omzetten van dit recht naar een plicht in 2007 (via CAO 82bis) heeft wel het volume aanzienlijk verhoogd. Door deze nieuwe regeling was er zelfs een verdubbeling van het aantal outplacementbegeleidingen tussen 2006 en 2007 (van 1 585 naar 3 454). Hoewel er een sterke stijging heeft plaatsgevonden van het aantal outplacementbegeleidingen, zijn er desalniettemin sterke indicaties van een grote non-take-up. Wel ging de verplichting om 45-plussers outplacement aan te bieden pas in voege sinds december 2007, terwijl de cijfers in dit onderzoek betrekking hebben op 2007. Een voortgangsmeting in 2008 is bijgevolg noodzakelijk om de non-take-up in het verplichte segment op te volgen en na te gaan of de verplichting al dan niet werkt. Een belangrijk deel van de verklaring ligt bij factoren op het macroniveau, zoals de ontslagreglementering en het brugpensioen, arbeidsmarktinstuties die onder de federale bevoegdheid ressorteren.

Inzake de inhoud van outplacement, spreken de federale en Vlaamse regelgeving elkaar tegen. Volgens het Vlaamse decreet van 1999 is outplacement een vorm van arbeidsbemiddeling, terwijl een commentaar bij CAO 51 expliciet stelt dat outplacement geen arbeidsbemiddeling is. Vanuit juridisch standpunt staat het Vlaamse decreet hoger, wat impliceert dat outplacement in Vlaanderen duidelijk een vorm van arbeidsbemiddeling is. In de praktijk is dit echter nog niet uitgeklaard. De Vlaamse beleidsmakers beschouwen outplacement meer en meer als een activeringsinstrument en wensen de outplacementbureaus ook sterker te sturen naar resultaten (d.w.z. uitstroom naar werk). Vanuit de praktijk wordt deze visie echter nog niet door iedereen gedeeld. Verschillende spelers benadrukken de identiteit van een outplacementbegeleiding, waar psychologische begeleiding en zelfanalyse een cruciaal onderdeel uitmaken van de aangeboden dienstverlening. Het outplacementprogramma zoals vastgelegd in CAO 82bis wordt steeds meer als referentie gebruikt in de sector, niet enkel voor 45-plussers maar ook voor jongere werknemers. Ook kaders krijgen nu vaak een CAO 82bis aangeboden, terwijl dit in het verleden vaker CAO 51 was. Voor hogere profielen betekent dit dus een verarming van het aanbod. Lagere profielen kwamen voor het generatiepact vaak niet in aanmerking voor een outplacementbegeleiding en krijgen nu wel een pakket aangeboden. Voor hen is het dus een verbetering. Doordat de begeleidingsomvang en -intensiteit van outplacement redelijk vastligt in het kader van CAO 82bis, gebeurt de concurrentie voornamelijk op basis van prijs. Door de neerwaartse prijsevolutie (door toegenomen concurrentie, sectorale regelingen, ...) trachten sommige outplacementkantoren de kostprijs te drukken door hun begeleidingsmethodiek aan te passen, met name door groepsoutplacement aan te bieden i.p.v. individuele opvolging. Vaak is er onvoldoende financiële ruimte voor individuele begeleidingsmogelijkheden.

Ontslagen werknemers die in aanmerking komen voor vervroegd brugpensioen moeten verplicht voor zes maanden een outplacementbegeleiding volgen (met financiële compensatie via een inschakelingsvergoeding), maar zijn vaak niet meer gemotiveerd om opnieuw aan de slag te gaan. Voor deze doelgroep werd door sommige outplacementkantoren een alternatief programma opgesteld waar meer nadruk ligt op de persoonlijke situatie (en minder op de zoektocht naar een nieuwe job). Dit staat haaks op de intenties van het Generatiepact, maar lijkt – gegeven het gebrek aan werkmotivatie – een begrijpelijke invulling van de begeleiding. De resultaten in dit onderzoek geven verder aan dat de uitstroomkans naar werk na outplacement voor deze doelgroep erg laag ligt. De doelstelling om meer ouderen aan de slag te krijgen via een verplichte deelname van de kandidaat-bruggepensioneerden aan outplacement wordt dus maar in beperkte mate gerealiseerd.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

### **5.1 Finaliteit van outplacement**

Rond de finaliteit van outplacement is een spanningsveld ontstaan. De Vlaamse regelgeving beschouwt outplacement als een vorm van arbeidsbemiddeling, terwijl de federale regelgeving expliciet stelt dat dit niet het geval is. Een afstemming tussen Vlaams en Federaal niveau wat betreft de finaliteit van outplacement lijkt dan ook noodzakelijk. In dit kader kan een onderscheid worden gemaakt tussen het verplichte segment (tewerkstellingscellen, CAO 82bis 45+) en het vrijwillige segment. In dit laatste segment lijkt het ons logisch dat de inhoud van de begeleiding het voorwerp uitmaakt van afspraken tussen de werkgever die de outplacementbegeleiding vrijwillig inkoop en het outplacementbureau.

In de praktijk komt het spanningsveld rond outplacement ook terug op het Vlaamse niveau, waarbij de visie van het Vlaamse beleid niet altijd strookt met deze van de outplacementbranche zelf. Vlaanderen beschouwt outplacement als activeringsinstrument en focust daarbij meer en meer op (snelle) matching en plaatsing. De focus ligt minder op psychologische verwerking, zelfanalyse en het weerbaarder maken van de ontslagen werknemers. De vraag is welke richting Vlaanderen met outplacement wil uitgaan: wordt outplacement verengd tot een vorm van (reguliere) arbeidsbemiddeling en aldus gezien als een middel om bijkomende begeleidingscapaciteit voor werkzoekenden te genereren of erkent Vlaanderen ook de eigenheid van outplacement: niet enkel (snel) plaatsen maar óók mensen weerbaarder en sterker maken op de arbeidsmarkt. De optie om outplacement te verengen tot arbeidsbemiddeling lijkt alleszins tegengesteld aan het belang dat op Vlaams en Europees niveau wordt gehecht aan (externe) employability. In dit kader kan dan ook gedacht worden aan een dubbele finaliteit van outplacement: én het

weerberaarder en sterker maken van werknemer én de toeleiding naar een duurzame job *op maat*. Voor dit laatste kunnen naargelang de doelgroep verschillende uitvoeringsmodaliteiten worden voorzien: het aanreiken van tools aan de ontslagen werkzoekende om een job te vinden, zonder zelf actief te plaatsen; voor de minst sterke groepen kan de mogelijkheid worden voorzien dat het outplacementbureau ook de plaatsing van de ontslagen werknemer op zich neemt. Ook hier blijft de finaliteit echter een duurzame job op maat.

## 5.2 Verhogen van de transparantie op de outplacementmarkt

Vanuit het perspectief van de aanbestedende instanties is de outplacementmarkt in Vlaanderen weinig transparant te noemen. In dit opzicht lijkt het aangewezen dat van overheidswege in een aantal tools wordt voorzien voor aanbesteders die aan de outplacementverplichting moeten voldoen. Om de markt transparanter te maken kan een soort gouden gids van outplacementkantoren worden ontwikkeld. Deze bevat alle *actieve* outplacementkantoren, hun contactgegevens, de regio waarin het bedrijf actief is, hun aanbod en de doelgroep(en) waarop ze zich richten. In een tweede fase kan eventueel gedacht worden om via deze gids ook de prestaties van bedrijven inzichtelijk te maken. Het ontwikkelen van dergelijke 'gouden gids' dient gepaard te gaan met een brede bekendmaking ervan.

## 5.3 De kwaliteit van outplacement

Sinds het generatiepact en CAO 82bis is er naast het 'vrijwillige' segment op de outplacementmarkt een verplicht segment ontstaan. Rekening houdend met het verplichte karakter (niet elke werkgever zal even betrokken zijn bij de werknemer die hij ontslaat), de sterke concurrentie en de dalende prijzen, lijkt aandacht voor de opvolging en kwaliteit van outplacement in dit segment niet onbelangrijk. In het verplichte segment bestaat op dit moment een complex geheel van kwaliteits- en opvolgingsvereisten. Het stroomlijnen en afstemmen van deze eisen op Vlaams en federaal niveau lijkt aangewezen om tot een verlaging van administratieve en transactiekosten te komen. Dit vereist een eenduidige visie op de finaliteit van outplacement (cf. supra). Bij de monitoring kan gesuggereerd worden om minder te focussen op processen en inhoudelijke bepalingen, maar meer op de beoogde resultaten van outplacement. Meer bepaald kan dan gedacht worden aan de mate waarin het ontslag is verwerkt, de mate waarin de ontslagen werkzoekende zich tools heeft toegeëigend en aldus weerbaarder is op de arbeidsmarkt en ook en vooral de mate waarin hij tevreden is met zijn nieuwe functie. Dit impliceert dat de eindgebruiker van outplacement meer naar voor wordt geschoven in het kwaliteitsdebat.

## 5.4 De toekomst van outplacement

Op basis van dit onderzoek was het (nog) niet mogelijk om alle effecten van de invoering van verplichte outplacementregelingen in kaart te brengen (deelnamekans, uitstroomkans, kenmerken van het gevonden werk en de tevredenheid van personen in begeleiding). Toch kunnen we reeds enkele effecten onderscheiden: outplacement is toegankelijk geworden voor doelgroepen die voorheen geen toegang hadden tot dit type begeleiding, daarnaast worden ontslagen werknemers onmiddellijk vrij intensief begeleid na hun ontslag (itt preventieve werking VDAB). Ondanks deze positieve effecten zijn er nog heel wat factoren die de effectiviteit van outplacement en de groei van een gedifferentieerde markt belemmeren.

Om de sterkere sturing en het inzichtelijk maken van resultaten te bevorderen, tot meer eenvormigheid te komen in opvolgings- en rapportageverplichtingen en een grotere transparantie op de outplacementmarkt te realiseren is er nood aan een centrale regulator op de outplacementmarkt. Dit kunnen we definiëren als een onafhankelijke instantie die fungeert als expertisecentrum voor de markt, regels ontwerpt, stroomlijnt, kwaliteit bewaakt en voor transparantie zorgt. Naar concrete invulling tekenen zich in Vlaanderen twee opties af. Een eerste optie bestaat er in om de VDAB in het kader van de regie-opdracht deze rol toe te kennen. Deze rol wordt nu al ten dele opgenomen in het kader van collectief ontslag, een verdere uitbreiding naar het geheel van het collectief overleg ligt dan voor de hand. Vraag is wel of hiervoor op dit ogenblik reeds een voldoende breed draagvlak bestaat op het terrein. Een andere optie is om naar analogie met Nederland de outplacementbranche zelfregulerend te laten optreden. Gezien het verplichtend karakter in België voor werkgever en werknemer is dit minder evident. Welke instantie de taak als regulator ook zal opnemen, een modulering in opvolgings- en rapportageverplichtingen is wenselijk al naargelang er publieke middelen worden ingezet. Zeker in het segment van enkelvoudig ontslag is dit vaak niet het geval. Tot slot outplacement wordt op dit moment voornamelijk gezien als instrument om vroegtijdige uitrede te voorkomen. Het kan echter ook als instrument worden gezien in het bredere employability beleid. Dit impliceert een grotere participatie van de -45-jarigen. De invoering van een recht op outplacement voor -45-jarigen zou echter een (te) zware financiële impact hebben op bedrijven. Daarom denken we eerder aan incentives om de inzet van outplacement te bevorderen. Een concrete optie is de mogelijkheid bieden aan bedrijven om outplacement aan te bieden als extra legaal voordeel in het arbeidscontract (zoals een hospitalisatieverzekering). Dit zou meteen ook een sensibiliserend effect hebben naar het bredere HR beleid in bedrijven voor alles wat employability bevorderend is ... Ook hier vereist een bredere participatie deregulering zodat flexibele programma's op maat van de (jongere) doelgroep mogelijk worden.

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

**De Cuyper, P., Peeters, A., Sanders, D., Struyven, L., & Lamberts, M. (2008). *Van werk naar werk: de markt van outplacement*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.**

Struyven, L., & De Cuyper, P. (2009). From right to obligation. The impact of Collective and Public Regulation on the Outplacement for Redundant Workers in Flanders. In: F. Larsen, R. Van Berkel (Eds.). *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies* (pp. 165-186). Copenhagen: DJØF-publishing Copenhagen.

De Cuyper, P., Struyven, L. (2009). *De werking van de (permanente) tewerkstellingscellen voor het licht gehouden*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.

De Cuyper, P., & Peeters, A. (2008). Activering via verplichte outplacement: een moeizaam begin, *Over.werk*, 18, 3-4, pp. 58-62.

# Vraaggerichte arbeidsbemiddeling als antwoord op knelpuntvacatures

Auteur(s): Ann Morissens, Ludo Struyven en Joost Bollens

## 1 Abstract

Onder invloed van demografische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen wordt de Vlaamse arbeidsmarkt gekenmerkt door een toenemend tekort aan arbeidskrachten waardoor vacatures moeilijk ingevuld geraken. Eén van de remedies is de Vlaamse publieke arbeidsbemiddelingsdienst VDAB meer vraaggericht te maken. Via welke strategieën, vormen en instrumenten dit kan worden gerealiseerd was de onderzoeksvraag van deze studie. Daartoe voorziet het onderzoek in drie delen: een verkennend overzicht, gebaseerd op binnen- en buitenlandse praktijken, een evaluatie van toegepaste instrumenten voor vacaturematching en een voorstel ter verbetering. Er werd gebruik gemaakt van een combinatie van kwalitatieve methoden (documentenanalyse, interviews, site visits) en data-analyse op basis van werkzoekenden- en vacaturebestanden.

### Key words:

Job matching, labour force shortages, hard-to-fill vacancies, public employment service, employer oriented services

## 2 Doel van het onderzoek

Het doel van dit exploratief en evaluatief onderzoek was na te gaan welke strategieën en instrumenten de VDAB inzet om zijn dienstverlening aan werkgevers een meer vraaggericht karakter te geven en dit met het oog op het invullen van knelpuntvacatures.

De volgende onderzoeksvraag stond centraal: via welke strategieën, vormen en instrumenten kan de Vlaamse publieke arbeidsbemiddeling meer vraaggericht gemaakt worden, in het bijzonder met het oog op het invullen van knelpuntvacatures en hoe worden deze geïmplementeerd in de VDAB-vacaturewerking?

### Verduidelijking van kernbegrippen

**Dimona:** Dimona staat voor de onmiddellijke aangifte van tewerkstelling (een afkorting van Déclaration Immédiate/ Onmiddellijke aangifte), en is een elektronisch bericht waarin de werkgever iedere aanwerving en iedere uitdiensttreding van een werknemer meldt aan de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten.

**VDAB:** Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, de Vlaamse publieke arbeidsbemiddelaar. (Public Employment Service)

## 3 Methoden en data

Het onderzoek is gebaseerd op een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Voor het kwalitatieve luik werd een combinatie van documentanalyse en face-to-face interviews met VDAB-medewerkers in verschillende regio's en op verschillende niveaus aangewend. Aanvullend werd er een focusgroep georganiseerd met medewerkers van competentiecentra. Voor het kwantitatieve luik werd een analyse uitgevoerd op VDAB-vacaturegegevens voor zes beroepsgroepen in de periode 2002-2008.

### Methodische toelichting

Voor de evaluatie van het effect van de vraaggerichte instrumenten is het van belang te komen tot een eenduidige identificatie van de richting van het verband tussen de inzet van instrumenten enerzijds en de snelheid en volledigheid waarmee een vacature dossier wordt afgehandeld anderzijds. Er bestaan diverse strategieën om te komen tot identificatie. Het meest comfortabel is de situatie als men de identificatiestrategie kan kiezen vooraleer het te evalueren beleid in kwestie wordt uitgevoerd. In dat geval is er immers potentieel ruimte om gecontroleerde experimenten of quasi-experimenten op te zetten. Bij het voorliggend onderzoek was deze ruimte er niet. Daarom werd er hier gemikt op het hanteren van een verschil-van-de-verschillen strategie (*difference-in-difference*), waarbij de aanname op voorhand was dat diverse van de te onderzoeken instrumenten in sommige subregio's eerder werden geïntroduceerd dan in andere. Deze gefaseerde invoering zou dan vervolgens kunnen worden gehanteerd als identificerend kenmerk. In de praktijk bleek die gefaseerde invoering niet voldoende sterk aanwezig te zijn ten aanzien van een meerderheid van de te evalueren instrumenten. Daar waar ze wel aanwezig was, was er dan weer het



probleem dat de eerste ingebruikname van het instrument simultaan gebeurde in naburige en vergelijkbare subregio's, zodat de verzameling van vergelijkbare subregio's waar het instrument nog niet was ingevoerd, ledig was. Uiteindelijk moest hier geconcludeerd worden dat de voorgestelde identificatiestrategie weliswaar a priori zinvol was, maar in het voorliggende geval niet tot identificatie leidde omdat de data dit niet toelieten. Dit laatste is een vaststelling die ook pas kon gemaakt worden na studie van de data, en die niet op voorhand te maken was.

## 4 Bevindingen

### 4.1 Een getrappt werkingsmodel voor de vacaturewerking

In het eerste, exploratieve deel van het onderzoek is vertrokken van een inventarisatie van de vraaggerichte instrumenten en strategieën die de VDAB anno 2008, net voor het uitbreken van de financiële crisis, inzet in zijn werking. Deze zijn vervolgens geplaatst in een getrappt model van dienstverlening, waarbij elke trap staat voor een bepaald niveau van dienstverlening.

De eerste trap staat voor de geautomatiseerde dienstverlening, in deze trap zijn ICT-tools en het proces van automatische matching de belangrijkste instrumenten die ingezet worden. Het proces van automatische matching ligt ook aan de basis van de mededelingen die verstuurd worden naar de werkzoekenden, dit gebeurt wekelijks, online of bij inschrijving. Ook werkgevers en werkzoekenden krijgen een aantal ICT-tools aangeboden waarmee ze hun dossiers zelf kunnen beheren. Dit veronderstelt voldoende zelfredzaamheid bij zowel werkgevers als werkzoekenden. De ELISE-matching wordt eveneens aangewend om een servicelevel toe te kennen aan een vacature. Indien de match te weinig potentiële kandidaten oplevert, zal de vacature doorgegeven worden aan een bedrijfsconsulent in de regio. Deze zal dan de vacature persoonlijk behandelen. Dit brengt ons bij de tweede trap in de dienstverlening: de inzet van een consulent voor een meer persoonlijke dienstverlening. Ook hier staan er een aantal instrumenten ter beschikking. De instrumenten die in deze trap aangewend worden, hebben als voornaamste doel bijkomende informatie in te winnen zodat de match tussen vraag en aanbod, die niet door het automatische matchingproces gerealiseerd kon worden, alsnog gerealiseerd kan worden. In veel gevallen kan een persoonlijke contactname door een consulent voldoende zijn om bijkomende informatie in te winnen. Het biedt eveneens de mogelijkheid om een betere screening van kandidaten uit te voeren. Een belangrijk knelpunt in de tweede trap situeert zich bij het aanwenden van de verschillende kanalen door de bedrijfsconsulent om zijn informatie zo volledig mogelijk te maken. Op het niveau van de organisatie is er echter een tweedeling tussen de vacaturewerking en de werkzoekendenwerking; deze laatste kan belangrijke informatie bezitten voor de bedrijfsconsulent. Een uitwisseling van deze informatie is noodzakelijk om tot een geslaagde match te komen of om te beslissen

Over bijkomende opleiding van de werkzoekende vooraleer in aanmerking te kunnen komen voor een bepaalde vacature. Wanneer na het inwinnen van bijkomende informatie blijkt dat er instrumenten ingezet moeten worden om de competenties en vaardigheden van een werkzoekende in overeenstemming te brengen met een vacature moet de consulent nagaan welke opleidingsmogelijkheden in aanmerking komen. Dit brengt ons bij de derde trap in het model van dienstverlening: het inzetten van instrumenten om competenties te verhogen. Ook hier is het noodzakelijk dat er voldoende informatie aanwezig is over deze opleidingsmogelijkheden. Er is een duidelijke trend aanwezig om meer aandacht te besteden aan opleidingen op de werkvloer: deze bieden het voordeel dat een kandidaat meteen ingezet kan worden, wat niet het geval is bij langdurende opleidingen. Gezien de structurele krapte bij sommige werkgevers zijn instrumenten zoals de IBO een perfecte oplossing. Een goede kennis van de opleidingsmogelijkheden bij de consulent draagt zeker positief bij tot het inschakelen van een werkzoekende in een opleiding die bij hem of haar past. Bij deze trap stoten we wederom op een organisatorisch knelpunt, namelijk de uitwisseling van kennis en informatie tussen de vacaturewerking en de competentiecentra. Voor vacatures die zeer moeilijk te vervullen zijn of wanneer een sector of bedrijf een beroep doet op de VDAB om te helpen met het rekruteren van personeel worden er projecten op maat uitgewerkt. Dit is de vierde trap in het getrapte model van dienstverlening en meteen ook de meest intensieve. Deze projecten worden vaak geïnitieerd en meegestuurd door bedrijven of sectoren. Voor de overheid betekent dit opereren in een grijze zone, omdat er geen duidelijk kader is over de rol van de VDAB hierin en de financiële inbreng van de verschillende betrokken afnemers.

### 4.2 Randvoorwaarden en succesfactoren

Het proces van automatische matching heeft een vaste plaats verworven in de dienstverleningsactiviteiten van de VDAB. Dit instrument heeft een aantal troeven, namelijk de snelheid en de lage kostprijs. Het waken over de kwaliteit van de werkzoekendendossiers en vacatures blijft hier een belangrijk aandachtspunt, correcte en volledige informatie over vacatures en werkzoekendendossiers dragen positief bij aan de succesratio van de geslaagde matches via het proces van automatische matching. Naast het proces van automatische matching, stelt de VDAB ook ICT-tools ter beschikking van werkgevers en werkzoekenden: de instrumenten 'Mijn VDAB' voor werkzoekenden en 'Jobmanager' voor werkgevers. Deze instrumenten zorgen voor een ontlasting van VDAB-medewerkers waardoor er meer tijd beschikbaar komt voor moeilijker te plaatsen werkzoekenden en moeilijker in te vullen vacatures. Deze instrumenten kunnen ook beschouwd worden als vormen van virtuele dienstverlening aan de klantengroepen, die steunen op een grote mate van zelfredzaamheid en zelfbeheer. Men moet dan ook rekening houden met de beperkingen van dit systeem voor bepaalde groepen. Een uitbreiding van het systeem van online automatische matching met opvolging biedt de mogelijkheid om het proces van automatische matching en persoonlijke dienstverlening directer op elkaar te betrekken.

Ook voor vacatures waarvan men verwacht dat ze moeilijk ingevuld zullen geraken is een snelle en intensieve dienstverlening aangewezen. Nu bepaalt de servicelijn door middel van een automatische match welke vacatures een persoonlijke opvolging nodig hebben. De tekortkomingen van het systeem van automatische matching worden zo meegenomen naar de tweede trap van dienstverlening. Men zou moeten kunnen komen tot een fijnmaziger filtering. Een nauwe samenwerking met sectoren of bedrijven die af te rekenen hebben met een groot aantal moeilijk in te vullen vacatures kan helpen om sneller te komen tot een identificatie van die vacatures waarvoor onmiddellijk een meer persoonlijke of dienstverlening op maat moet worden ingezet. Uit de evaluatie van het Nederlandse vacatureoffensief kwam naar voor dat een persoonlijke dienstverlening het beste instrument is om te komen tot een betere selectie van kandidaten. Dit is echter een tijdsintensief proces waar ook een kostenplaatje aan verbonden is. De vraag is of er voldoende financiële middelen zijn om de persoonlijke dienstverlening naar werkgevers uit te breiden. Hier is het zeker nuttig om na te gaan of de invoer van ICT-tools in andere processen geen uitkomst kan bieden. De consulentencapaciteit die hierdoor vrijkomt, kan dan ingezet worden voor een meer persoonlijke dienstverlening.

Om de kwaliteit van de vacature-omschrijvingen te vergroten kunnen bedrijfs- en sectoraccounts een rol spelen. Om de informatie te verbeteren kan worden gedacht aan het verstevigen van de band tussen sector- en bedrijfsaccounts met de lokale werkwinkel.

Verschuiven specifieke instrumenten worden ingezet om na te gaan of de werkzoekende over de juiste competenties beschikt. Het probleem bij sectorale screenings van werkzoekenden is dat te eenzijdig vanuit het voorkeurberoep wordt gewerkt. In veel gevallen resulteert de screening in een verhuisoperatie van werkzoekenden van het ene voorkeurberoep naar het andere. Het dossier van de werkzoekende is naar aanleiding van de screening wel geactualiseerd. Dit draagt indirect bij tot een grotere kans op een geslaagde match. Vertrekken vanuit competenties of een beroepenlijst om de werkzoekende te helpen met een beroepskeuze wordt gezien als een mogelijk efficiënter instrument. Aangezien persoonlijke dienstverlening duur en tijdsintensief is, is het zinvol om na te denken over een methodiek die beter toelaat om de juiste mix van dienstverlening te bepalen. Nu gebeurt dit op het moment van de intake van de vacature door de servicelijn en wordt de ELISE-matching gebruikt om een inschatting te maken van de dienstverlening die nodig is. In praktijk blijkt echter dat een groot aantal vacatures toch persoonlijk moet worden opgevolgd door een consulent.

#### **4.3 Helpt de vacatureservice bij de invulling van vacatures?**

Vervolgens is nagegaan of de inzet van bepaalde vraaggerichte instrumenten een effect heeft op de afhandeling van deze vacatures. Om een dergelijk effect te kunnen nagaan, moest in de eerste plaats een indicator ontwikkeld worden die aangeeft hoe snel en hoe volledig een vacature dossier wordt verwerkt. Hier werd de ernstindicator naar voor geschoven. Duidelijk werd alvast dat er een sterk verband bestaat tussen de inzet van de vraaggerichte instrumenten en deze ernstindicator. Er kon evenwel geen effect van de inzet van de instrumenten worden geïdentificeerd. Het probleem ontstaat hier door het feit dat datgene wat men wil beïnvloeden, met name de snelheid en volledigheid waarmee een vacature dossier wordt afgehandeld (of de inschatting daarvan die men op voorhand maakt), tegelijkertijd ook samenhangt met de kans dat een instrument wordt ingezet: juist voor die vacatures waarvoor men verwacht dat ze moeilijk te vervullen zullen zijn, zal men teruggrijpen naar de instrumenten die geacht worden de vervulling te bevorderen. Het is overigens belangrijk om dit identificatieprobleem duidelijk te scheiden van het indicatieprobleem. Het identificatieprobleem zal zich altijd stellen, welke indicator men ook gebruikt voor het meten van de mate waarin vacatures sneller en/of beter worden vervuld. Een belangrijke les die hieruit kan worden getrokken is dat het zeer zinvol is om reeds voorafgaand aan de invoering van nieuwe beleidsmaatregelen na te denken over welke identificatiestrategie men bij de evaluatie van hun effectiviteit zou willen hanteren, zodanig dat er bij de invoering rekening kan worden gehouden met de elementen die een dergelijke identificatie vereist.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

Vraaggerichte arbeidsbemiddeling is niet onder één noemer te vatten is. Veeleer is het een verzamelbegrip voor een gevarieerde en uiteenlopende waaier van instrumenten, gaande van screening van werkzoekenden over plaatsing op vacatures tot opleiding op de werkvloer en zelfs toeleidings-, opleidings- en bemiddelingsprojecten op maat van bedrijven en sectoren. Dat de vacaturewerking een meer prominente plaats krijgt binnen de VDAB, is onvermijdelijk en, gezien de structurele evolutie op de Vlaamse arbeidsmarkt, ook nodig. Bedrijven zijn vragende partij voor een meer vraaggerichte arbeidsbemiddeling door de VDAB. Dat betekent dat factoren zoals snelheid van toeleiding van kandidaten, aansluiting bij de functievereisten, remediëren van competentietekorten via gerichte opleidingen en bedrijfsspecifieke oplossingen aan belang winnen. Vanuit de VDAB gezien vergt dit een strategie die op elk van deze factoren tegelijk inspeelt. Daartoe is een omvattende aanpak nodig die alle instrumenten en geledingen van de organisatie omspant. De beleidssuggesties vanuit dit verkennend en deels evaluerend onderzoek naar de vacaturewerking door de VDAB zijn dan ook geënt op een driedubbel niveau: het niveau van de VDAB-werking in haar geheel; het niveau van de concrete instrumenten; het niveau van de interne en externe organisatie.

Een eerste, overkoepelende aanbeveling slaat op de noodzaak om de vele concrete initiatieven en aanzetten een plaats te geven binnen een omvattende strategie voor vraaggerichte werking. Dit is van vitaal belang voor de toekomst van de publieke arbeidsbemiddeling. Deze strategie maakt gebruik van alle relevante instrumenten die nu reeds in ontwikkeling zijn, alsook van de verschillende grote divisies binnen de VDAB (de werkgeverslijn, de

werkzoekendenlijn, de competentiecentra) en de verschillende vormen van dienstverlening (online, via de bemiddelaar, via de competentieversterking, via concrete werkgeversprojecten).

De Vlaamse overheid heeft met de publieke vacaturedatabase een krachtig instrument om transparantie te brengen in de arbeidsmarkt. Dit vormt de basis voor verschillende tools en instrumenten, gericht op elektronische (virtuele) dienstverlening zowel als persoonlijke dienstverlening. De sterke focus op elektronische processen mag er niet toe leiden dat de aandacht voor de interne organisatie van secundair belang wordt. Zo is het belangrijk dat de regionale VDAB-diensten en de competentiecentra tot afspraken komen over uitwisseling en afstemming van kandidaten en vacatures en gebruik van instrumenten zoals de vraaggerichte screening en het competentiebilan. De centrale VDAB kan hierin faciliterend optreden. Evenzo is het aan te bevelen de vacatureteams verder uit te breiden en tussentijds op te volgen.

Met de competentiecentra heeft de VDAB een extra instrument in zijn onmiddellijke nabijheid ter beschikking om de vacatureservice aan werkgevers te verbeteren. Dit onderzoek suggereert om dit instrument van competentiecentra meer te benutten bij de vacaturewerking. Dit kan via dagdagelijkse uitwisseling van kandidaten en vacatures, maar ook via het soepel en op maat inzetten van het opleidingsinstrumentarium (in plaats van het 'scholen op voorraad', wat lange tijd model stond).

Bedrijven hebben meer en meer nood aan service op maat bij het zoek- en selectieproces van geschikte kandidaten. Meer en meer zullen hiervoor ook specifieke projecten voor vraaggerichte screening, toeleiding, bemiddeling en opleiding nodig zijn. Deze projecten vinden nu al plaats, maar blijken moeilijk te detecteren waardoor de leeropbrengsten vaak binnenskamers blijven. Nochtans bieden dergelijke projecten een goede basis om aandacht te besteden aan de andere kant van de medaille: de functievereisten van vacatures en de service aan werkgevers. De VDAB zou in deze projecten meer het voortouw kunnen nemen als regisseur samen met andere intermediairen (sectoren, regionale overlegplatformen, private intermediairen). Uit dit soort projecten valt heel wat te leren voor de reguliere vacaturewerking. De rol van de VDAB in deze projecten kan erbij winnen als er een duidelijk kader voor inhoudelijke en financiële afspraken komt.

De vervullingsgraad van vacatures is een belangrijke indicator waarop de VDAB jaarlijks geëvalueerd wordt. Toch is er voldoende reden om aan te manen tot een voorzichtige interpretatie van deze indicator. In de eerste plaats blijken er sterke regionale verschillen te bestaan in de manier waarop een vervulde vacature geregistreerd wordt. Er kunnen grote verschillen zijn in de vervullingsgraad van vacatures tussen regio's, maar die wijzen niet noodzakelijk op werkelijke verschillen in vervullingsgraad. Als indicator voor vraaggerichtheid kan de indicator ook geen uitspraak doen over de werkgeverstevredenheid. Dit is toch wel een belangrijke lacune omdat de vraaggerichte instrumenten vaak ingezet worden om knelpuntvacatures van werkgevers of sectoren in te vullen. Indien er door de inzet van deze instrumenten meer vacatures ingevuld worden, zal de vervullingsgraad toenemen, maar we weten niets over de werkgeverstevredenheid met betrekking tot de werknemers die ze in dienst namen. We weten ook niet of de aanwerving een duurzame aanwerving is, of de aangeworven werkzoekende op korte termijn opnieuw in de werkloosheid belandt. Het is dan ook onze aanbeveling om een aantal bijkomende indicatoren in te zetten. De VDAB bevraagt nu op geregelde basis werkgevers, en er zijn ook sectorale initiatieven (cf. Agoria-bevraging). Deze bevragingen zouden uitgebreid kunnen worden met een aantal bijkomende vragen over de verschillende vormen en instrumenten van dienstverlening. Wat de opvolging van de werkzoekende betreft, biedt de koppeling aan Dimona een aantal mogelijkheden.

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

**Morissens, A., Struyven, L., & Bollens, J. (2009). *Vraaggerichte arbeidsbemiddeling als antwoord op knelpuntvacatures*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.**

# Diversiteit in integratie

Auteur(s): Peter De Cuyper en Johan Wets

## 1 Abstract

Vlaanderen ontvangt jaarlijks meer dan 20 000 nieuwkomers. Naast immigratie kwam de voorbije jaren, net zoals in de omringende landen, de integratie van nieuwkomers hoog op de politieke agenda te staan. Dit resulteerde in het inburgeringsdecreet dat op 1 april 2004 in werking trad. Concreet wil de Vlaamse overheid via het inburgeringsdecreet aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenstromen, de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal bieden.

De evaluatie van het decreet vindt om de drie jaar plaats. De kernvraag van de evaluatie in 2005 was in welke mate het inburgeringsbeleid effectief en efficiënt is. Deze vraag werd vanuit twee invalshoeken beantwoord: het institutionele perspectief en het gebruikersperspectief. Deze bijdrage behandelt het institutionele perspectief. De vraag naar effectiviteit en efficiëntie werd beantwoord via een combinatie van casestudies en de opvolging van een cohorte nieuwkomers a.d.h.v. de analyse van administratieve data. Op basis van het evaluatieonderzoek konden vijf conclusies geformuleerd worden.

1. De uitval in het inburgeringstraject is hoog. Van de nieuwkomers die een contract afsluiten voor een traject, haalt 41,5% het einde van dit traject niet. Hiervoor zijn verschillende oorzaken: er is weinig systematische opvolging van de nieuwkomers in hun traject, het bestaande sanctiebeleid is niet effectief en randvoorwaarden zoals kinderopvang ontbreken.
2. Het inburgeringstraject is te weinig gedifferentieerd om maatwerk te realiseren. Het betreft voornamelijk differentiatie naargelang het opleidingsniveau van de nieuwkomers en het traject is sterk aanbodgericht.
3. Wat de vervolgttrajecten betreft (secundaire trajecten) heeft enkel VDAB een specifieke aanpak ontwikkeld om nieuwkomers aan het werk te helpen. Deze aanpak blijkt succesvol: 50% van de nieuwkomers vindt werk, dit betekent dat ze evenveel kans maken om uit te stromen naar werk dan de gemiddelde Vlaamse werkzoekende.
4. Mede door de inburgeringsplicht en de financieringssystematiek is er het gevaar van een doelverschuiving waarbij het inburgeringstraject van een middel tot 'zelfredzaamheid' evolueert naar een doel op zich met een focus op het behalen van het attest en het formeel afwerken van het programma. Het gevaar is dan dat de doelstelling van het primaire traject om aansluiting te vinden met een vervolprogramma niet wordt gerealiseerd.
5. Het inburgeringsprogramma wordt door de onthaalbureaus sterk verschillend ingevuld. Dit gecombineerd met een beperkte centrale sturing zorgt ervoor dat er eerder van verschillende vormen van inburgeringsbeleid op lokaal niveau kan gesproken worden dan van één coherent Vlaams inburgeringsbeleid.

Het inburgeringsdecreet van 2004 werd in 2007 aangepast. Het trachtte tegemoet te komen aan enkele knelpunten die in de evaluatie werden gesignaleerd.

### Key words:

Inburgering, integratie, nieuwkomers, evaluatie, effectiviteit, efficiëntie, sociaal constructivistische benadering

## 2 Doel van het onderzoek

De kernvraag voor dit evaluatieonderzoek was de vraag in welke mate het inburgeringsdecreet van 2004 effectief en efficiënt is. Daarbij werd nagegaan in welke mate de uitvoerders (uitvoerende organisaties en consultants) van het inburgeringsbeleid erin slagen de doelstellingen van het decreet te realiseren en of dit op een efficiënte en effectieve wijze gebeurt gegeven het beleidskader. De centrale vraag valt uiteen in drie deelvragen:

- “Hoe wordt het aanbod vormgegeven, is er voldoende aanbod en is dit op maat?”;
- “Hoe wordt de flow van het traject lokaal vormgegeven, hoe verloopt de samenwerking m.b.t. de flow, wat zijn de knelpunten en biedt deze flow een meerwaarde?”;
- “Wat is de toegevoegde waarde van het nieuwe inburgeringsbeleid?”.

Bij deze drie vragen is het belangrijk op te merken dat de vormgeving van aanbod en de flow zowel op macro-, meso- als microniveau bestudeerd werden.

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

Het **Huis van het Nederlands vzw** (HVN) is een samenwerkingsverband van de verschillende aanbodverstrekkers NT2, Nederlands als tweede taal, en betrokken actoren in een werkingsgebied. Er zijn 8 werkingsgebieden en dus 8 Huizen van het Nederlands in Vlaanderen. Zij coördineren het aanbod met het oog op gebruikersgerichtheid en toegankelijkheid voor de anderstalige (voor meer informatie zie <http://www.huizenvanhetnederlands.be>).

In Vlaanderen zijn er acht **onthaalbureaus** (OB), één voor elke van de vijf provincies en één voor Antwerpen, Brussel en Gent. Bij een onthaalbureau kunnen inburgeraars een inburgeringstraject volgen (voor meer informatie zie <http://www.inburgering.be>).

**VDAB**: Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, de Vlaamse publieke arbeidsbemiddelaar.

## **3 Methoden en data**

De onderzoeksvragen werden beantwoord via een combinatie van casestudies en de analyse van monitoringsdata. Conform het analysekader werd daarbij een getrapte aanpak van het macro- tot het microniveau gehanteerd.

Via monitoringdata werd voor de nieuwkomers die zich in 2005 in een gemeente hebben aangemeld nagegaan of ze zich hebben aangemeld in een onthaalbureau, een contract hebben getekend en een attest hebben behaald. De peildatum lag op december 2006. Naast het analyseren van monitoringdata was de opzet van het onderzoek te kijken naar wat er gebeurt 'onder de oppervlakte' van beleidsdoelen en beleidsmonitoring. Om het uitvoeringsproces van de interventie (i.c. het inburgeringsbeleid) in kaart te brengen, werd geopteerd voor casestudieonderzoek. De cases werden op twee niveaus bestudeerd: (1) het niveau van de organisatie (VDAB, OB, HVN) waarbij voornamelijk de organisatorische vormgeving, het ontwikkelde aanbod en afspraken inzake de samenwerking centraal staan, (2) het niveau van de consulent waarbij de concrete uitvoeringspraktijk gegeven de organisatorische context centraal staat. Voor de casestudies werd een onderscheid gemaakt tussen een fase met 'breedtecases' en een fase met 'dieptecases'. De breedtecases omvatten de acht onthaalbureaus in Vlaanderen, de dieptecases omvatten een steekproef van onthaalbureaulocaties. In het breedteonderzoek werd gefocust op de dataverzameling op het mesoniveau, in de dieptecases werd een verdieping nagestreefd van het verkregen onderzoeksmateriaal en werd de dataverzameling daarnaast ook gefocust op de uitvoering op het niveau van de consultants (het microniveau). De dataverzameling vond plaats via semigestructureerde interviews.

### *Methodische toelichting*

Deze evaluatiestudie gaat uit van een sociaal-constructivistische benadering. Het uitgangspunt is dus dat de efficiëntie, effectiviteit en impact van het inburgeringsbeleid in grote mate afhankelijk zijn van hoe het beleid wordt geïnterpreteerd, vertaald en geïmplementeerd door (1) de betrokken organisaties (meso) (2) de uitvoerders van het beleid (micro). Vertaald naar een analytisch kader betekent de geschetste benadering dat zowel het macro-, meso- als microniveau aan bod komen alsook de wisselwerking tussen deze niveaus en de impact ervan op de output/outcome. Het vertrekpunt van de analyse is een model ontwikkeld door Lynn (2000) (zie Hermans, 2005). Het model veronderstelt dat de outputs en outcomes van beleid worden beïnvloed door een reeks van variabelen. In het kader van het onderzoek werden volgende variabelen geselecteerd: (1) kenmerken van de wetgeving en de sturing op macro niveau (2) intra organisatorische kenmerken of de organisatieinterne keuzes (3) interorganisatorische samenwerking (4) uitvoering door de contactambtenaren.

Dit model kan kortweg worden uitgedrukt als

$$O = f(W, S, I, U).$$

Waar:

O = outcomes/outputs;

W = wetgeving en sturing op macroniveau;

S = interorganisatorische samenwerking;

I = intra organisatorische kenmerken;

U = uitvoering.

Dit model biedt een leidraad bij het onderzoeken en analyseren van de verschillend aspecten die met het inburgeringsbeleid en de uitvoering ervan op het terrein te maken hebben

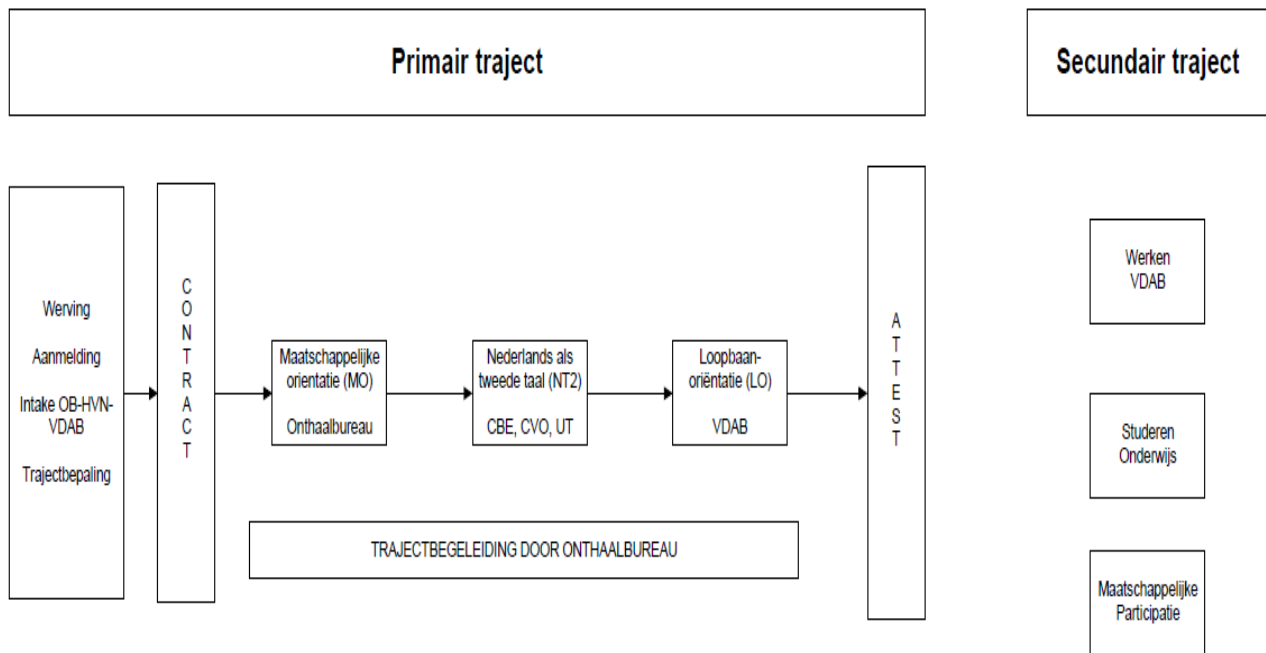
## 4 Bevindingen

Vlaanderen ontvangt jaarlijks meer dan 20.000 nieuwkomers. Naast immigratie kwam de voorbije jaren, net zoals in de omliggende landen, de integratie van nieuwkomers hoog op de Vlaamse politieke agenda te staan. Deze evoluties resulteerden in en werden geconsolideerd via het *inburgeringsdecreet* dat op 1 april 2004 in werking trad. Concreet wil de Vlaamse overheid via het inburgeringsdecreet aan nieuwkomers die via legale immigratie ons land binnenstromen, de eerste periode van hun verblijf een aangepast onthaal aanbieden. De Vlaamse regering ziet inburgering als een *proces met wederzijdse rechten en plichten*. De overheid heeft de plicht de doelgroep een kwalitatief inburgeringstraject op maat van zijn/haar noden, aan te bieden. Op zijn beurt verbindt de nieuwkomer zich ertoe actief deel te nemen aan het inburgeringstraject.

Het *inburgeringstraject* dat aangeboden wordt, bestaat uit een primair en secundair gedeelte. Het primaire inburgeringstraject bestaat uit een vormingsprogramma met drie componenten: maatschappelijke oriëntatie (*social orientation courses*), loopbaanoriëntatie (*job orientation programme*) en Nederlandse taallessen (NT2, *linguistic courses*), ondersteund door trajectbegeleiding.

Voor de uitvoering is gekozen voor een multi-actor model: onthaalbureaus, Huizen van het Nederlands, VDAB en aanbodsverstrekkers Nederlands staan in voor de uitvoering van het beleid. De doestelling van het *primaire* traject is het bevorderen van een grotere zelfredzaamheid. Het is een eerste opstap. Het inburgeringsdecreet voorziet dat elke nieuwkomer snel kan doorstromen naar een vervolgprogramma in functie van werk (professioneel perspectief), diploma (educatief perspectief) of maatschappelijke participatie (sociaal perspectief). Het *secundaire* inburgeringstraject beoogt een volwaardige participatie van de personen van de doelgroep in de samenleving en biedt aan deze personen een vervolgtraject met het oog op hun levensloopbaan.

**Figuur 1 Het inburgeringstraject**



De evaluatie leverde volgende bevindingen op.

### 1. Het bereik kan beter

Het inburgeringsdecreet streeft een sluitende aanpak na waarbij elke nieuwkomer behorend tot de doelgroep dient bereikt te worden en een traject op maat moet krijgen. Het bereik van het beleid is eerder beperkt. In totaal meldt 38,1% van de nieuwkomers die zich in 2005 in een gemeente hebben gevestigd zich daadwerkelijk aan in het onthaalbureau. Naast een aantal oorzaken van meer praktisch-administratieve aard, blijkt een fundamenteel knelpunt dat inburgering een *moelijk vatbaar concept* blijkt te zijn voor de nieuwkomers en in dit opzicht weinig wervend is. 'Taal' of 'Nederlands' lijkt in dit opzicht een stuk wervender te zijn. Een goede samenwerking tussen het Huis van het Nederlands en het onthaalbureau is daarom van groot belang.

### 2. De uitval is hoog

Ook wanneer de nieuwkomer in het onthaalbureau geraakt, blijft de *uitval hoog*. Van de groep die een contract afsluit, haalt 41,5% het einde van zijn traject niet. Hiervoor zijn verschillende oorzaken: er is nog geen systematische opvolging van de nieuwkomers door de onthaalbureaus (op Brussel na), het bestaande sanctiebeleid is niet effectief doordat er geen effectieve sancties worden opgelegd, randvoorwaarden ontbreken (bv kinderopvang, geen specifieke trajecten afgestemd op de uren van werkenden), ...

### 3. De samenwerking tussen de actoren verloopt vrij vlot

Het onthaalbureau werkt samen met Huizen van het Nederlands, opleidingsverstrekkers Nederlands en de VDAB om het traject vorm te geven. Deze samenwerking verliep bij de invoering van het decreet in 2004 moeilijk. In 2006 gaven de respondenten aan dat deze samenwerking is verbeterd. Dit blijkt uit de doorlooptijden. De termijn tussen aanmelding op het onthaalbureau en de opstart van het vormingsprogramma mag volgens het decreet maximaal drie maanden bedragen. Waar in 2004 slechts voor 52,3% van de nieuwkomers deze termijn werd gehaald, bedraagt dit in 2006 92,6%. Ook de gemiddelde duur van het vormingsprogramma ligt met een duurtijd van 7,1 maanden ver onder het decretaal vastgelegde maximum van 12 maanden. Dit wijst erop dat de afstemming tussen de verschillende trajectonderdelen (maatschappelijke oriëntatie, Nederlands, loopbaan-oriëntatie) vlot verloopt.

### 4. Er is voldoende aanbod, maar het is weinig gedifferentieerd

Algemeen is er *voldoende aanbod* maatschappelijke oriëntatie, Nederlandse taallessen en loopbaan-oriëntatie, wat natuurlijk samenhangt met de vrij geringe participatie aan het inburgeringsprogramma. De nieuwkomers zelf waren op het moment dat ze de cursussen volgden zeer tevreden over het aanbod.

Uit de bevraging blijkt dat het inburgeringstraject beter *gedifferentieerd* moet worden om de decretaal bepaalde doelstelling tot *'maatwerk'* te realiseren. Het betreft voornamelijk differentiatie naargelang het opleidingsniveau en de interesses van de nieuwkomers.

Wat de vervolgtrajecten betreft (secundaire trajecten) heeft enkel VDAB een specifieke aanpak ontwikkeld om nieuwkomers aan het werk te helpen. Deze aanpak blijkt succesvol: 50% van de nieuwkomers vindt werk, dit betekent dat ze evenveel kans maken om uit te stromen naar werk als de gemiddelde Vlaamse werkzoekende.

### 5. De trajecten zijn weinig doelgericht

De doelstelling van het primaire traject, bestaat erin aansluiting te vinden met een vervolgprogramma. Deze ambitie wordt slechts ten dele verwezenlijkt. De aangeboden inburgeringstrajecten lijken weinig doelgericht. Er wordt geen trajectplan afgesloten in functie van de doelstellingen van de nieuwkomer, de focus in de meeste onthaalbureaus zowel op stafniveau als bij de trajectbegeleiders ligt voornamelijk op de eerste fase van het traject, namelijk het afsluiten van de contracten en de opvolging tijdens de cursus maatschappelijke oriëntatie. De nieuwkomer wordt tijdens het traject niet verder georiënteerd en wordt op het einde van het traject niet systematisch verder georiënteerd in functie van een vervolgtraject. In dit opzicht kunnen we spreken van *'doelverschuiving'* waarbij het middel, het primaire inburgeringstraject, een doel op zich wordt. Dit wordt enerzijds in de hand gewerkt door het feit dat de onthaalbureaus niet of slechts in beperkte mate worden afgerekend op de resultaten. De subsidiëring vindt immers in belangrijke mate plaats op het aantal contracten met maatschappelijke oriëntatie en niet zozeer op het aantal attesten. Bovendien zijn de attesten maar zijdelings gerelateerd aan de uiteindelijke doelstelling van het inburgeringsbeleid. Ze geven immers aan dat het primaire traject beëindigd is maar zeggen niets over de mate waarin de doelstellingen van de nieuwkomer bereikt zijn en of er een overdracht naar een vervolgprogramma plaatsgevonden heeft.

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

Doorheen de institutionele evaluatie werden het behalen van het attest en de doorstroom naar het secundaire traject gehanteerd als indicator van 'inburgering'. Aan de hand daarvan werd de efficiëntie en effectiviteit van het inburgeringsbeleid nagegaan. Uit de evaluatie blijkt dat er nog heel wat onbenut potentieel is: de participatie aan het vormingsprogramma kan beter, het aanbod dient ook meer gedifferentieerd te worden.

Op de mate waarin de nieuwkomer ook daadwerkelijk is 'ingeburgerd' is geen zicht te krijgen. Het al dan niet behalen van een attest zegt immers weinig over de concrete kennis en vaardigheden die de nieuwkomer heeft aangeleerd. Er zijn geen einddoelen gekoppeld aan de cursus maatschappelijke oriëntatie, enkel de aanwezigheid is van belang. Er is geen zicht op de mate waarin de nieuwkomers daadwerkelijk hun niveau Nederlands behalen, ook hier is enkel de aanwezigheid van belang, en ook aan het attest zelf zijn geen specifieke einddoelen gekoppeld. Er kan dus niet worden aangegeven in welke mate de onthaalbureaus en breder het inburgeringsbeleid een impact hebben op de inburgering van nieuwkomers. Er is dan ook nood aan een duidelijke conceptualisering en operationalisering van 'inburgering' met duidelijk geformuleerde einddoelen zowel voor maatschappelijke oriëntatie als bij het behalen van het inburgeringsattest. Wat moet een nieuwkomer concreet kennen en kunnen als hij maatschappelijke oriëntatie heeft gevolgd of een attest heeft gehaald? Op deze manier kunnen de inburgeringstrajecten een meer doelgerichte invulling krijgen, kan het aanbod ook meer flexibel worden ingevuld en kunnen de onthaalbureaus op een gerichte wijze de kwaliteit van hun aanbod evalueren en verbeteren.

Sinds 1 januari 2007 is een nieuw inburgeringsdecreet in werking. In dit decreet werd de doelgroep uitgebreid en ook het finetunen van de organisatie en het professionaliseren van de jonge inburgeringssector stonden er hoog op de agenda (zie ook De Cuyper, P., 2010; De Cuyper et al., 2010). De aanbevelingen in de evaluatie werden in dit kader ter harte genomen. Zo werd onder meer werk gemaakt van het ontwikkelen van een geïntegreerd doelenkader, binnen de onthaalbureaus is er meer aandacht voor opvolging en de preventie van uitval, ... Een belangrijke wijziging was daarnaast het afdwingbaar maken van de inburgeringsplicht door middel van een systeem van administratieve sancties. De eigenlijke implementatie van deze decreetswijziging vond begin 2009 plaats.

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

**De Cuyper, P., & Wets, J. (2007). *Diversiteit in integratie: Een evaluatie van de vormgeving, efficiëntie en effectiviteit van het Vlaamse Inburgeringsbeleid*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.**

De Cuyper, P. (2010). *Inburgering in Vlaanderen (deel 2). De efficiëntie en effectiviteit van het beleid geëvalueerd*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.

De Cuyper, P., Lamberts, M., Pauwels, F. (2010). *Inburgering in Vlaanderen: synthese. De effectiviteit, efficiëntie en impact van het beleid*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.

Hermans, K., & Lammertyn, F. (2005). *De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvloer van de Vlaamse OCMW's*. Leuven.

<http://www.huizenvanhetnederlands.be>

<http://www.inburgering.be>



# COMPETENTIES

# Werkervaring voor leerlingen uit de deeltijdse leersystemen: motieven en ervaringen van de werkgevers

Auteur(s): Katleen De Rick

## 1 Abstract

De aanleiding voor dit onderzoek was een ervaren tekort aan werkervaringsplaatsen voor leerlingen uit de deeltijdse leersystemen. Indien men wil realiseren dat alle deeltijds lerenden hun opleiding combineren met werkervaring, dient men rekening te houden met de motieven en ervaringen van de werkgevers. Deze waren voorwerp van onderzoek in deze studie.

Het onderzoek wees uit dat het aantal werkervaringsplaatsen voor leerlingen zeker nog verhoogd kan worden. Om dat te doen is het in de eerste plaats belangrijk om het potentieel aan werkervaringsplaatsen goed te benutten. Daarvoor moeten vraag en aanbod bij elkaar gebracht worden. In de tweede plaats is het belangrijk om de continuïteit in het aanbod van werkervaringsplaatsen te bewaken. Dat kan men doen door enerzijds de werkgevers te ondersteunen en te belonen voor hun inspanningen en anderzijds door de randvoorwaarden te creëren om de kans op succesvolle werkervaringen te vergroten. Dat betekent hoofdzakelijk dat tegelijkertijd maatregelen genomen moeten worden om de kwaliteit van de werkervaring en van de opleiding te bewaken. De overheid speelt hierbij een voorname rol maar ook de deeltijdse leersystemen en de organisaties aan werkgeverszijde zullen hiertoe moeten bijdragen.

### Key words:

Deeltijds onderwijs; werkervaring; werkgevers; leertijd; kwalitatief onderzoek; kwantitatief onderzoek

## 2 Doel van het onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek was een ervaren tekort aan werkervaringsplaatsen voor leerlingen uit de deeltijdse leersystemen. Om aanknopingspunten te vinden voor oplossingen voor dat probleem, werd gezocht naar de factoren die de beschikbaarheid van werkervaringsplaatsen kunnen verklaren. Het onderzoek werd geleid door de vraag naar welke kosten en baten voor de werkgevers verbonden zijn aan het opleiden van leerlingen. Kosten en baten werden hierbij ruimer geïnterpreteerd dan in financiële zin. Ook kosten zoals tijd en moeite die geïnvesteerd worden in de begeleiding en baten zoals de kans dat men na een paar jaar een goeie werknemer kan aanwerven werden bestudeerd. Door kosten en baten ruim te interpreteren en ook te zoeken naar de achterliggende motieven en ervaringen van de werkgevers heeft dit onderzoek een raakvlak met de kwaliteit van werkervaring.

De volgende vragen kwamen aan bod in het onderzoek:

- Wat zijn de motieven van werkgevers om jongeren uit deeltijdse leersystemen werkervaring te bieden, of juist niet?
- Wat investeren de werkgevers in de opleiding van de jongeren?
- Welke baten hebben de werkgevers bij het opleiden van jongeren?
- Hoe ervaren zij het opleiden van de jongeren?
- Op welke bekommernissen van de werkgevers kan men inspelen zodat het aanbod aan werkervaringsplaatsen groter wordt?

### Verduidelijking van kernbegrippen

Er zijn twee deeltijdse leersystemen: het deeltijds onderwijs en de leertijd. Deeltijds onderwijs is een vorm van onderwijs waarbij jongeren twee dagen per week les volgen in een centrum voor leren en werken en drie dagen per week leren door te werken bij een werkgever. Indien dat laatste niet gebeurt, zijn er alternatieve trajecten die de jongere voorbereiden op werkervaring door te werken aan hun motivatie en persoonlijke ontwikkeling, aan arbeidsattitudes, sociale vaardigheden en competenties. De leertijd is een systeem waarbij jongeren een dag per week les volgen en vier dagen per week werken bij een werkgever. Tot dit systeem worden jongeren pas toegelaten wanneer ze een contract hebben bij een werkgever. Er zijn geen alternatieven voor de werkervaring indien de jongere geen werk heeft.

### 3 Methoden en data

Er werd gebruik gemaakt van verschillende manieren van dataverzameling: een postenquête, interviews en focusgroepen. De doelgroep voor de postenquête waren werkgevers uit de profitsector die werkervaring bieden aan leerlingen uit het deeltijds beroepssecundair onderwijs (DBSO) en voor leerlingen uit de leertijd. Dit leverde 648 ingevulde vragenlijsten op (29% van het totaal aantal verstuurd vragenlijsten).

Deze gegevens werden aangevuld met gegevens uit interviews en focusgroepen. De respondenten waren werkgevers uit de profitsector; werkgevers uit de zorg- en dienstensector; de socioculturele sector; de Vlaamse overheid en lokale overheden. Daarnaast werden ook vertegenwoordigers van organisaties die op een hoger niveau betrokken zijn bij het creëren van werkervaringsplaatsen en het ondersteunen van de werkgevers en bij de samenwerking met Centra voor Deeltijds Onderwijs (CDO's) en Syntra (het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming) bevestigd.

#### Methodische toelichting

In de postenquête werden vragen gesteld over de volgende thema's: kenmerken van het bedrijf en de leerlingen in het bedrijf; redenen om leerlingen op te leiden; activiteiten van leerlingen; begeleiding van leerlingen; resultaten en rendement van het opleiden van leerlingen; financiële kosten en tegemoetkomingen.

Tijdens de interviews en de focusgroeps gesprekken werden in grote lijnen dezelfde thema's behandeld maar er werd vooral ingegaan op de motieven van de werkgevers om wel of niet leerlingen op te leiden, op hun ervaringen met het opleiden van deeltijds lerenden, op de factoren die succesvolle werkervaringen belemmeren of bevorderen en op de maatregelen die de overheid zou kunnen nemen om het aantal werkervaringsplaatsen te vergroten.

### 4 Bevindingen

#### 4.1 Leerlingen in de onderneming

Werkgevers investeren in de opleiding van leerlingen, maar de inspanning kan nog geoptimaliseerd worden. Het potentieel aan werkervaringsplaatsen is zeker nog niet volledig benut. In grote bedrijven kan dat door het aantal leerlingen dat tegelijkertijd in dienst is te doen toenemen. In kleine bedrijven en grote bedrijven kan dat door het aantal jaren dat een werkgever leerlingen opleidt te doen toenemen. Daarnaast zou er nog een behoorlijk aantal bedrijven of organisaties zijn die werkervaringsplaatsen willen bieden aan deeltijds lerenden, maar waar er geen instroom van leerlingen is. Wanneer men meer leerlingen uit de deeltijdse leersystemen een voltijds engagement wil laten aangaan, bij voorkeur door tewerkstelling, dienen dus in elk geval de volgende drie problemen aangepakt te worden:

- de problematische instroom van leerlingen in bedrijven die bereid zijn om leerlingen op te leiden;
- het niet volledig benutten van het potentieel aan werkervaringsplaatsen binnen een bedrijf;
- het afhaken van werkgevers na een aantal jaar om negatieve redenen (hoofdzakelijk toegeschreven aan gebrek aan gepaste arbeidsattitudes bij de leerlingen en aan een te laag competentieniveau).

#### 4.2 Motieven voor het bieden van werkervaring

Niet zozeer de actuele baten (onder de vorm van bijdrage tot productie) maar (en waarschijnlijk zelfs vooral) de toekomstige baten zijn belangrijke motieven voor werkgevers om werkervaring te bieden aan leerlingen. De werkgevers benadrukken vooral het rendement op langere termijn, namelijk de rekrutering van een goede werknemer. Dat is niet evident, aangezien werkgevers werken met een zeer moeilijke groep van jongeren, een opdracht waar men een specifieke expertise voor moet hebben en waarin men ondersteund moet worden. Verdere onderzoeksbevindingen zullen aantonen dat die twee aspecten problematisch zijn. Werkgevers blijken namelijk niet altijd goed voorbereid te zijn op het begeleiden van jongeren en de realiteit strookt vaak niet met hun verwachtingen. Door het geringe contact en samenwerking met het opleidingscentrum laat de ondersteuning ook vaak te wensen over of komt ze te laat. Het kwalitatieve onderzoek toont wel duidelijk aan dat voor werkgevers niet alleen economische motieven van belang zijn. Ook sociale motieven werden genoemd: leerlingen opleiden wordt gezien als een manier om maatschappelijke verantwoordelijkheid op te nemen. Het kan ook een manier zijn om het diversiteitsbeleid van het bedrijf vorm te geven.

#### 4.3 Investering in de begeleiding van de leerlingen

Werkgevers die werkervaring bieden aan leerlingen zijn zeker bereid om tijd te investeren in hun opleiding, maar dat betekent een grote kost. Wanneer men de financiële kosten voor de werkgever wil beperken, kan men beter inspelen op de kost van de begeleiding dan op de kostprijs van de leerling. Dat betekent niet dat er geen problemen zijn met betrekking tot de kostprijs van de leerling, deze worden in een volgende paragraaf behandeld.

Het vergoeden van, of op zijn minst tegemoetkomen aan, de tijd die aan de leerling besteed wordt zal door de werkgevers sterk gewaardeerd worden en is bovendien een uiting van waardering voor hun inspanningen.

Andere vormen van investering in de begeleiding zijn beperkt, wat niet eenduidig positief geïnterpreteerd kan worden. Het positieve (vanuit het perspectief van de werkgever) aan weinig contacten met het opleidingscentrum bijvoorbeeld is dat er geen tijd in geïnvesteerd hoeft te worden. Dit heeft een serieuze keerzijde: ten eerste is er weinig gelegenheid om de opleiding en de werkervaring goed op elkaar af te stemmen. Ten tweede loopt men het

risico dat problemen of aanwijzingen voor mogelijke problemen te laat gesignaleerd worden, zodat ondersteuning en remediëring later komend wenselijk. Deze knelpunten zijn uiteindelijk nadelig voor de kwaliteit van de opleiding, met gevolgen zowel voor de werkgever als voor de leerling en het opleidingscentrum.

Uit de perceptie van de administratieve last verbonden aan het tewerkstellen van leerlingen blijkt dat de subjectieve beleving van de tijdsbesteding minstens even belangrijk is als de objectieve tijdsbesteding. Objectief gezien is de investering niet zo groot, maar subjectief wordt ze als zeer belastend ervaren. De administratieve lasten dienen zoveel mogelijk weggewerkt te worden.

#### **4.4 Financiële kosten en baten**

Wat de financiële kosten betreft, weegt de kost van de begeleiding het zwaarst door. Indien men de werkgever financieel wil ondersteunen, kan het best ingespeeld worden op de begeleidingskost. Daarnaast is het belangrijk dat leerlingen uit het ene systeem geen concurrenten zijn van leerlingen uit het andere systeem. Een werkgever zal kiezen voor het goedkoopste systeem als hij de keuze heeft. Dat is op dit ogenblik de leertijd. Als men de jongeren in het deeltijds onderwijs een gelijke kans op een voltijds engagement wil geven en het aanbod aan werkervaringsplaatsen wil maximaliseren, dient deze concurrentie weggewerkt te worden. Andere kosten (voor materiaal, medisch onderzoek, verzekeringen) wegen niet zo zwaar, maar ze vergroten natuurlijk wel de totale kostprijs en kunnen soms hoog oplopen. Daarom mogen ze niet vergeten worden in een beleid dat werkervaringsplaatsen wil creëren. De financiële tegemoetkomingen die er nu zijn, worden niet ten volle benut door de werkgevers en komen niet evenredig terecht bij alle werkgevers. De beschikbare middelen dienen beter terecht te komen.

#### **4.5 Rendement van de opleiding**

Het opleiden van een leerling leidt niet noodzakelijk tot rendement, integendeel. De kans op ongekwalificeerde uitstroom blijft volgens de werkgevers redelijk groot. Er moet zeker aandacht blijven uitgaan naar het gekwalificeerd uitstromen van leerlingen. Toekomstige baten voor de werkgever in de vorm van rekrutering zijn zeker niet gegarandeerd. Het kan zijn dat met de opleiding niet het beoogde resultaat bereikt wordt, of het kan zijn dat een andere werkgever de vruchten zal plukken van de geleverde inspanningen. De onderzoeksresultaten tonen wel aan dat men zeker niet pro forma zegt dat rekrutering een belangrijk argument is.

#### **4.6 Aantrekkelijkheid van de leerlingen voor het bedrijf**

Het grootste deel van de werkgevers vindt leerlingen aantrekkelijk voor het bedrijf, ondanks de problemen op het vlak van rendement. Men zou dit kunnen interpreteren als dat de leerlingen voor veel werkgevers toch vooral goedkope werkkrachten zijn, maar dat is weinig aannemelijk in het licht van de andere onderzoeksresultaten.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

### **5.1 Leerlingen in de onderneming**

De overheid kan bijdragen door er voor te zorgen dat werkgevers voldoende gestimuleerd en ondersteund worden op de volgende domeinen: een goede voorbereiding van de jongere op de werkervaring, een goede ondersteuning (zowel financieel als inhoudelijk) van de begeleiding van de jongere, kwaliteitsvolle opleiding van de jongere in het opleidingscentrum zodat de kans op rendement van de werkervaring groter is en een vereenvoudiging van de organisatie van deeltijdse leersystemen.

Daarnaast dient men vanuit het beleid de deeltijdse leersystemen zodanig te ondersteunen dat ze de begeleiding en de opvolging van de leerlingen ten volle kunnen waarmaken. Van de deeltijdse leersystemen wordt verwacht dat zij zelf strategieën ontwikkelen om een goed netwerk van werkgevers die werkervaringsplaatsen bieden op te zetten en goede contacten te onderhouden met de werkgevers. In elk geval mag de vraag van werkgevers naar leerlingen zeker nooit onbehandeld blijven.

In een aantal sectoren, zoals de overheid, provincies, steden en gemeenten, de verzorgingssector e.a. zijn de mogelijkheden om jongeren werkervaring te bieden onvoldoende benut. Een belangrijke reden hiervoor is dat de regelgeving die deze instanties moeten volgen verhindert om jongeren werkervaring te bieden. Deze belemmering dient zo snel mogelijk weggewerkt te worden. Organisaties aan werkgeverszijde en werkgevers zelf kunnen inspanningen leveren om de werkervaringsplaatsen op een goede manier bekend te maken. Dat kan door gericht de opleidingscentra in de regio die de gepaste opleiding(en) bieden te contacteren, duidelijke informatie te geven over de leeransen en toekomstperspectieven die in de werkervaring vervat zitten en aan te geven wat van de leerling verwacht wordt. Initiatieven zoals een databank voor stages en leerwerkplaatsen zijn op zich niet slecht, maar zowel uit dit als uit eerder onderzoek (o.m. Ruelens e.a., 2003) blijkt duidelijk dat persoonlijke contacten cruciaal zijn. Om leerlingen te doen instromen in bedrijven die werkervaring bieden maar geen kandidaten vinden en tegelijk iets te doen aan de knelpuntberoepen, kan men eraan denken om premies voor het volgen van een opleiding die toeleidt naar een knelpuntberoep ook van toepassing te maken voor jongeren in de deeltijdse leersystemen.

## **5.2 Motieven voor het bieden van werkervaring**

Om onmiddellijk en toekomstig rendement voor de werkgever te verzekeren is de kwaliteit van de opleidingen in de deeltijdse systemen, de begeleiding en de opvolging van zeer groot belang. Dat het deeltijds leren en werken nu toch hoofdzakelijk fungeert als een opvangnet en voor vele jongeren de laatste stap is in het watervalstelsel is zeer belemmerend voor het rendement. Het zou ook een volwaardig systeem kunnen worden dat gekozen wordt om zijn specifieke troeven en kwaliteiten door het alternerend leren bijvoorbeeld ook te introduceren in het technische en voltijds beroepsonderwijs.

Het contrast tussen de verwachtingen van werkgevers en de realiteit waar ze mee geconfronteerd worden, maakt ook duidelijk dat werkgevers goed geïnformeerd moeten worden. Hier is een belangrijke taak weggelegd voor de deeltijdse systemen in hun contacten met werkgevers, en in het bijzonder bij de voorbereiding en de opvolging van de leerwerkervaring. Dat vraagt onder andere om een goede uitwerking van de functie van tewerkstellings- of trajectbegeleider (zie ook Leens & De Rick, 2006). Ook in de leertijd dient de functie van de trajectbegeleider opnieuw bekeken te worden.

Wanneer er tegelijk ook meer aandacht gaat naar de kwaliteit van de begeleiding op de werkvloer vergroot de kans op succes. Hefbomen voor de kwaliteit werden al bestudeerd in eerder onderzoek (zie o.m. Ruelens et al., 2003; De Rick & Baert, 2006) en verschillende instrumenten en methodieken om het leren op de werkvloer te verbeteren zijn beschikbaar. Kwaliteitsvolle leerwerkervaringen zijn in elk geval het resultaat van een verantwoordelijkheid die zowel gedragen wordt door de begeleiders van CDO's of Syntra als door de werkgevers (Meijers, 2004; De Rick, 2005). Aangezien rekrutering een belangrijk motief is, is het aangewezen dat de opleidingen in de deeltijdse leersystemen goed rekening houden met de evoluties op de arbeidsmarkt. Opleidingen voor knelpuntberoepen moeten gestimuleerd worden en opleidingscentra moeten flexibel kunnen inspelen op veranderingen in de arbeidsmarkt.

## **5.3 Investing in de begeleiding van de leerlingen**

Het is belangrijk dat de overheid inspeelt op de tijd die geïnvesteerd wordt in de begeleiding van de leerling. Financiële tegemoetkomingen zouden vooral daarop gericht kunnen zijn, eerder dan bijvoorbeeld op het verminderen van de loonkost van de leerling (die niet als problematisch wordt ervaren). Daarnaast is het belangrijk om alles in de omkadering (contracten, statuten, regels, ...) dat de werkgever bijkomend belast, zeer kritisch te bekijken en problemen weg te werken. Tot slot kan men de werkgevers ondersteunen door ervoor te zorgen dat de leerlingen die instromen klaar zijn voor de werkervaring. Dan kan de tijdsinvestering gaan naar de zaken naar die er voor de werkgever werkelijk toe doen, namelijk beroepskennis en beroepsvaardigheden overbrengen.

Op dit moment wordt er sterk geïnvesteerd in voortrajecten en brugprojecten om niet-arbeidsrijpe jongeren toch voldoende te motiveren voor de werkervaring en hen de gepaste attitudes bij te brengen. Dergelijke programma's beantwoorden aan een reële behoefte, maar het is belangrijk dat de kwaliteit van de voortrajecten en brugprojecten opgevolgd wordt en dat nagegaan wordt welke resultaten men ermee behaalt. Men mag anderzijds ook niet te snel oordelen dat een leerling onvoldoende gemotiveerd is of niet arbeidsrijp is. Veel hangt af van de context waarin de jongere terecht komt. Een goede 'match' realiseren tussen de jongere en de werkervaringsplaats is zeer belangrijk.

## **5.4 Financiële kosten en baten**

Wanneer de overheid de werkgevers financieel wil stimuleren verdient het aanbeveling om de begeleidingstijd als ijkpunt te nemen. Voor de bijkomende kosten zouden tegemoetkomingen die bestaan voor andere vormen van opleiding ook moeten toekomen aan werkgevers die leerlingen uit de deeltijdse leersystemen opleiden. Hier zou meer uniformiteit in moeten komen. Meer transparantie in de tegemoetkomingen waarop een werkgever recht kan hebben en eenvoud in de aanvraagprocedures, is ook ten zeerste aanbevolen. Om alle leerlingen een gelijke kans te bieden op een volwaardig engagement is het belangrijk dat de deeltijdse leersystemen niet met elkaar in concurrentie staan. Dit kan men verwezenlijken door bepaalde opleidingen (bijvoorbeeld die waarin het verschil in loonkost zeer zwaar speelt) niet meer in de twee systemen aan te bieden of door loonkost van de leerlingen over de twee systemen uniform te maken.

## **5.5 Rendement van de opleiding**

De overheid zou beschermingsmaatregelen kunnen introduceren voor werkgevers die jongeren uit de deeltijdse leersystemen opleiden. Men kan denken aan een opleidingsbeding of aan een compensatie voor werkgevers die hun leerling zien vertrekken. De organisaties aan werkgeverszijde kunnen werkgevers sensibiliseren om geen jongeren weg te halen bij andere werkgevers die pas geïnvesteerd hebben in de opleiding.

## **5.6 Aantrekkelijkheid van de leerlingen voor het bedrijf**

De overheid kan het bieden van werkervaring aan leerlingen uit de deeltijdse onderwijssystemen promoten bij de werkgevers. Hierbij moet een realistisch beeld gegeven worden van wat het betekend om leerlingen op te leiden.

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

**De Rick, K. (2006). *Werkervaring voor leerlingen uit de deeltijdse leersystemen: motieven en ervaringen van de werkgevers*. Leuven: HIVA-KULeuven.**

De Rick, K. (2005). Samenbrengen van leren en werken: opdracht voor onderwijs- en arbeidsmarktactoren. *De gids op maatschappelijk gebied*, 96 (6), pp. 29-37.

De Rick, K. (2006). Alternierend leren en werken voor leerplichtige jongeren. In: J. Mampuy (Red.), *Vorming in beweging*. Heverlee: Sociale School.

De Rick, K. (2007). Tewerkstellen van jongeren die deeltijds leren: kosten en baten voor de werkgevers. *OverWerk*, 17 (1), pp. 14-21.

De Rick, K. (2008). *Costs and benefits of apprenticeships in the lowest track of VET*. International Network on Innovative Apprenticeship, Vienna, (1-2 February 2008).

De Rick, K., & Baert, H. (2006). Werkervaring als kwaliteitsvolle leerervaring. *School en Samenleving*, 12, pp. 81-100.

Leens, R., & De Rick, K. (2006). *Een voltijds engagement in het deeltijds onderwijs. Strategieën van de centra voor deeltijds onderwijs*. Leuven: HIVA-KULeuven.

Meijers, F. (2004). *Het verantwoordelijkheidsdilemma in het beroepsonderwijs*. Intrederede Haagse Hogeschool (31 maart 2004).

Ruelens, L., Baert, T., Baert, H., Douterlungne, M., & Bouwen, R. (2003). *Werken aan leren. Over de kwaliteit van leerwerkprojecten (stages)*. Leuven: HIVA/CPVBO.

# Perspectieven en exclusieven voor competentieontwikkeling en levenslang leren van stakeholders in en om arbeidsorganisaties

*Auteur(s): Herman Baert, Valerie Philipsen en Ilse Clauwaert*

## 1 Abstract

In internationale en Vlaamse rapporten en beleidsverklaringen worden vorming, training en opleiding (VTO) ter ontwikkeling van competenties naar voor geschoven als cruciale instrumenten voor de versterking van de competitiviteit en het innovatievermogen van de economie, de verhoging van de werkzaamheid en de versterking van de inzetbaarheid van werknemers. Deze dominante overtuiging of retoriek omzetten in effectieve participatie blijkt niet overal eenvoudig. Zo liggen de participatiegraden in Vlaanderen achterop in vergelijking met Europese referentielanden en EU-richtsnoeren. Eén van de verklaringen voor dit ondermaatse resultaat is te zoeken in de motivatieproblematiek respectievelijk het ontbreken van een voldoende sterk draagvlak bij werknemers en werkgevers voor leer- en VTO-inspanningen.

In dit onderzoek werd op zoek gegaan naar de concrete redenen die er toe doen om als werknemer wel of niet aan VTO deel te nemen en om als werkgever de werknemers al dan niet aan te moedigen om aan VTO deel te nemen. Dit werd vooreerst gedaan aan de hand van de term 'VTO-perspectieven' die verder gaat dan 'motivatie' en ook attitudes en opvattingen met betrekking tot leren en ontwikkeling omvat, alsook te verwachten baten. Daarnaast werden de redenen om niet deel te nemen aan VTO geëxploreerd, hier 'VTO-exclusieven' genoemd. Het gaat om motieven, attitudes, opvattingen en geschatte kosten die spelen wanneer men ervoor kiest om problemen, veranderingen en uitdagingen in de arbeidssituatie op een andere manier aan te pakken dan door deelname aan VTO.

Na een uitgebreide literatuurstudie en twee verkennende onderzoeken bij werknemers en werkgevers, werd een grootschalige enquête uitgevoerd bij 592 werknemers en 459 werkgevers aan de hand van een online vragenlijst die telkens 50 perspectieven en 50 exclusieven bevatte. De gegevens werden door middel van factoranalyses verwerkt en hebben geleid tot het identificeren van vergelijkbare groepen van concrete redenen die er toe doen om wel of niet deel te nemen en om deelname wel of niet te bevorderen. Tevens werd aangegeven welk belang werknemers en werkgevers aan deze redenen hechten. Door middel van een tiental casestudies met gemengde groepjes van werkgevers en werknemers, werden de mogelijkheden en constraints van een reflectie en een gesprek tussen partijen getest. Op basis van het onderzoek werd een gespreksleidraad ontwikkeld die de reflectie over de redenen voor deelname of niet deelname kan stimuleren en die behulpzaam kan zijn om het gesprek tussen werknemer(s) en werkgever(s) over VTO en daarmee de creatie van een draagvlak te bevorderen.

### **Key words:**

Motivatie; competentieontwikkeling; vorming; training en opleiding

## 2 Doel van het onderzoek

Het belang van vorming, training en opleiding (VTO) resp. competentieontwikkeling als cruciale instrumenten voor het verhogen van de werkzaamheid, de blijvende inzetbaarheid van medewerkers, het versterken van de kenniseconomie en de performantie van de arbeidsorganisaties, het ondersteunen van innovatieprocessen, enz. wordt algemeen erkend. Maar ondanks alle beleidsverklaringen van overheden en sociale partners, blijft de feitelijke participatiegraad aan VTO in Vlaanderen een flink stuk beneden de vooropgestelde streefcijfers. De Lissabon-doelstellingen bijvoorbeeld stellen een deelname van 12,5 % als streefcijfer voorop voor 2010 en 15% voor 2020, terwijl Vlaanderen de laatste jaren schommelt tussen de 6 à 9 % participatie van de bevolking op beroepsactieve leeftijd. Om deze achterstand te verklaren, kunnen meerdere factoren worden ingeroepen. In het hier gerapporteerde onderzoek worden er twee uitgelicht. Ten eerste de motivatieproblematiek: wat zet medewerkers er echt toe aan om deel te nemen en wat beweegt werkgevers en leidinggevenden om hun medewerkers aan te moedigen en te laten deelnemen? En ten tweede de kwestie van een draagvlak tussen de stakeholders: wat hebben zij gemeen, over welke redenen of motivaties zijn zij het eens? En over welke redenen of motieven lopen de meningen uiteen?

Het was de bedoeling om door middel van een empirisch onderzoek de redenen voor (niet-)deelname die er concreet toe doen in kaart te brengen, gesteund op een literatuurstudie en de constructie van nieuwe motivatie- en barrière-items. Verder was het ook de bedoeling mogelijkheden van een reflectie en dialoog over perspectieven en exclusieven te testen.

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

Het onderzoek naar motieven voor deelname aan permanente vorming en opleidingen kent een lange internationale traditie. Zowel de literatuurstudie als het voorafgaand verkennend onderzoek leidden er toe het courant gebruikte begrip 'motieven' in te ruilen voor 'perspectieven'. Immers de concrete redenen die werknemers en werkgevers aangeven, zijn méér omvattend dan de persoonsgerelateerde psychologische categorie 'motivatie' afdekt. De in dit onderzoek gehanteerde definitie luidt: een VTO-perspectief is een -eerder impliciet of eerder expliciet - bij een persoon of een groep aanwezig geheel van waarden, opvattingen, motieven en normen over VTO, dat oriënterend is voor zijn of haar betrokkenheid bij en feitelijke of potentiële deelname aan VTO in de arbeidsorganisatie.

Terwijl het niet ontbreekt aan literatuur en vragenlijsten over motivaties om deel te nemen aan of te investeren in vorming, training en opleiding (VTO), is er minder informatie te sprokkelen over de redenen om dat niet te doen. Het onderzoek omschrijft een VTO-exclusieve analoog aan de begripsomschrijving van een VTO-perspectief, als: een -eerder impliciet of eerder expliciet - bij een persoon of groep aanwezig geheel van waarden, opvattingen, motieven en normen om bij het oplossen van arbeidsgerelateerde problemen te kiezen voor andere strategieën en middelen dan VTO.

## **3 Methodes en data**

Op basis van een literatuurstudie en voorbereid door twee verkennende onderzoeken (Baert, Clauwaert & Wybo, 2006 en Baert & Philipsen, 2008), werd de motivatie- en draagvlakproblematiek bestudeerd in een ruimer empirisch onderzoek. Het onderzoek richtte zich op de perspectieven en exclusieven die uit het literatuuronderzoek voortkwamen. Deze werden in een online vragenlijstonderzoek voorgelegd aan 449 werkgevers, leidinggevenden en VTO-sleutelfiguren enerzijds en 585 werknemers anderzijds. Op basis van de verzamelde data was het mogelijk een factoranalyse toe te passen en een aantal clusters van perspectieven en exclusieven te onderscheiden. Het tweede deel van het onderzoek spitste zich toe op het onderhandelingsgesprek over de VTO-perspectieven en -exclusieven van werknemers en hun vertegenwoordigers enerzijds en werkgevers, leidinggevenden en VTO-sleutelfiguren anderzijds. Op basis van een kwalitatief casuonderzoek (10 cases), werden een aantal contextelementen en randvoorwaarden opgespoord die mee spelen in de discussie tussen werknemer(s) en werkgever(s) over de al dan niet deelname aan of investering in competentieontwikkeling en VTO. Op basis hiervan werd een gespreksleidraad ontwikkeld.

### *Methodische toelichting*

Op basis van de literatuurstudie en het exploratief onderzoek zijn door de onderzoekers twee lijsten van concrete perspectieven en exclusieven opgesteld. Deze lijsten werden ter validering voorgelegd aan negen experts op het gebied van human resource development en VTO en vervolgens aangepast. Het resultaat was een lijst van 50 perspectieven en 50 exclusieven voor telkens werknemers en werkgevers resp. leidinggevenden met uitspraken over hun werknemers. Beide lijsten zijn toevallig gelijk in aantal. Enkele voorbeelden:

- 'Ik nam wel deel aan VTO om te kunnen nadenken over wat mijn job voor mij betekent en wat ik ermee wil in de toekomst.' (een perspectief van een werknemer);
- 'Ik nam niet deel aan VTO omdat ik onvoldoende geïnformeerd was over wat er zou gebeuren.' (een exclusief van een werknemer);
- 'Ik moedigde werknemers wel aan tot deelname aan VTO zodat ze meer te weten kwamen over processen, doelen, klanten enz. van onze organisatie.' (een perspectief van een werkgever resp. leidinggevende);
- 'Ik moedigde werknemers niet aan om deel te nemen aan VTO omdat ik wist dat zij de ideeën en doelstellingen van de leeractiviteit niet aanvaardden.' (een exclusief van een werkgever resp. leidinggevende).

## **4 Bevindingen**

### **4.1 Perspectieven en exclusieven**

Omdat de lijsten met alle perspectieven en exclusieven c.q. uitspraken te lang zijn om hier integraal te presenteren, wordt een gereduceerd beeld gegeven a.d.h.v. clusters van bij elkaar horende uitspraken die tot stand zijn gekomen door middel van factoranalyses. De factoren zijn benoemd zodat ze zo goed mogelijk de inhoud afdekken van de uitspraken die statistisch geclusterd werden. De factoren zijn gerangschikt in dalende volgorde van belang zoals uitgedrukt in de gemiddelde score. Het onderzoek bij een niet-representatieve, maar wel voldoende grote en verscheiden samengestelde steekproef en een factoranalyse op de antwoorden levert aldus volgend beeld op (zie tabel 1):



**Tabel 1: Perspectieven per respondentengroep**

Factoren bij werknemers	Gemiddelde	Factoren bij werkgevers, leidinggevenden	Gemiddelde Score *
	Score *	en VTO-sleutelfiguren	
Persoonlijke ontwikkeling en leermotivatie	3.19	Jobsatisfactie	3,25
Professionele identiteit en bekwaamheid	3.09	Professionele bekwaamheid	3,21
Leernetwerking	3.08	Leernetwerk	3,20
Arbeidsprestantie ten bate van de organisatie	2.80	Blijvend presteren	3,18
Blijvende inzetbaarheid	2,41	Leervermogen	3,17
Beroepsmatige netwerking	1,82	Productiviteit	2,82
Werknemerspositie behouden en verstevigen	1,68	Brede inzetbaarheid	2,01
		Organisatieverplichtingen	1,96
		Garanties voor jobprestantie	1,96
		Binding aan organisatie	1,91
		Loopbaanontwikkeling	1,90

\* De scoremogelijkheden waren onbelangrijk (1), minder belangrijk (2), belangrijk (3) en cruciaal (4).

Hoewel de factoren niet volledig identiek zijn – zowel wat de clusters van daaronder gevatte uitspraken betreft als wat (uiteeraard) de factorbenaming aangaat – valt een zekere convergentie tussen werknemers en werkgevers op. Tegelijk blijkt dat werkgevers en sleutelfiguren iets hogere gemiddelde scores behalen en ook nog een viertal factoren meer bestrijken. Dit suggereert dat zij meer nog dan werknemers belang hechten aan arbeidsgerelateerd leren en competentieontwikkeling. Voor wat betreft de exclusieven wordt een beeld geschetst in tabel 2, waarbij het in het oog springt dat er zich meer opvallende verschillen tussen de partijen voordoen dan bij de perspectieven.

**Tabel 2: Exclusieven per respondentengroep**

Factoren bij werknemers	Gemiddelde	Factoren bij werkgevers, leidinggevenden	Gemiddelde Score *
	Score *	en VTO-sleutelfiguren	
Tijdsconflicten	2,32	Inadequaatheid van het VTO-aanbod	2,04
Financiële barrières	1,85	Tijdsconflicten	1,96
(Gepercipieerde) irrelevantie van de leeractiviteit	1,85	Toegangsbelemmeringen	1,72
Gebrek aan sociale steun	1,34	Persoonsgebonden mismatches van het VTO-aanbod	1,72
Toegangsbelemmeringen	1,23	Persoonlijke irrelevantie	1,43
Geen groeimogelijkheden voor de loopbaan	1,03	Irrelevantie voor de job	1,33
Persoonlijke negatieve gevoelens	0,33	Leerangst	0,88
		Gebrek aan sociale steun	0,88

\* De scoremogelijkheden waren onbelangrijk (1), minder belangrijk (2), belangrijk (3) en cruciaal (4).

Zonder al te ver in detail te kunnen gaan, is het toch interessant niet alleen op factorniveau maar ook op itemniveau een vergelijking te maken tussen werknemers en werkgevers. Daartoe werden uit het onderzoeksrapport enkele tabellen geselecteerd waarin per gewichtsklasse (zeer belangrijk, belangrijk, niet belangrijk) de VTO-perspectieven en -exclusieven van enerzijds werknemers en anderzijds werkgevers, leidinggevenden en VTO-sleutelfiguren worden

gegroepeerd. In de gevallen dat er congruentie tussen de betrokken stakeholders bestaat, worden de perspectieven in kwestie in *italic* weergegeven.

Wat betreft de categorie 'zeer belangrijk' worden er twee perspectieven aangegeven door werknemers, tegenover vijf perspectieven door de andere partij. Eén perspectief is daarbij voor beide partijen hetzelfde, namelijk 'kennis vergroten en verruimen'. Daarnaast vinden werknemers het feit dat ze graag iets bijleren en nieuwsgierig zijn een zeer belangrijk motief om deel te nemen aan VTO. Werkgevers vinden dit een belangrijk motief, maar niet één van de zeer belangrijke redenen. Werkgevers vinden naast 'kennis vergroten en verruimen' ook volgende perspectieven zeer belangrijk: 'kwaliteitszorg', 'met en door anderen vernieuwende ideeën leren kennen', 'talentontwikkeling' en 'effectief teamwerk'. Werknemers vinden deze perspectieven 'belangrijk' maar niet 'zeer belangrijk'. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze perspectieven alsook de perspectieven van de categorie 'niet belangrijk'.

**Tabel 3: Perspectieven per respondentengroep voor de categorie 'zeer belangrijk' en 'niet belangrijk'**

VTO-perspectieven werknemers	VTO-perspectieven werkegevers, leidinggeevenden en VTO-sleutelfiguren
<b>Categorie 'zeer belangrijk'</b>	
<i>Kennis vergroten en verruimen</i> <i>Weetgierigheid</i>	<i>Kennis vergroten en verruimen</i> <i>Kwaliteitszorg</i> <i>Met en door anderen vernieuwende ideeën</i> <i>Talentontwikkeling</i> <i>Effectief teamwerk</i>
<b>Categorie 'niet belangrijk'</b>	
<i>Functioneren in team</i> <i>Inhaalbeweging eerder gemiste leerkansen</i> <i>Binding</i> <i>Doorbreken dagelijkse routine</i> <i>Professioneel netwerk</i> <i>Doorbreken solitaire arbeid</i> <i>Subsidies</i> <i>Jobbehoud</i> <i>Omscholing</i> <i>Verwachting inlossen</i> <i>Onderhandelen arbeidsvoorwaarden</i> <i>Aan een verplichting voldoen</i> <i>Loonsverhoging</i> <i>Status verwerven</i>	<i>Inhaalbeweging eerder gemiste leerkansen</i> <i>Versteving arbeidsmarktpositie</i> <i>Verwachting inlossen</i> <i>Certificeren van competenties</i> <i>Professioneel netwerk</i> <i>Personeelsrekrutering</i> <i>Status verwerven</i> <i>Omscholing</i> <i>Subsidies</i> <i>Onderhandelen arbeidsvoorwaarden</i> <i>Loonsverhoging</i>

Werknemers geven iets meer redenen aan die ze niet echt als belangrijke motieven beschouwen om deel te nemen aan VTO. Maar van de 14 perspectieven die werknemers als 'niet belangrijk' beschouwen, komen er 8 ook terug bij werkgevers, leidinggeevenden en VTO-sleutelfiguren. Voor de VTO-exclusieven zijn er geen exclusieven die partijen zeer belangrijk vinden. Een overzicht van de exclusieven die werknemers en werkgevers belangrijk vinden, wordt getoond in tabel 4.

**Tabel 4: Exclusieven per respondentengroep voor de categorie 'belangrijk'**

VTO-exclusieven	
Werknemers	Werkgevers, leidinggeevenden en VTO-sleutelfiguren
<i>Werkbelasting</i> <i>Oninteressant</i> <i>Ongepast tijdstip</i> <i>Andere organisatieprioriteiten</i> <i>Gebrek aan persoonlijke ontwikkeling</i> <i>Gebrek aan effectiviteit</i> <i>Te kostelijk</i> <i>Onbruikbaarheid</i> <i>Te grote tijdsinname</i>	<i>Geen bijdrage kennis</i> <i>Te kostelijk</i> <i>Te grote tijdsinname</i> <i>Slechte reputatie opleidingsinstelling</i> <i>Ongepast tijdstip</i> <i>Te hoog of te laag niveau</i> <i>Onbruikbaarheid</i> <i>Gebrek aan persoonlijke ontwikkeling</i> <i>Andere organisatieprioriteiten</i> <i>Gezondheidsredenen</i>

Er worden zes exclusieven zowel door werknemers als door werkgevers en leidinggeevenden als 'belangrijk' gescoord (in *italic*). Daarnaast geven werknemers nog 3 redenen op om niet deel te nemen aan VTO: 'werkbelasting', 'oninteressant' en 'gebrek aan effectiviteit'. Werkgevers geven nog 4 redenen op om hun werknemers niet naar VTO te sturen, namelijk 'geen bijdrage kennis', 'slechte reputatie opleidingsinstelling', 'te hoog of te laag niveau' en 'gezondheidsredenen'.

Het overgrote deel van de VTO-exclusieven wordt zowel door werknemers als werkgevers, leidinggeevenden en VTO-sleutelfiguren als 'niet belangrijk' bestempeld. Dit en het gegeven dat geen van beide partijen exclusieven als zeer belangrijk aanstipt, ontlokt natuurlijk de bedenking of hier niet in zekere mate sociaal wenselijk werd geantwoord. Het kan namelijk gênant zijn om tegen het officiële discours van levenslang leren in te gaan. Daarenboven zijn de

respondenten die vrijwillig aan dit onderzoek meewerkten door de band allicht iets meer voorstander van permanente vorming en opleiding dan zij die tot de groep van de zogeheten 'niet-vormingsbedrijven' behoren.

#### 4.2 Contextelementen en randvoorwaarden

Bovenstaande bevindingen zijn het resultaat van een onderzoek bij een brede variatie van zowel kleinere als grotere arbeidsorganisaties in diverse profit en social-profitsectoren. Ze geven een idee van de grote verscheidenheid aan concrete perspectieven en exclusieven die bij werknemers en sleutelfiguren van werkgeverszijde effectief in het geding zijn en van het relatief gewicht dat stakeholders daaraan toekennen. Maar het is duidelijk dat de context van een arbeidsorganisatie mede bepaalt welke perspectieven en exclusieven de bovenhand halen en waar er zich mogelijkheden aandienen om te onderhandelen en zo tot meer convergentie en een draagvlak te komen. Dit is ook gebleken in het tweede deel van het onderzoek. Het personeelsbeleid in het algemeen en het VTO-beleid in het bijzonder, spelen zich af in het krachtenveld van de driehoek strategie (S), structuur (ST) en cultuur (C) van een organisatie. Onderstaande tabel geeft een beknopt overzicht van de contexten en de randvoorwaarden die een rol kunnen spelen in het al dan niet tot stand komen van participatie.

**Tabel 5: Contextelementen en randvoorwaarden die invloed hebben op perspectieven en exclusieven.**

Contextelementen	
Soort organisatie	Soort personeel
Afhankelijk van het soort organisatie worden de perspectieven en exclusieven verschillend bekeken (cfr. universiteit vs. hogeschool) (ST)	'De werknemer' bestaat niet. Er bestaat grote variatie tussen werknemers. (C)
Afhankelijk van het kennisintensief karakter van de sector (C)	Onderscheid 'kortgeschoolde' (vooral talentontwikkeling, professionele ontwikkeling) en 'langgeschoolde' werknemers (vooral werkzekerheid en loon). 'Kortgeschoolden' bieden meer weerstand, hebben een moeilijk schoolverleden, jarenlang in dezelfde job zonder te leren en hebben minder zelfvertrouwen. (C)
Grootte van de organisatie (in kleinere organisaties is de leerbetrokkenheid groter) (ST)	Perspectieven en exclusieven kunnen latent aanwezig zijn (voldoende doorvragen). (C)
Zijn er maatregelen die VTO bevorderen? Bijvoorbeeld interne overlegstructuren, goede verstandhouding werknemer-werkgever (ST)	Perceptie van werknemers op hun werk speelt mee (bv. waarom moet ik voor deze job opleiding volgen?) (S)
Stabiele organisatie of organisatie met veel verloop? (S)	Etnische afkomst/taalproblemen (C)
	Vaak zijn de interpretaties en de invulling van VTO voor de verschillende VTO-actoren verschillend. (S)
Randvoorwaarden	
VTO- en HRD-beleid	Organisatiebeleid
Mentale shift is nodig, werknemers moeten inzien dat ze moeten leren omwille van bepaalde veranderingen. (C)	Perspectieven en exclusieven moeten gezien worden binnen het soort organisatiebeleid (S)
VTO moet gericht en gedoseerd gebeuren	Afhankelijk van wat beleidspersonen voorop stellen (S)
VTO niet als beloning (enkel diegenen die al een lerende houding hebben worden beloond, de anderen niet.) (S)	VTO moet gezien worden als langetermijnacties, geen middel om brandjes te blussen, om tekortkomingen bij werknemers te behandelen. Er moet dus tijd voor gemaakt worden. (S)
VTO als 'ad hoc' of loopbaanondersteunend? (S)	VTO niet te éézijdig denken van uit organisatievisie en -doelstellingen, maar ook VTO organiseren vanuit de interesses van het personeel. (S)
Win-win-situatie nastreven (zowel organisatie- als werknemersbelang) (S)	Leerklimaat en leergoesting moeten aanwezig zijn (belang van leren inzien, overal in de organisatie). (C)
VTO is gedeelde verantwoordelijkheid van werknemer en werkgever (S)	Duidelijke communicatie en informatie moeten voorhanden zijn bij de organisatie van VTO. (ST)
Rol van de leidinggevendenden (ST)	VTO moet gekoppeld zijn aan het organisatieplan (bv. HRM en CEO op gelijke hoogte). (S)
Transfer naar de werkplek (C)	Er moeten VTO-maatregelen aanwezig zijn (budgetten, uren ...) (ST)
Evalueren (C)	
VTO niet als doel, maar als middel inschakelen (S)	
VTO moet bruikbaar zijn/arbeidsrelevant (S)	
Is VTO in de organisatie gericht of eerder free choice? (S)	
VTO kan best aan bod komen in combinatie met andere loopbaanmaatregelen of VTO moet deel uitmaken van het loopbaanbeleid (S)	

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

Bovenstaand overzicht laat zien dat heel wat contextelementen en randvoorwaarden een rol kunnen spelen. Deze contextelementen en randvoorwaarden beïnvloeden zowel het voorkomen als het belang van bepaalde perspectieven en exclusieven in een arbeidsorganisatie. Zaak is een gesprek te voeren om een draagvlak te creëren door een optimale convergentie tussen de verschillende belangen na te streven. Maar volgens Sterck (2001) komt die overeenstemming niet toevallig tot stand want het is het streven naar een moeilijk evenwicht tussen enerzijds sturing en systematiek en anderzijds betrokkenheid. Een goed begrepen VTO- of leerbeleid kan hier als een regulator van belangen een betekenisvolle rol spelen, door alle stemmen, alle perspectieven aan bod te laten komen, zonder vooraf gedetermineerde uitsluitingsmechanismen. En die willen wel eens hardnekkig zijn. Van der Krogt (2007) beklemtoont immers dat verschillende actoren andere ideeën of opvattingen hebben over professionele ontwikkeling van medewerkers in de arbeidsorganisaties. Zo merkt hij op dat het mogelijk is dat medewerkers over weinig speelruimte beschikken om volgens hun eigen professionaliserings- of leerwegstrategieën te opereren in de arbeidsorganisatie. "Heel wat actoren zullen hun invloed willen uitoefenen op de professionele ontwikkeling van medewerkers. Het is niet zonder meer te verwachten dat deze in dezelfde richting opereren en dat ze medewerkers zullen steunen in hun

ideeën over hun ontwikkeling.” (van der Krogt, 2007, p.13). Ook Mulder (1993) geeft aan dat slechts weinig managers momenteel in staat zijn een gesprek met hun medewerkers te voeren waarin zij hen door vragen te stellen, helpen bij het helder krijgen van inzichten en aannames met betrekking tot hun ontwikkelingsnoden. Volgens Mulder zal deze interesse voor een ‘leerzame dialoog’ in de toekomst toenemen.

Om daartoe bij te dragen werd op basis van het survey-onderzoek en het casus-onderzoek een gespreksleidraad gecreëerd om op de werkplek een gedocumenteerd gesprek te kunnen voeren. (Beschikbaar op: [http://ppw.kuleuven.be/o\\_en\\_o/pooll/pdfbestanden/gespreksleidraad](http://ppw.kuleuven.be/o_en_o/pooll/pdfbestanden/gespreksleidraad)) Bij de toepassing van deze gespreksleidraad willen de onderzoekers de aandacht richten op de volgende aanbevelingen voor het onderhandelen over VTO:

- Bij het opzetten van een VTO-beleid voor de organisatie en de arbeidsmarkt en bij het beslissen over deelname aan welbepaalde VTO-activiteiten is het noodzakelijk de perspectieven ter sprake en in kaart te brengen. Dit bevordert de motivatie voor deelname, de keuze van de passende VTO-activiteiten en verhoogt de kansen op transfer gedurende en na afloop van de VTO-activiteit. Verlies exclusieven niet uit het oog, maar creëer vooral positieve energie door perspectieven te benoemen en te verkennen;
- Zorg er voor dat er steeds meerdere perspectieven een rol spelen wanneer besloten wordt tot VTO, dat maakt de motivatie krachtiger en minder afhankelijk van één – misschien niet altijd in te lossen – perspectief;
- Het wordt nog interessanter wanneer bovendien perspectieven van verschillende soorten (zie de clusters) een rol mogen spelen;
- Streef naar een win-win-mix: een cluster van perspectieven waarin zowel het organisatiebelang als het medewerkersbelang aan bod komen;
- Leg in het mandje van perspectieven voor een VTO-beleid en voor VTO-beslissingen niet alleen perspectieven en belangen voor de korte termijn, maar ook voor de (half)lange termijn;
- Ga ervan uit dat iedereen perspectieven heeft en trap niet in de val van te denken dat sommigen niet gemotiveerd zijn om te leren en deel te nemen aan VTO. Perspectieven en motieven kunnen latent zijn, onuitgesproken, nog nooit over nagedacht, of men is te geremd of beschaamd om ze kenbaar te maken.

De ‘gespreksleidraad’ wil voor de creatie van een voldoende groot draagvlak een hulpmiddel bieden. Want zonder gesprek blijven perspectieven en exclusieven voor deelname aan competentieontwikkeling en permanente vorming in arbeidsorganisaties en loopbanen rond zweven in de retoriek over het belang van VTO voor competentieontwikkeling, waarmee de participatie toch ondermaats blijft.

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

**Baert, H., Philipsen, V., & Clauwaert, I. (2009). *Perspectieven en exclusieven voor competentieontwikkeling en levenslang leren van stakeholders in en om arbeidsorganisaties*. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie, Centrum voor Sociaal-Culturele en Arbeidspedagogiek, K.U.Leuven.**

Baert, H., Clauwaert, I., & Wybo, A. (2006). *VTO-perspectieven van werknemers in bedrijven*. Leuven: K.U.Leuven, Faculteit pedagogische en psychologische Wetenschappen.

Baert, H., & Philipsen V. (2008). *Onderzoek naar de VTO-perspectieven van leidinggevenden en directies in arbeidsorganisaties. Een exploratief onderzoek aan de hand van factoranalyse*. Leuven: K.U.Leuven, Faculteit pedagogische en psychologische wetenschappen.

Mulder, H. (1993). *Koplopers in opleidingen. Het verband tussen organisatiestrategie en opleidingsaanpak bij 26 vooraanstaande bedrijven en instellingen*. Alphen aan den Rijn: Samsom Bedrijfsinformatie.

Sterck, G. (2001). *De dynamiek van leerpatronen in arbeidsorganisaties*. [doctoraat] Leuven: CPVBO.

van der Krogt, F.J. (2007). *Organiseren van leerwegen. Strategieën van werknemers, managers en leeradviseurs in dienstverlenende organisaties*. Rotterdam: Performa.

# Heeft Vlaanderen nood aan 'meer'? Een evaluatie van instrumenten voor stimulering van opleidingsinspanningen

Auteur(s): Luc Sels, Sophie De Winne en An De Coen

## 1 Abstract

Deze overzichtsstudie handelt over opleidingsinvesteringen van bedrijven en opleidingsdeelname van werknemers. Meer specifiek over de verschillende manieren waarop overheden en sociale partners op beide grootheden actief kunnen inwerken. Het heeft tot doel argumenten pro en contra interventie in de opleidingsmarkt op te lijsten en een overzicht te bieden van interventiemogelijkheden. Aan de hand van deze informatie kan de discussie over actieve stimulering in Vlaanderen gevoed en genuanceerd worden.

### Key words:

Opleiding, werknemers, stimuleringsmaatregelen

## 2 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek had twee grote doelstellingen. Ten eerste nagaan wat het belang is van opleidingsinspanningen en inschatten in welke mate Vlaanderen nood heeft aan een stimuleringsbeleid. Ten tweede diverse types van stimuleringsmaatregelen oplijsten. Voor elk van deze types van maatregelen zullen voor- en nadelen opgesomd worden. In de mate van het mogelijke worden ook effect- en evaluatiestudies aangehaald. Deze denkoefening en inventarisatie geven een goed overzicht van de verschillende elementen die in acht genomen moeten worden bij het vormgeven van het overheidsbeleid omtrent het stimuleren van opleidingsinspanningen in Vlaanderen.

## 3 Methoden en data

Het onderzoek is gebaseerd op een grondige literatuurstudie en een doorlichting van een zeventigtal stimuleringsmaatregelen uit verschillende landen binnen en buiten de EU15. De bevindingen vatten de voornaamste conclusies samen.

## 4 Bevindingen

### Het belang van opleidingsinspanningen

Op basis van deze literatuurstudie kan geconcludeerd worden dat er meerdere redenen zijn om te investeren in voortgezette opleiding. Ten eerste levert deze investering een belangrijk economisch terugverdieneffect op, zowel in termen van hogere productiviteit als competitiviteit. Daarbij komt dat technologische innovatie en de invoering van nieuwe organisatievormen opleiding noodzakelijk maken om bij te blijven. Ten tweede is een intensieve investering in opleiding onmisbaar in het ruimer streven naar een dynamische arbeidsmarkt en mobiele werknemers. Dit streven veronderstelt immers dat werknemers voldoende transfereerbare competenties hebben en voldoende sterk staan inzake blijvende inzetbaarheid. Ten derde is opleiding belangrijk in het kader van het eindeloopbaanbeleid. De huidige oudere werknemers zijn vaak met een beperkt scholingsniveau togetreden tot de arbeidsmarkt, wat gezien de aan hoog tempo veranderende vraagzijde het risico op 'achterstand' vergroot. Willen we vijftigplussers langer actief houden op de arbeidsmarkt, dan heeft dat zijn prijs in termen van competentieontwikkeling. Ten slotte kan een sterkere inspanning op het vlak van voortgezette opleiding de sociale uitsluiting en inkomensongelijkheid verminderen, ten minste in zoverre uitsluiting en ongelijkheid geworteld zijn in verschillen in menselijk kapitaal of problemen van inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

### Het nut van een stimuleringsbeleid

De meeste van de hierboven opgesomde punten wijzen op positieve externe effecten van opleiding. Dat zijn effecten die andere actoren dan de onmiddellijk betrokken partijen ten goede komen, i.e. de onderneming die in opleiding investeert of de werknemer die de opleiding geniet. In individuele opleidingsbeslissingen van werknemers en werkgevers worden deze effecten niet meegerekend. Werkgevers en werknemers investeren niet in opleiding omdat de maatschappij daar beter van wordt. Ze richten zich vooral op het maximaliseren van hun eigen nutsfunctie. Vanuit maatschappelijk oogpunt neemt hierdoor het risico op onderinvestering toe. Een tweede element dat kan leiden tot onderinvestering in opleiding is onzekerheid of gebrek aan informatie over het persoonlijk voordeel dat een opleidingsinspanning creëert. Zowel voor bedrijven als voor individuele werknemers is het moeilijk om op voorhand in te schatten wat de kwaliteit is van de opleidingsinhoud en hoeveel operationeel en financieel voordeel een

bijkomende opleiding kan realiseren. Het informatietekort over het maatschappelijk en persoonlijk voordeel is een eerste argument om investerings- en deelnamebeslissingen van werkgevers respectievelijk werknemers actief te stimuleren.

Het efficiëntiestreven van bedrijven is een tweede argument. Interventies op een arbeidsmarkt zijn doorgaans ingegeven door de vrees voor marktfaling. De centrale idee is daarbij dat de markt op zichzelf niet leidt tot een efficiënte inzet van beschikbare middelen. In een ideale wereld plukt een werkgever die investeert in opleiding ook de vruchten van die opleiding. De verhoging van het menselijk kapitaal van de werknemers ten gevolge van de opleiding vertaalt zich namelijk in een productiviteitsstijging. Ten gevolge van deze stijging verdient de werkgever de opleiding volledig terug. Deze ideale situatie is in realiteit weinig waarschijnlijk. De investering gebeurt namelijk in menselijk kapitaal dat onlosmakelijk verbonden is met de werknemer. Die werknemer heeft benen en kan mobiel zijn. De kans bestaat dat de werknemer het bedrijf verlaat nog vóór de opleiding terugverdiend is. Dit heeft tot gevolg dat het voor werkgevers niet altijd nuttig is om te investeren in menselijk kapitaal en dat stimulering van opleidingsinvesteringen nodig is.

Een derde en laatste argument is het streven naar billijkheid. We spreken in deze context van billijkheid wanneer de toegang tot opleiding enkel afhankelijk is van kenmerken zoals de individuele motivatie tot opleidingsdeelname of verschillen in individuele inzet en inspanning. In de praktijk blijkt echter dat ook algemene biografische kenmerken zoals initieel opleidingsniveau, leeftijd of geslacht de opleidingskansen mee beïnvloeden. Vooral kortgeschoolden en oudere werknemers zijn ten gevolge van stereotypering, het efficiëntiestreven van bedrijven en dispositionele drempels de dupe. Gezien een nadelige positie in termen van opleidingskansen niet alleen nadelige gevolgen heeft voor de individuele loon- en loopbaanontwikkeling, maar ook voor de inzetbaarheid en werkzekerheid, kan een correctie door stimuleringsmaatregelen nuttig zijn; zowel in termen van individuele baten voor kortgeschoolden en oudere werknemers (bv. versterken van sociale inclusie, langer kunnen werken) als in termen van positieve externe effecten (bv. lagere (langdurige) werkloosheid).

Op basis van bovenstaande argumenten kan geconcludeerd worden dat een stimuleringsbeleid zeer nuttig kan zijn. Hoe een stimuleringsbeleid er kan uitzien, wordt duidelijk in volgend onderdeel, waarin een aantal types van maatregelen en hun voor- en nadelen worden beschreven.

### **Uitgangspunten bij de beschrijving van maatregelen**

De beschrijving van maatregelen wordt beperkt tot modellen van co-financiering gericht op de vraagzijde. Hier zijn drie redenen voor. Ten eerste moet stimulering van de opleidingsvraag volgens de auteurs de bovenhand houden over subsidiëring van het (publieke of private) opleidingsaanbod. De leerbehoeften en -doelen van werknemers zijn erg veranderlijk en heterogeen. Dit vraagt om een erg flexibel en gedifferentieerd opleidingsaanbod dat niet rijmt met een model van directe subsidiëring van een publiek of privaat opleidingsaanbod. Stimulering kan dan ook best gebeuren door bij te springen aan de vraagzijde. Een tweede reden ligt in de strakke budgettaire beperkingen bij de overheid. Gezien de beperkte financiële ruimte is een model van co-financiering – eerder dan van volledige financiering – van individuele werknemers en werkgevers de beste optie. Het derde uitgangspunt sluit hierbij aan. Ook al zijn er belangrijke maatschappelijke voordelen verbonden aan een brede deelname aan levenslang leren, in essentie levert levenslang leren in de eerste plaats een ‘private’ meerwaarde op voor de deelnemende werknemer of de investerende werkgever. Het is dan ook logisch dat werkgevers en werknemers het grootste deel van de opleidingskost dekken (mogelijk met uitzondering van de investeringen voor specifieke doelgroepen).

Alle geïnventariseerde maatregelen hebben werknemers als doelgroep. Sommige maatregelen trachten rechtstreeks de werknemer te bereiken. Anderen werken indirect, via de werkgever. Deze focus heeft tot gevolg dat alle maatregelen die (1) het initieel onderwijs ondersteunen (bv. vormen van alternerend werken en leren), (2) de (re)integratie van werkzoekenden stimuleren, en (3) het informeel of non-formeel leren ondersteunen, niet besproken worden.

Bij het opmaken van de inventaris kwamen enkele problemen naar boven. De belangrijkste problemen zijn (1) een gebrek aan volledige informatie voor elke maatregel, (2) een beperkte onderlinge vergelijkbaarheid van – op het eerste gezicht vergelijkbare – maatregelen en (3) de schaarste aan methodologisch goed onderbouwde evaluatiestudies. De grote heterogeniteit aan stimuleringsmaatregelen, modaliteiten en doelgroepen en het ontbreken van systematische evaluatiestudies brengen mee dat in wat volgt soms standpunten ingenomen worden die balanceren op de dunne grens tussen ‘wetenschappelijk inzicht’ en ‘onderbouwde intuïtie’. De lezer is gewaarschuwd.

## Een overzicht van types van stimuleringsmaatregelen

Stimuleringsinstrumenten kunnen onderling verschillen op basis van verschillende criteria: (1) wie financiert (bv. overheid, sectoraal fonds), (2) wie ontvangt (bv. werknemer, werkgever), (3) het financieringsmechanisme (bv. financiële mechanismen, tijdarrangementen). Tabel 1 (in bijlage) geeft een samenvattend overzicht van verschillende types van maatregelen. Zowel de basisprincipes (ontvanger en opzet) als positieve en negatieve effecten van de systemen worden weergegeven. Het overzicht van positieve en negatieve effecten is gebaseerd op bestaand onderzoek.

## Een (internationale) benchmark: enkele conclusies

Wanneer de stimuleringsmaatregelen internationaal in kaart gebracht worden, dan kan geconcludeerd worden dat bij de stimulering van werkgevers de fiscale gunstmaatregelen domineren over directe subsidiestelsels (bv. vouchers). Bij de stimulering van individuele werknemers ligt de verhouding omgekeerd. Op dat niveau wordt het meest frequent gebruik gemaakt van vouchers en individuele leerrekeningen en zijn fiscale prikkels minder gangbaar.

Sommige stimuleringsmaatregelen hebben een zeer ruim gedefinieerde doelgroep voor ogen en promoten levenslang leren van de brede bevolking. Andere instrumenten beogen heel specifieke doelen, of zijn ontworpen op maat van een specifieke doelgroep. Deze kan zowel uit personen als organisaties bestaan. Wat de geïnventariseerde stimuleringsmaatregelen betreft, is er een sterk overwicht van algemene maatregelen. Zowel bij de stimuleringsmaatregelen ten aanzien van bedrijven als van individuele werknemers zijn ongeveer zes tot zeven op tien geïnventariseerde maatregelen gericht op alle werkgevers of alle werknemers (soms inclusief werkzoekenden). In de categorie 'specifieke' maatregelen is de meest voorkomende specifieke doelgroep aan werkgeverszijde 'focus op KMO's of kleine bedrijven' (zonder exclusie van grotere bedrijven). Aan werknemerszijde zijn, in die volgorde, kortgeschoolden en werknemers met een hoog werkloosheidsrisico de meest frequent beoogde doelgroepen.

Uit het voorgaande blijkt dat het 'ideale type' van stimuleringsmaatregelen niet bestaat. Steeds zijn er naast evidente baten ook ongewenste neveneffecten, hoge risico's op deadweight of een minder billijke verdeling van opleidingskansen. Dat is een erg belangrijke vaststelling, meer bepaald om de Vlaamse evaluatiestudies van de afgelopen tien jaar in een juist daglicht te stellen. Mogelijk is door deze evaluatiestudies de indruk ontstaan dat we er maar niet in slagen om opleiding te stimuleren zonder omvangrijke deadweighteffecten. Maar die indruk is slechts schijn. Niet dat de deadweighteffecten irreëel zijn. Het punt is veeleer dat de opgemeten deadweighteffecten niet uniek zijn voor de Vlaamse maatregelen. Soortgelijke maatregelen in het buitenland laten doorgaans even grote deadweights optekenen. Bovendien vertalen de meeste Vlaamse effectevaluaties een deadweightniveau van pakweg 50% vrij snel als inefficiënt en ineffectief, terwijl datzelfde deadweightniveau in verschillende internationale studies geassocieerd wordt met een substantieel netto-effect. Op basis van de bestaande effectstudies kunnen alvast enkele voorzichtige conclusies getrokken worden.

Bij de maatregelen ten aanzien van ondernemingen zijn het de rechtstreekse subsidiesystemen die de hoogste netto-effecten laten optekenen, maar toch nog met deadweightschattingen tussen 20% en 50%, doorgaans overhellend naar de bovengrens. Fiscale gunsttarieven voor ondernemingen laten daarentegen erg hoge deadweights optekenen. Dit is logisch. Men hoopt via fiscale kortingen investering in opleiding te stimuleren, maar vanzelfsprekend worden ook alle reguliere opleidingskosten fiscaal in minder gebracht. Tegen dit geringe netto-effect staat de relatieve eenvoud van dit type stimulering. Men kan vermoedelijk het netto-effect versterken door het fiscale voordeel aan strakke voorwaarden te koppelen, maar dit vertaalt zich willens nillens in toenemende complexiteit. Voor heffingssystemen worden erg hoge deadweights en bijgevolg zeer matige netto-effecten opgemeten. De heffingen die bedrijven aan onze sectorfondsen betalen werken eigenlijk niet rechtstreeks in op hun opleidingsinspanningen en bedrijven die steun vragen aan sectorfondsen doen dit zeer vaak voor opleidingen die anders ook zouden plaatsgevonden hebben (zo wijzen sommige buitenlandse effectstudies alvast uit). Voor heffingen zijn, net zoals voor fiscale incentives, deadweights boven 50% en zelfs boven 70% courant. Ook hier betekent dit niet meteen dat ze stopgezet moeten worden. Heffingssystemen steunen immers grotendeels op zelffinanciering, zonder inzet van publieke belastingsgelden. In essentie komen heffingen neer op een herallocatie van bedrijven met een geringe opleidingsinspanning naar bedrijven met een hoge opleidingsinspanning. In die zin zou men het kunnen zien als een sanctie op vrijbuitersgedrag en dus een correctie op de vrije marktwerking. In de feiten betekent het echter ook vaak een herallocatie van middelen uit kleinere naar grotere bedrijven.

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

Op basis van het voorgaande kunnen een aantal conclusies getrokken worden die het debat over het stimuleringsbeleid in Vlaanderen mogelijk kunnen sturen.

Een eerste conclusie is dat de perfect gebalanceerde stimuleringsmaatregel niet bestaat. Geen enkele stimuleringsmaatregel is vrij van negatieve neveneffecten. Voorbeelden zijn aanzienlijke deadweightverliezen, substantiële verdringingseffecten of het verrekenen van bijkomende lasten ten gevolge van heffingen bij de loonbepaling. Indien men ze al probeert in te perken, is dat doorgaans door het strenger maken van de inclusiecriteria en (bijgevolg) het opvoeren van de administratieve complexiteit. Meer administratieve complexiteit vertaalt zich echter in een nog groter participatieverschil tussen kleine en grote bedrijven en tussen hogeschoolden en kortgeschoolden.

Een tweede conclusie ligt in het verlengde en heeft betrekking op deadweight. Als er uit het internationale overzicht één leerpunt onthouden mag worden, dan is het wel dat een aandeel deadweight van om en bij de 50% 'normaal' is.

De vermoedelijk belangrijkste derde conclusie is dat Vlaanderen op het vlak van de stimuleringsystemen absolute koploper is. We hebben al heel wat instrumenten uitgetoetst en ingevoerd. Zowat vier vijfde van de geïnventariseerde maatregelen zijn in één of andere variant in Vlaanderen reeds ingevoerd of uitgetoetst en terug afgevoerd. Ook de meer doeltreffende stimuleringsvarianten hebben we al sterk ingebouwd. Zo hebben we met de opleidingscheques een internationaal toonaangevend systeem van vouchers. Met de ESF-subsidiestelsels spelen we ruim in op het type stimulering van bedrijven dat uiteindelijk de laagste deadweights laat optekenen. En het zo verguisde betaald educatief verlof kent een participatiegraad die internationaal zijn gelijke niet kent. Het probleem lijkt dus niet de doeltreffendheid van onze stimuleringsaanpak, maar misschien veeleer de doelmatigheid en betaalbaarheid. Om een doeltreffend systeem toch betaalbaar te houden, moet gesleuteld worden aan de modaliteiten: de omschrijving van de doelgroep, de combinatie van input- met outputfinanciering, de omvang van de incentives, etc.

Als afsluiter stellen de auteurs de vraag of een uitbreiding van het arsenaal stimuleringsmaatregelen veel zoden aan de dijk brengt. Het lijkt erop dat we zowat alle mogelijke 'best practices' wel ergens uitgetoetst hebben. Vooral de sectorale initiatieven experimenteren met een breed gamma van financierings- en ondersteuningsmechanismen, gaande van adviescheques, over leerrekeningen, tot directe opleidingssteun. Misschien moet men dus veeleer investeren in onderzoek naar hun praktijken, versterking van de onderlinge leereffecten en stimulering van de zwakkere spelers onder de sectorfondsen. De auteurs voegen hier aan toe dat het meest heil vermoedelijk te verwachten valt van maatregelen die specifiek zijn én geïntegreerd. Specifieke gerichtheid op doelgroepen (bv. arbeidsgehandicapten, kleine bedrijven, starters) gaat doorgaans gepaard met grotere netto-effecten. Integratie met andere doelen (bv. ondersteuning van groei of innovatie, inschakeling of hertewerkstelling) herleidt opleiding tot zijn werkelijke status: die van een middel en niet van een doel.

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

**Sels, L. (2009). *Heeft Vlaanderen nood aan 'meer'? Een evaluatie van instrumenten voor stimulering van opleidingsinspanningen*. WSE-report, 16-2009, Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.**

Steunpunt WSE. (2009). Opleiding en levenslang leren {themanummer}. *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 19, 1.

Vanderbiesen, W., & Sels, L. (2007). De meting van opleidingsinspanningen. Ontwikkeling van een Vlaamse boordtabel. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 18, pp. 3-4.



**Tabel 1 Overzicht van types van stimuleringsmaatregelen**

Type stimuleringsmaatregel	Ontvanger	Opzet	Positieve effecten	Negatieve neveneffecten
Opleidingssubsidies	Ondernemingen	Toekennen van een geldbedrag aan ondernemingen om in opleiding te investeren. De subsidies hebben doorgaans betrekking op de directe kosten van opleiding. De indirecte kosten, bijvoorbeeld een daling van de toevoegde waarde tijdens de opleidingsuren (de zogenaamde opportuiniteitskost), zijn ten laste van werkgever of werknemer. Subsidiesystemen variëren onderling naargelang de grootte van het geldbedrag en de doelgroep.	Globaal wordt aangenomen dat subsidiestelsels succesvol kunnen inwerken op vormen van marktfaling. Zo kunnen ze het investeringsniveau van bedrijven die normaliter zouden 'onderinvesteren' opkrikken en hun vrijbuitersgedrag afremmen. Tegelijk wordt verondersteld dat deze stelsels, precies omdat ze rechtstreeks op de investerende bedrijven inwerken, voldoende verzekeren dat de voordelen van de opleiding ook grotendeels tegemoet komen aan de in opleiding investerende bedrijven.	Potentiële deadweight effecten: indien de stijging in opleidingsparticipatie zich ook voor zou doen zonder subsidie.  Potentiële verdringingseffecten: de publieke steun aan een specifiek (type van) bedrijf kan de opleidingsparticipatie in andere (types van) bedrijf terugdringen.
Fiscale voordelen	Ondernemingen	Opleidingsuitgaven in mindering brengen van de belastbare bedrijfsinkomsten. Fiscale gunstsystemen variëren onderling naargelang het type (bv. enkel externe opleiding, externe en interne opleiding) en de omvang van opleidingsuitgaven die in mindering gebracht mogen worden.	Idem opleidingssubsidies.  Relatief veel vrijheid in termen van opleidingsinhoud.  Via creatieve formules kan men een aantal van de negatieve neveneffecten vermijden. Bijvoorbeeld een belastingvermindering in de vennootschapsbelasting, gebaseerd op een stijging van de uitgaven voor opleiding ten opzichte van een	Hoge deadweight effecten en mogelijk verdringingseffecten wanneer de fiscale maatregel specifieke doelgroepen voor ogen heeft.  Sterke focus op externe opleiding, met mogelijk gevolg dat interne opleiding volledig door externe opleiding wordt vervangen, zonder dat er globaal meer aan opleiding gedaan wordt.  Bevoordeling van grote bedrijven

			<p>voortschrijdende referentiebasis (bijvoorbeeld de laatste drie jaren) (formule 1).</p> <p>Of een belastingvermindering op basis van het verschil in opleidingsuitgaven ten opzichte van een sectorgemiddelde (formule 2). Het voordeel van deze formules is dat niet de statische opleidingsuitgaven in rekening gebracht worden (met hoge deadweights als logisch gevolg), maar de vooruitgang ten aanzien van een bepaald meetmoment (formule 1) of positieve differentiatie ten aanzien van een referentiegroep (formule 2) beloond worden.</p>	<p>omwille van de complexe fiscale wetgeving.</p> <p>Geen opleiding in periodes van economische laagconjunctuur (tenzij de belastingvermindering mag uitgesteld worden).</p>
Heffingen	Ondernemingen	<p><i>Train-or-pay systemen</i>: een minimumniveau van opleidingsinvestering wordt vooropgesteld, doorgaans uitgedrukt als een percentage van de salarismassa. Een bedrijf kan aan een heffing (pay) ontsnappen of de omvang van de heffing reduceren wanneer het actief investeert in opleiding van de werknemers (train).</p> <p><i>Redistributie- of levy-reimbursement systeem</i>:</p>	<p>Heffingen verzekeren dat bedrijven op één of andere manier bijdragen aan de financiering van opleiding. Er is dus minder risico op stropers en vrijbuiters.</p> <p>Indien de heffing substantieel is, kan het globale investeringsniveau een stuk hoger komen te liggen dan het door de vrije markt gerealiseerde niveau.</p> <p>Vaak wordt gesteld dat ze kunnen bijdragen aan een echte</p>	<p>Substitutie-effecten: de heffing komt in de plaats van bedrijfsspecifieke opleidingsinvesteringen die het bedrijf sowieso zou gedaan hebben.</p> <p>Onbillijke uitkomsten:</p> <p>(1) Een verschuiving van middelen naar de grote bedrijven die disproportioneel veel voordeel halen uit redistributiesystemen.</p> <p>(2) Werkgevers kunnen de heffing doorrekenen aan de werknemers, bijvoorbeeld door de lonen trager te laten ontwikkelen. In dat</p>

		<p>looncontributies worden geïnd door overheid of sectorfondsen. De gesolidariseerde middelen worden vervolgens toegekend (redistributie) aan bedrijven in de vorm van subsidies of opleidingstoelagen.</p>	<p>opleidingscultuur, vooral omdat ze de opleidingsuitgaven van bedrijven 'egaliseren'.</p> <p>Redistributiesystemen laten toe om het profiel en de kwaliteit van opleidingen bij te sturen, althans wanneer de betoelaging van bedrijven afhankelijk wordt gemaakt van bepaalde criteria.</p>	<p>geval betalen alle werknemers bijdragen ten voordele van een beperkte groep werknemers, i.e. de productieve, beter opgeleide en relatief jonge kenniswerkers met een vaste aanstelling bij een groot en stabiel bedrijf.</p> <p>De vaste heffingspercentages negeren verschillen in reële opleidingsbehoeften en potentiële meerwaarde van opleiding tussen bedrijven en sectoren.</p> <p>Het kan bedrijven aansporen om in het wilde weg te investeren in opleiding om de heffing zo klein mogelijk te houden.</p>
Scholingsbeding of pay-back clause	Onderneming en	<p>Van een scholingsbeding is sprake als de werknemer het engagement aangaat om op zijn minst voor een bepaalde duur in dienst van de werkgever te blijven eens die werknemer een door die werkgever gefinancierde opleiding volgt. De werknemer kan ontslag nemen. Alleen moet hij dan alsnog (een deel van) de kosten van de opleiding betalen.</p>	<p>Bescherming van de werkgever</p> <p>Speelt in op vrijbuitersgedrag (free rider behaviour) bij werknemers</p>	<p>Probleem van afdwingbaarheid als de werknemer krap bij kas zit.</p> <p>Kan de deelnamebereidheid ondermijnen, bv. in geval van twijfel bij kwaliteit en relevantie opleiding.</p> <p>Potentieel misbruik, bv. overschatting opleidingskosten door werkgever.</p>
Communicatieve en ondersteunende maatregelen	Onderneming en	<p>Dit zijn maatregelen die de randvoorwaarden</p>	<p>Het aantal ondernemingen met een certificaat neemt</p>	<p>Vooraf grote bedrijven.</p>

		creëren voor succesvolle opleidingsinvestering. Een voorbeeld is het Investors in People (IIP) label. Via certificering wil men vooral inspelen op de kwaliteit van de opleiding.	toe.	
Vouchersystemen	Werknemers	<p>Toekennen van een geldbedrag aan individuele werknemers om in opleiding te investeren.</p> <p>Er zijn diverse systemen denkbaar, afhankelijk van de vraag (1) of enkel directe, dan wel (ook) indirecte kosten gedekt worden, (2) hoe ruim de doelgroep is, (3) wat de graad van autonomie is bij de keuze van inhoud en/of opleidingsverstrekker, en (4) of het vooral over inputfinanciering, outputfinanciering of beiden gaat.</p>	<p>Eenvoud.</p> <p>Sterke signaalfunctie m.b.t. het belang van levenslang leren.</p> <p>Differentiatie tussen doelgroepen is gemakkelijk.</p> <p>Verruimt de keuzevrijheid van individuen en stimuleert indirect de competitie tussen opleidingsverstrekkers.</p>	In algemeen toegankelijke systemen blijven de initieel beoogde doelgroepen (bv. kortgeschoolden) ondervertegenwoordigd.
Individuele leerrekeningen	Werknemers	De basisidee is dat individuen spaarrekeningen openen die gericht zijn op de financiering van opleiding. Het individu kan hierop bijdragen storten. Derde partijen zoals de werkgever, de overheid of het sectorfonds kunnen ook bijdragen en de rekening spijzen.	Hogere financiële draagkracht omwille van het driebetalersysteem: individu, overheid, sector en/of bedrijven.	<p>Hoog deadweight effect.</p> <p>Potentiële fraude, bv. neprekeningen en ongeautoriseerde geldopname.</p> <p>Moeilijk om bedrijven en sectoren zover te krijgen dat ze bijdragen omdat ze niet zeker zijn dat de opleiding ten goede komt aan het bedrijf en/of de sector.</p> <p>Administratieve complexiteit, die</p>

				mogelijk ook bepaalde doelgroepen afschrikt.
Tijdarrangementen	Werknemers	<p>Er zijn diverse systemen gangbaar. Het komt erop neer dat tijd "gespaard" (via overuren of opsparen van een deel van het salaris) of toegekend wordt om een opleiding te volgen. In België kennen we het stelsel van BEV (betaald educatief verlof). Dit laat een werknemer toe om afwezig te zijn van het werk om zich bij of om te scholen.</p> <p>De grootste verschillen tussen de bestaande systemen situeren zich op het vlak van vereiste anciënniteit bij de werkgever, de duurtijd van de verlofperiode en de financieringsbasis (overheid, werkgever, sectorfondsen).</p>	Internationale vergelijkingen wijzen erop dat België, samen met Zweden, de absolute topper is op het vlak van het aantal gebruikers van educatief verlof (BEV).	De toekenning van BEV is niet aangepast aan de moderne ontwikkelingen op gebied van levenslang en levensbreed leren, noch aan de flexibele opleidingsbehoeften van werknemers.

# **KANSENGROEPEN EN DIVERSITEIT**

# De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep?

*Auteur(s): Ive Marx, Gerlinde Verbist, Pieter Vandenbroucke, Kristel Bogaerts en Josefine Vanhille*

## 1 Abstract

Met 2.5% kent Vlaanderen in Europees vergelijkend perspectief relatief weinig werkende armen. Volgens de gebruikelijke maatstaf binnen de Europese Unie is iemand arm als hij in een huishouden woont waarvan het equivalent gezinsinkomen lager is dan 60% van de mediaan in het land. Toch is zowat een kwart van de Vlamingen op actieve leeftijd die in financiële armoede leven tewerkgesteld. Deze armoede onder werkenden wordt vereenzelvd met relatief laagbetaalde tewerkstelling. Dit onderzoek ontkracht deze perceptie. Een laag arbeidsinkomen wordt in de regel pas problematisch indien dat inkomen de behoeften van meerdere afhankelijken (kinderen en/of volwassenen) moet dekken. Het fenomeen van de “werkende armen” hangt dan ook sterk samen met een onvermogen om voldoende arbeidsinkomen te genereren op gezinsniveau, in een tijdperk waarin de gemiddelde levensstandaard sterk bepaald wordt door het tweeverdienersinkomen.

Cruciaal voor een adequate beleidsconceptualisatie is het inzicht dat de problematiek van de “werkende armen” niet mag gezien worden als een bijzonder fenomeen dat losstaat van het algemene armoedevraagstuk en bijgevolg een aparte aanpak vraagt. Een doelmatig beleid voor de werkende armen maakt een integraal en onlosmakelijk deel uit van een doelmatig armoedebeleid voor kinderen en mensen op actieve leeftijd in het algemeen. De beleids optie die gebruikelijk wordt geassocieerd met de bestrijding van armoede bij werkenden is de verhoging van het minimumloon. Ook deze perceptie wordt ontkracht in dit onderzoek: verhogingen, zelfs substantiële, van het minimumloon kunnen slechts veeleer marginale directe effecten hebben op armoede onder werkenden (of op armoede in het algemeen). Een verhoging van het minimumloon zou veeleer een inkomensstijging betekenen voor diegenen die zich al in het midden van de welvaartsverdeling bevinden. Om deze reden zijn er ook beperkingen wat lastenverlagingen op lage lonen vermogen in termen van het verminderen van armoede. Een adequaat beleid is dan ook een meersporenbeleid (1) omdat de “werkende armen” een diverse groep vormen en bijgevolg een gediversifieerde aanpak vragen en (2) omdat elke beleidsparameter – zij het loonzetting, fiscaliteit, parafiscaliteit, uitkeringen – zich in de regel slechts tot incrementalistische aanpassingen leent.

### **Key words:**

Armoede; werkende armen, sociaal beleid, minimumloon

## 2 Doel van het onderzoek

De doelen van het onderzoek waren:

1. een identificatie en profielschets van werkende armen in Vlaanderen en Europa;
2. een evaluatie van beleids opties ter bestrijding van armoede onder werkenden, waarbij voor- en nadelen van de volgende opties werden geanalyseerd:
  - een verhoging van de minimumlonen;
  - parafiscaal en fiscaal beleid;
  - uitkeringsbeleid;
  - het stimuleren van tweeverdienerschap.

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

In dit onderzoek werd armoede bekeken als financiële armoede. Er werd gebruik gemaakt van de standaard meetmethode in de Europese Unie: iemand is arm als hij in een huishouden woont waarvan het equivalent gezinsinkomen lager is dan 60% van de mediaan. Het equivalent gezinsinkomen houdt rekening met het aantal gezinsleden en schaalvoordelen in de consumptie. De gebruikte equivalentiefactoren zijn 1 voor de eerste volwassene; voor elke bijkomende volwassene in het gezin wordt daar een equivalentiefactor 0,5 aan toegevoegd, en voor elk kind 0,3 (deze equivalentieschaal wordt ook de aangepaste OESO-schaal genoemd).

Een werknemer wordt gedefinieerd als degene die een inkomen heeft uit loonarbeid. Een zelfstandige is iemand met een inkomen uit zelfstandige arbeid. Een niet-werkende heeft geen inkomen uit een van deze beide bronnen. De levensstandaard is het totaal beschikbaar gezinsinkomen gecorrigeerd voor gezinsgrootte. De jobkorting is een korting op de personenbelasting die de Vlaamse regering van 2007 tot 2010 gaf aan werkenden die in het Vlaamse gewest wonen.

### 3 Methodes en data

Er werd gebruik gemaakt van data uit de European Union Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC) van 2006, waarbij de inkomens betrekking hebben op 2005. De EU-SILC is een bevraging bij een representatieve steekproef van de gezinnen in België en de andere landen van de Europese Unie naar inkomens en levensomstandigheden. De enquête is opgezet als een roterend panel. Dit betekent dat bij elke nieuwe bevraging drie vierde terug bevraagd wordt en één vierde nieuwe gezinnen worden opgenomen in de steekproef.

Het bestand bevat in totaal 5860 gezinnen, en 14329 individuen (N=7764 voor Vlaanderen; N=4771 voor Wallonië; N=1794 voor Brussel). De analyses werden uitgevoerd voor de bevolking op actieve leeftijd (tussen 16 en 64 jaar).

Voor de analyses werd ook gebruikt gemaakt van de simulatietechniek. Enerzijds werd gewerkt met het model STASIM dat uitkeringen en belastingen berekend voor typegezinnen. Anderzijds werd het empirisch microsimulatiemodel MISIM gebruikt, dat huidig en alternatief 'tax-benefit' beleid simuleert op de representatieve gegevens van de EU-SILC. In MISIM werd voor dit project ook een dynamisch element ingebouwd door het effect te beschouwen van een tewerkstellingsgroei op de armoede.

### 4 Bevindingen

Vlaanderen kent in Europees vergelijkend perspectief relatief weinig werkende armen. Van alle Vlaamse werkenden is naar schatting zowat 2,5 procent financieel arm volgens de relatieve 60% grens (zoals berekend voor België – indien een Vlaamse relatieve armoedenorm gehanteerd wordt is dat dichterbij 5 procent). Bij de voltijdse werknemers is dat nog lager, bij de deeltijdse werknemers iets hoger. Bij zelfstandigen is de armoede-incidentie aanzienlijk hoger, maar betrouwbare inkomensmeting bij deze groep is moeilijker dan voor werknemers.

Elementen zoals een relatief gunstige sociaal-demografische structuur (relatief weinig éénoudergezinnen), een relatief gecomprimeerde loonstructuur, een ondersteuning van zowel kostwinnenschap (bv. door het huwelijksquotiënt) als tweeverdienerschap (bv. door de relatief sterke uitbouw van kinderopvang), universele kinderbijlagen op een relatief hoog niveau (en daaraan gekoppeld: relatief weinig werkende jongeren), dragen ertoe bij dat het aandeel werkende armen vrij laag is.

Dit relatief gunstige beeld voor wat de armoede onder werkenden betreft moet echter sterk genuanceerd worden. De relatief lage armoedegraad onder werkenden is voor een groot stuk een gevolg van het feit dat de laagste regionen van de inkomensverdeling overwegend worden bevolkt door een comparatief groot aandeel inactieven, voor wie de armoedegraad relatief hoog is door de veelal ontoereikende vervangingsuitkeringen.

Toch is zowat een kwart van de Vlamingen op actieve leeftijd die in financiële armoede leven tewerkgesteld. Deze armoede onder werkenden wordt sterk geassocieerd, zelfs vereenzelvigd, met relatief laagbetaalde tewerkstelling. Deze perceptie wordt door dit onderzoek ontkracht. Van de 7 procent Vlamingen die een relatief laag arbeidsinkomen hebben – dit wordt internationaal gebruikelijk gedefinieerd als een bruto loon bij voltijdse tewerkstelling dat lager is dan 67% van het mediaan bruto loon – is slechts een minderheid (ongeveer 6 procent) financieel arm. Dat komt omdat de grote meerderheid van de mensen met een laag arbeidsinkomen leven in een gezin waar er meerdere (arbeids-)inkomens zijn. Een laag arbeidsinkomen wordt in de regel pas problematisch indien dat inkomen de behoeften van meerdere afhankelijken (kinderen en/of volwassenen) moet dekken. Een voltijdse job aan het minimumloon volstaat voor een levensstandaard boven de armoedenorm indien er geen afhankelijke gezinsleden zijn.

Indien die er wel zijn – een afhankelijke partner en/of kinderen – dan ontstaat er wel een probleem als het gezin geen of niet voldoende andere inkomensbronnen heeft. Dat is het geval indien het gezin in de onmogelijkheid verkeert een tweede (arbeids-)inkomen te verwerven, zoals in het geval van alleenstaande ouders, of indien de partner niet wenst te werken of kan werken. Voor dat laatste kunnen er heel diverse redenen zijn: problemen om zorg en arbeid te combineren, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid ten gevolge van onvoldoende kwalificaties of lokale werkschaarste.



Het fenomeen van de “werkende armen” hangt dan ook sterk samen met een onvermogen om voldoende arbeidsinkomen te genereren op gezinsniveau in een tijdperk waarin de gemiddelde levensstandaard in essentie wordt bepaald door het tweeverdienersinkomen. Cruciaal voor een adequate beleidsconceptualisatie is het inzicht dat de problematiek van de “werkende armen” niet mag gezien worden als een bijzonder fenomeen dat losstaat van het algemene armoedevraagstuk en bijgevolg een aparte aanpak vraagt.

Ter illustratie nemen we een klassiek kostwinnersgezin waar de man werkt en de vrouw niet. De mannelijke kostwinner heeft een loon dat rond het minimumloon ligt. Er zijn twee afhankelijke kinderen en het gezin leeft bijgevolg in financiële armoede. Als de armoede bij dat gezin bekeken wordt via de kostwinner, wordt die persoon benoemd als een “werkende arme”. Als datzelfde gezin geobserveerd wordt via de niet-werkende partner dan wordt eveneens armoede vastgesteld die geconceptualiseerd wordt als armoede die voortvloeit uit niet-tewerkstelling. En als de armoede binnen datzelfde gezin geobserveerd wordt via de kinderen dan wordt het als kinderarmoede benoemd. In de drie gevallen gaat het eigenlijk over hetzelfde armoedefenomeen. De consequentie is dat een doelmatig beleid voor de werkende armen een integraal en onlosmakelijk deel uitmaakt van een doelmatig armoedebeleid voor kinderen en mensen op actieve leeftijd in het algemeen. Een verdere consequentie is dat hier keuzes gemaakt moeten worden die normatief niet neutraal zijn. Als het armoedeprobleem bij dat gezin geconcipeerd wordt als een probleem van een inadequaat kostwinnersinkomen dan zijn de beleidsconsequenties duidelijk anders dan als het geconcipeerd wordt als een probleem dat voortvloeit uit het feit dat de partner geen inkomen heeft, of dat er geen adequate compensatie voor de kost van kinderen is.

De beleidsoptie die gebruikelijk wordt geassocieerd met de bestrijding van armoede bij werkenden is de verhoging van het minimumloon. De analyse uitgevoerd voor dit onderzoek laat op een robuuste wijze zien dat zelfs substantiële verhogingen van het minimumloon maar veeleer marginale directe effecten kunnen hebben op armoede onder werkenden (of op armoede in het algemeen). Eén reden is dat slechts een zeer beperkt deel van de werkende bevolking daadwerkelijk een loon op minimumloonniveau heeft. Een tweede reden is dat de meesten binnen die beperkte groep zich niet aan de onderkant van de inkomensverdeling bevinden. Een verhoging van het minimumloon zou veeleer een inkomensstijging brengen voor diegenen die zich al in het midden van de welvaartsverdeling bevinden. Dat wil niet zeggen dat een verhoging van het minimumloon geen financieel soelaas zou brengen aan met name alleenstaanden en alleenstaande ouders die moeten rondkomen met een minimumloon. Feit blijft dat de spill-over naar niet-armen zeer substantieel zou zijn. Dit is relevant indien er jobverlies verbonden is aan het verhogen van het minimumloon.

Om deze reden zijn er ook beperkingen wat lastenverlagingen op lage lonen kunnen betekenen in termen van het verminderen van armoede. De werkbonus brengt een substantiële inkomenswinst voor mensen met een laag arbeidsinkomen. Maar zoals gezegd bevinden de meesten daarvan zich niet aan de onderkant van de welvaartsverdeling maar veeleer in het midden. De grote meerderheid begunstigen van de werkbonus bevinden zich niet in financiële armoede, of zelfs in de buurt van de armoedelij. De impact van de werkbonus op de armoede is dus beperkt. Een expansie van een maatregel zoals de werkbonus is bovendien uitgeput op het niveau van de minimumlonen, tenzij men naar een daadwerkelijke toeslag zou willen evolueren, naar model van de Angelsaksische ‘negatieve belastingen’. Het armoederendement van een dergelijke maatregel zou echter zeer klein zijn. Bovendien zet de verzekerings- en met name de equivalentiologica van de sociale zekerheid beperkingen op dergelijke vormen van inkomensgerelateerde selectiviteit.

Fiscale maatregelen bieden in principe een beter perspectief om de inkomenspositie van gezinnen met een laag arbeidsinkomen te verbeteren. Het theoretisch rendement in termen van armoedereductie zou potentieel veel hoger kunnen zijn omdat men daadwerkelijk middelen kan richten op de onderkant van de inkomensverdeling en niet op de onderkant van de loonverdeling, wat, zoals aangetoond, twee totaal verschillende factoren in deze context. Het probleem met fiscale maatregelen is echter meerledig. Ten eerste is er het probleem om ‘reële’ en ‘artificieel’ lage fiscale inkomens voldoende accuraat te onderscheiden, met de legitimiteitsproblemen vandien. Ten tweede is er ook het beperkt vermogen om via de fiscaliteit in te spelen op financiële noden op het moment dat ze zich daadwerkelijk stellen.

Forfaitaire fiscale maatregelen op individueel niveau zoals de jobkorting hebben, zoals de werkbonus, een zeer beperkt effect op armoede; er is integendeel een belangrijk Matteüseffect aan verbonden.

Een verdere beleidsopties is het beter ondersteunen van de combinatie gezin-arbeid. Eénverdienersgezinnen lopen een aanzienlijk armoederisico in een tijdperk waarin de gemiddelde levensstandaard, en bijgevolg de relatieve armoedegrens, in essentie wordt bepaald door de levensstandaard van een gezin met twee inkomens.

Een aanzienlijk deel van de armoede onder werkenden situeert zich bij ‘klassieke’ kostwinnersgezinnen. De combinatie gezin-arbeid blijft in veel gevallen een knelpunt. Over de voorbije jaren zijn tal van initiatieven ontplooid of op stapel gezet om knelpunten te helpen wegwerken: herhaalde uitbreidingsrondes in de gesubsidieerde kinderopvang, hernieuwde aandacht voor het voorrangbeleid, proefprojecten inzake flexibele kinderopvang, het gebruik van dienstencheques voor kinderopvang, de aanzet tot incorporatie van zelfstandige onthaalouders in gesubsidieerde en bijgevolg inkomensgerelateerde voorzieningen. In welke mate deze initiatieven daadwerkelijk voldoende soelaas (zullen) bieden blijft nog te evalueren.

In deze context is de positie van éénooudergezinnen bijzonder precair. Relatief weinigen slagen er in hun volle verdienpotentieel te realiseren, vooral niet als er jonge kinderen zijn. Men kan een legitiem debat voeren over de wenselijkheid en haalbaarheid van het stimuleren van (voltijdse) tewerkstelling bij alleenstaande ouders. Maar hen helpen hun verdienpotentieel te realiseren is duidelijk een significante beleids optie als men financiële armoede wil bestrijden bij deze groep. Een daadkrachtig geïmplementeerd voorrangbeleid op het niveau van de kinderopvang kan hier een rol spelen. Er is een belangrijke overlapping tussen kinderarmoede en armoede bij gezinnen die overwegend met één arbeidsinkomen rondkomen. Het armoederisico voor kinderen die opgroeien in een gezin zonder een werkende volwassene is bijzonder hoog (ongeveer 70%). Maar slechts een kleine minderheid van Vlaamse kinderen (ongeveer 5%) leeft in een dergelijk gezin. Een werkende volwassene reduceert het risico zeer aanzienlijk, maar niettemin is het zo dat 60% van de Vlaamse kinderen die geconfronteerd worden met financiële armoede leven in een gezin met minstens één werkende volwassene. Bijna 1 op 5 leeft in een gezin met twee werkende volwassenen. Dit wijst op het belang van kindgerelateerde uitkeringen. Internationaal gezien heeft België een relatief genereus stelsel van kindgerelateerde uitkeringen (kinderbijslagen en belastingverminderingen). Niettemin laten simulaties zien dat verdere verhogingen van deze uitkeringen een significante impact kunnen hebben op armoede, met name bij grotere gezinnen.

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

Het fenomeen van de “werkende armen” hangt sterk samen met een onvermogen om voldoende arbeidsinkomen te genereren op gezinsniveau. Cruciaal voor een adequate beleidsconceptualisatie is het inzicht dat de problematiek van de “werkende armen” niet mag gezien worden als een bijzonder fenomeen dat losstaat van het algemene armoedevraagstuk.

Een adequaat beleid is een meersporenbeleid (1) omdat de “werkende armen” een diverse groep vormen en bijgevolg een gediversifieerde aanpak vragen en (2) omdat elke beleidsparameter – zij het loonzetting, fiscaliteit, parafiscaliteit, uitkeringen – zich in de regel slechts tot incrementalistische aanpassingen leent. Daarnaast zijn er belangrijke interdependenties tussen beleidsdomeinen. Om dit punt kort te illustreren: maatregelen die zich selectief toespitsen op lage lonen zouden een stuk druk kunnen wegnemen om hogere minimumlonen te negotiëren, met alle mogelijke afwentelingskosten vandien. Als een geïsoleerde maatregel kan een verhoging van het minimumloon slechts een geringe impact op armoede hebben. Het minimumloon blijft niettemin een essentieel onderdeel van de beleidsmix.

Dat het puur stimuleren van tewerkstellingsgroei een beleidsroute is die haar limieten heeft indien armoedebestrijding beoogd wordt, werd onderzocht aan de hand van een simulatie. Gebruik makend van een tentatief dynamisch simulatiemodel werd nagegaan wat de mogelijke gevolgen zijn voor armoede van een tewerkstellingsgroei tot het niveau van 70% in Vlaanderen. Het model laat zien dat tewerkstellingsgroei complexe effecten heeft op armoede en op de inkomensverdeling. Enerzijds is het zo dat mensen die de transitie maken van inactiviteit naar een job hun persoonlijke inkomenspositie in de regel sterk zien verbeteren. Anderzijds heeft dit als effect dat de relatieve armoedenorm weer wat hoger komt te liggen waardoor anderen – in de regel diegenen met de zwakste kansen op de arbeidsmarkt – weer wat verder verwijderd raken van de rest. In de simulatie gaan de nieuwe arbeidsinkomens vooral naar gezinnen waar al een arbeidsinkomen aanwezig was – dus niet naar gezinnen aan de onderkant van de inkomensverdeling –, hoewel toch 1 op de 4 gesimuleerde arbeidsinkomens ten goede komt aan jobloze gezinnen. Hoewel het model verfijnd dient te worden om meer gedetailleerde conclusies te kunnen trekken, kan toch worden gesteld dat het effect van een toename in tewerkstelling, zonder gepast flankerend beleid, geen eenduidig positieve gevolgen heeft op de armoede.

Tot slot dienen een aantal beperkingen van deze studie aangegeven te worden. Een eerste element is dat enkel werd gekeken naar mensen in reguliere tewerkstelling. Uit ander onderzoek is geweten dat de echt laagbetaalde segmenten van de arbeidsmarkt zich buiten het reguliere circuit bevinden. Een tweede beperking is dat er omwille van databeperkingen nog niet veel geweten is over mobiliteitspatronen. In welke mate zijn “werkende armen” opwaarts mobiel, dan wel geneigd (terug) in inactiviteit of werkloosheid terecht te komen?

Een derde beperking, is dat de gepresenteerde profielschets vrij schematisch blijft, vooral omwille van databeperkingen – de SILC steekproef voor Vlaanderen laat immers maar een beperkte graad van detail toe. Deze aangehaalde beperkingen kunnen beschouwd worden als een aansporing voor een meer diepgaande analyse. Mensen die ‘in stilte’ rondkomen met een arbeidsinkomen en toch problemen ondervinden om de eindjes financieel aan mekaar te knopen, een betaalbare huisvesting te vinden, hun kinderen de nodige kans te geven etc., zijn inderdaad in vele opzichten aan het ‘institutionele’ gezichtsveld onttrokken. Ze dreigen in die zin inderdaad een onzichtbare groep te blijven. Ze verdienen allicht beter.

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

**Marx, I., Verbist, G., Vandenbroucke, P., Bogaerts, K., & Vanhille, J. (2009). De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep?. Onderzoeksrapport, Antwerpen: Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid.**

Marx, I., Verbist, G., Vandenbroucke, P., Bogaerts, K., & Vanhille, J. (2009). De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep?. *Over.werk: tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 19 (2), pp.133-136.

Marx, I., Vanhille, J., & Verbist, G. (2010). Werkend en toch arm in de actieve welvaartsstaat. In J. Vranken, S. De Blust, D. Dierckx, A. Van Haarlem (Reds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2010* (pp. 225-242). Leuven: Acco.

Marx, I., Verbist, G., Vanhille, J., Bogaerts, K., & Vandenbroucke, P. (2011a). Het voorkomen van armoede onder werkenden in België: de beleidsopties overwogen. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53(2), (forthcoming).

Marx, I., Verbist, G., Vanhille, J., Bogaerts, K., & Vandenbroucke, P. (2011b). Wie zijn de werkende armen in België?. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53(1), (forthcoming).

Marx, I., Vanhille, J., & Verbist, G. (2012). Combating in-work poverty in continental Europe; the potential impact of higher minimum wages and targeted tax relief. *Journal of Social Policy*, (forthcoming in January 2012).

# Inactiviteitsvallen voor personen met een handicap of met langdurige gezondheidsproblemen

*Auteur(s): Kristel Bogaerts, Diana De Graeve, Ive Marx en Pieter Vandenbroucke*

## 1 Abstract

Deze bijdrage geeft beknopt de conclusies weer van een onderzoek dat de obstakels en activiteitsvallen in kaart bracht die arbeidsgehandicapten ervaren bij de verschillende stappen richting arbeidsmarkt. Er werd gewerkt met standaardsimulaties om de beschikbare inkomens te berekenen voor typegezinnen tijdens een uitkerings situatie en bij betaald werk, na kosten voor kinderopvang en de fiscale verrekening van de bruto inkomens. Zo werden de meer- (of minder-) opbrengsten van werk na een situatie van uitkeringsafhankelijkheid becijferd. Voor alle berekeningen werd gekeken naar de effecten op het inkomen bij tewerkstelling aan een laag (of minimum-) loon. Hierbij werden verschillende assumpties gemaakt omtrent het uitkeringsniveau (minimum/maximum uitkering) en het arbeidsregime (voltijds/deeltijds). Vijf uitkeringsstelsels werden in de simulaties betrokken: primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, tegemoetkomingen aan gehandicapten (inkomensvervangende- en integratietegemoetkoming), werkloosheid en leefloon. Anderzijds werd ook een inventaris opgemaakt van de beperkingen en obstakels, gebaseerd op wetgeving en uitkeringspraktijken.

Voor 2009 werden globaal genomen geen financiële minderopbrengsten vastgesteld bij werkhervatting na uitkeringsafhankelijkheid op voorwaarde dat men het werk kan hervatten aan hetzelfde loonniveau als datgene waarop de uitkering gebaseerd is. Een voltijdse tewerkstelling aan een laag loon na een maximale ziekte- en invaliditeitsuitkering geeft wel aanleiding tot een inkomensverlies. Voor een aantal andere typesituaties (kleine deeltijd baan: een derde van een voltijdse tewerkstelling, eenouderschap) blijft de meeropbrengst van werk(hervatting) zeer beperkt. De cumulatierегeling in het stelsel van de toegelaten arbeid in de ziekte- en invaliditeitsuitkering, wordt in de praktijk doorgaans (slechts) toegepast tot een halftijdse tewerkstelling. Deze regeling geeft aanleiding tot een inkomensval na de toegelaten activiteit gevolgd door voltijdse tewerkstelling. Het netto beschikbare gezinsinkomen bij voltijds werk wordt slechts weinig beïnvloed door de uitkering die men had vóór de werkhervatting. Bij een deeltijdse tewerkstelling echter is de hoogte van het netto beschikbare inkomen door de cumulatierегelingen van uitkering met arbeidsinkomen afhankelijk van de uitkering vóór de (her)tewerkstelling. Het stelsel en de hoogte van de uitkering zijn hierbij bepalend.

Naast deze vaststellingen op basis van inkomenssimulaties brachten ook de wetgeving en de uitvoeringspraktijken, via interviews met experts op het veld, een aantal knelpunten naar voor. De verschillende stelsels van uitkeringen en tegemoetkomingen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Ten eerste worden er verschillende inkomensconcepten door elkaar gebruikt bij de evaluatie van bepaalde rechten. De financiële gevolgen van een tewerkstelling zijn bijgevolg moeilijk in te schatten, voor de betrokkenen zelf en voor de begeleidingsdiensten. Ten tweede hanteren de verschillende uitkeringsstelsels andere regels voor de vrijstelling van de inkomsten. Dit kan bij (gedeeltelijke) werkhervatting gaan van een forfaitaire vrijstelling op de beroepsinkomsten ongeacht het beroepsinkomen en de arbeidsduur, een stelsel dat rekening houdt met de arbeidsduur of een stelsel waarbij de vrijstelling varieert naargelang de hoogte van het beroepsinkomen (in schijven). Ten derde blijkt de flexibiliteit in arbeidsduur bij toegelaten arbeid in de ziekte- en invaliditeitsuitkering beperkt. Men dient daar in de praktijk vaak de stap te maken van een halftijdse tewerkstelling (met uitkering) naar een voltijdse tewerkstelling (zonder uitkering). De standaardsimulaties geven aan dat dit bovendien gepaard gaat met een financiële terugval. Ten vierde is de allocatie van taken en verantwoordelijkheden niet optimaal. Met een medische achtergrond maken de adviserend geneesheren een beoordeling over de geschiktheid voor de arbeidsmarkt. Tegelijk heeft de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) de plicht om iedereen die zich als werkzoekende aanbiedt, te begeleiden. Communicatie tussen VDAB, het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV) en de adviserend geneesheren over de (re)activering is eerder onbestaand. Ten laatste is de toegang tot de activeringsstelsels en tewerkstellingsondersteunende maatregelen afhankelijk van de uitkering of het statuut dat men heeft/had. In bepaalde maatregelen wordt een laag scholingsniveau als voorwaarde gehanteerd, in

bepaalde situaties is het huidige functioneringsniveau meer gepast. Bovendien heeft de toegang tot de ziekte- en invaliditeitsverzekering een sterk binair karakter: men wordt arbeidsongeschikt verklaard of gezond, er bestaan geen tussenvormen. Het gevolg is dat niet alle personen met een arbeidshandicap kunnen genieten van bijkomende voordelen.

### **Key words:**

Arbeidsgehandicapten, kansengroepen, arbeidsmarkt, activering

## **2 Doel van het onderzoek**

Het doel van deze studie was het in kaart brengen van de obstakels en activiteitsvallen die arbeidsgehandicapten ervaren bij de verschillende stappen richting arbeidsmarkt. Met behulp van standaardsimulaties werd aangetoond wat de financiële gevolgen zijn van de stap naar betaald werk voor verschillende gezinstypes en uitkeringsstelsels. Er werd gekeken naar de verschillen tussen de uitkeringen wat betreft de combinatie van een deel van de uitkering met gedeeltelijke werkhervatting. Zo werd duidelijk welke uitkeringen activerend kunnen werken wat betreft hun financiële stimuli voor een waaier aan gezinstypes. In een tweede deel werd aan de hand van een twintigtal interviews met experts uit de diverse organisaties die op het veld actief betrokken zijn bij deze materie en de analyse van wetgeving een inventaris opgesteld over de obstakels die arbeidsgehandicapten kunnen ervaren bij de stappen richting arbeidsmarkt als gevolg van de regelgeving en de uitvoeringspraktijk. Op die manier werd een beeld geschapen van de moeilijke weg richting arbeidsmarkt die personen met een arbeidshandicap dienen te trotseren en werd een gedeeltelijke verklaring gegeven voor de lage werkzaamheidsgraad bij personen met een arbeidshandicap.

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

VDAB staat voor de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (de Vlaamse publieke arbeidsbemiddelaar). Het RIZIV is het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (de Belgische publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering). De controle op de arbeidsongeschiktheid gebeurt door de adviserend geneesheer die ook belast wordt met de toekenning van het stelsel van de werkhervatting, de toegelaten arbeid. De ziekte- en invaliditeitsuitkering is van het verzekeringsprincipe en bestaat uit de primaire arbeidsongeschiktheid (2 perioden van 6 maanden) en gaat daarna over in de invaliditeitsuitkering. Het leefloon en de inkomensvervangende tegemoetkoming zijn bijstandsuitkeringen. De inkomensvervangende tegemoetkoming is specifiek op gehandicapten gericht en kan gecombineerd worden met een integratietegemoetkoming waarvan de hoogte afhangt van de graad van zelfredzaamheid.

Onder de term arbeidsgehandicapten worden alle personen gevat die op basis van hun gezondheids- en/of mentale toestand in staat zijn om aan het werk te gaan en daartoe ook bereid zijn en minstens een indicatie van arbeidshandicap hebben. Hiervoor werd de lijst met indicaties zoals opgesteld door de VDAB gebruikt. Inactiviteitsvallen worden gedefinieerd als: "elke regeling die ertoe leidt dat personen ontmoedigd of beperkt worden om de stap naar de arbeidsmarkt te zetten. Hieronder vallen alle procedures en maatregelen die – hetzij individueel, hetzij in combinatie – door hun inhoud, hun complexiteit, hun klantvriendelijkheid, hun stigmatiserend karakter uiteindelijk het economisch actief negatief beïnvloeden of onvoldoende positief aanmoedigen. Evenzeer vallen hieronder de regelingen die bij de stap naar werk, de inkomenspositie van betrokkene negatief beïnvloeden." (SERV-commissie Diversiteit, Advies van 3 maart 2004).

## **3 Methoden en data**

Er werd enerzijds gewerkt met standaardsimulaties op basis van STASIM, een statisch simulatiemodel, ontwikkeld en beschikbaar op het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck. Zo werden de meer- (of minder-) opbrengsten van werk na een situatie van uitkeringsafhankelijkheid becijferd. Vijf uitkeringsstelsels werden in de simulaties betrokken: primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, tegemoetkomingen aan gehandicapten, werkloosheid en leefloon. Anderzijds werd ook een inventaris opgemaakt van de beperkingen en obstakels, gebaseerd op wetgeving en uitkeringspraktijken. Hiervoor werd gebruik gemaakt van wetgeving, van analyses en teksten van parastatalen, gebruikersgroepen en bemiddelingsdiensten en van een twintigtal gesprekken met experts in het veld.

## *Methodische toelichting*

Klassiek wordt de financiële val benaderd met behulp van standaardsimulaties. Hierbij wordt voor een groot aantal typegezinnen het netto-inkomen bij werk en bij niet-werk berekend onder een aantal specifieke uitgangspunten. Voor de personen met een arbeidshandicap worden vijf stelsels vergeleken: werkloosheid, leefloon, primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, inkomensvervangende- en/of integratietegemoetkoming. Bij de vergelijking moeten rekening gehouden worden met de hoogte van de initiële uitkering, het voorziene stelsel van cumulatie van uitkering en arbeidsinkomen en de afgeleide rechten zoals kinderbijslag. Deze berekeningen zijn gebaseerd op STASIM (Statisch Simulatiemodel). Het voordeel van de standaardsimulatietechniek is dat ze de onderlinge samenhang en cumulatie tussen verschillende arrangementen inzichtelijk maakt. De beperking van de standaardsimulaties ligt in het theoretische karakter van de berekeningen. De keuze van gezinstypes en loonniveaus roept vragen op naar de representativiteit van de typegevallen en de feitelijke impact van werkloosheidsval op het arbeidsaanbod, en dus het gedragseffect. Dit blijft uiteindelijk een empirische kwestie. De standaardsimulaties vertrekken vanuit een aantal assumpties, waarmee dient rekening te worden gehouden bij de interpretatie van de resultaten. De berekeningen houden wel rekening met kinderopvangkosten maar niet met mogelijke mobiliteitskosten die gepaard gaan met tewerkstelling. De simulaties betrekken de volledige fiscale verrekening mee in de uitkomsten, alsook vakantiegeld e.d. Er wordt gewerkt met het inter-professionele minimumloon voor de privésector en voor sommige analyses een veelvoud van dit minimumloon.

Voor het tweede deel werd beroep gedaan op wetgeving, op analyses en teksten van parastatalen, gebruikersgroepen en bemiddelingsdiensten en op gesprekken met experts in het veld. Verschillende partijen werden bevestigd: verzekeringsinstellingen, RIZIV, VDAB, belangenverenigingen, overheidsverantwoordelijken en -administraties. Binnen het tijdsbestek van het project bleek het onmogelijk om alle verzamelde informatie ten gronde uit te werken, te illustreren en te becijferen. Bepaalde knelpunten zullen slechts in uitzonderlijke omstandigheden voorkomen, andere worden veel ruimer aangevoeld of ervaren. De gemaakte oplijsting heeft niet de intentie daar een onderscheid in te maken. Daarom werd hier enkel een tentatieve en exploratieve diagnose opgesteld.

## **4 Bevindingen**

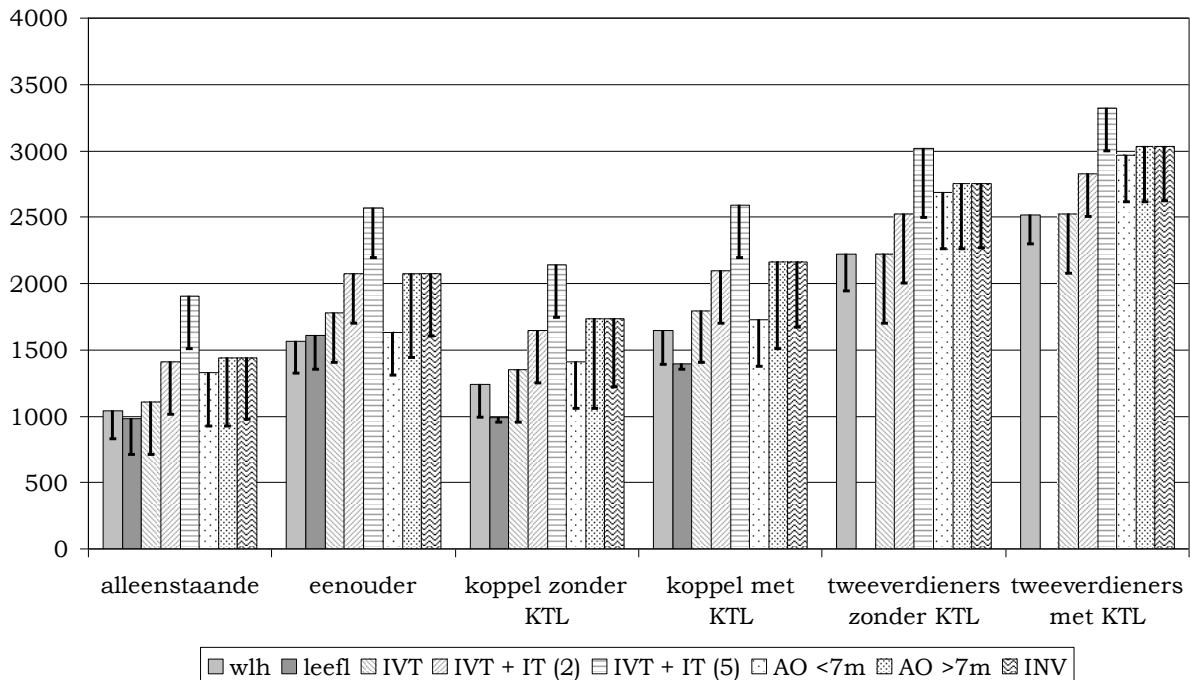
### **4.1 Financiële activiteitsvallen**

Voor 2009 werden globaal genomen geen financiële minderopbrengsten waargenomen bij werkhervatting na uitkeringsafhankelijkheid op voorwaarde dat men het werk kan hervatten aan hetzelfde loonniveau als datgene waarop de uitkering gebaseerd is. Wie na een maximale arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering evenwel het werk moet aanvangen op minimumloonniveau en zonder cumulatie met de uitkering in het kader van toegelaten arbeid, wordt in de meeste gevallen wel geconfronteerd met een terugval in het netto beschikbaar gezinsinkomen t.o.v. het inkomen in de uitkerings situatie. De analyse van Larmuseau en Lelie (2001) m.b.t. de inactiviteitsvallen stelde voor om in het cumulatieve stelsel van de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de toegelaten arbeid, te werken met een forfaitaire vrijstelling van het inkomen gevolgd door een procentuele vrijstelling. Bij de hervorming van het stelsel werd deze piste met de toepassing van een schijvensysteem gevolgd, met duidelijke positieve gevolgen voor de inactiviteitsvallen in die stelsels. Voor een aantal andere typesituaties blijft de meeropbrengst van werk(hervatting) heel beperkt. Dit is in hoofdzaak terug gevonden bij kleine deeltijdbanen (een derde van een voltijdse tewerkstelling) en bij eenouders.

Het netto beschikbare gezinsinkomen bij voltijds werk wordt slechts weinig beïnvloed door de uitkering die men had voor werkhervatting. Bij een deeltijdse tewerkstelling echter gaat er wel een sterke invloed uit van de uitkering en het statuut dat men had voor (her)tewerkstelling op het netto beschikbare inkomen bij werk (zie figuur 1). Figuur 1 geeft voor de verschillende gezinstypes het beschikbare gezinsinkomen weer bij deeltijds werk aan minimumloon na een (minimum) uitkering. Elk balkje heeft een verticale streep waarvan de onderkant het beschikbaar gezinsinkomen vóór tewerkstelling, dus tijdens de uitkering weergeeft. De vormgeving van de cumulatierегeling in de verschillende uitkeringsstelsels speelt duidelijk een belangrijke rol. Dit kan gaan van een forfaitaire vrijstelling op de beroepsinkomsten ongeacht het beroepsinkomen en de arbeidsduur (leefloon), een stelsel dat rekening houdt met de arbeidsduur (werkloosheid) of een stelsel waarbij de vrijstelling varieert naar gelang de hoogte van het beroepsinkomen (in schijven, bij ziekte- en invaliditeitsverzekering en tegemoetkomingen gehandicapten).

**Figuur 1**

**netto beschikbaar gezinsinkomen bij deeltijdse tewerkstelling (50%) aan minimumloon na minimum uitkering, 1 januari 2009**



Noot: KTL=kinderen ten laste. wlh= werkloosheid; leefl= leefloon; IVT=inkomensvervangende tegemoetkoming; IT (x)=integratietegemoetkoming van categorie x (hoe hoger, hoe minder zelfredzaam de persoon is); AO=primaire arbeidsongeschiktheidsuitkering; INV=invaliditeitsuitkering.

Ook de manier waarop er rekening gehouden wordt met de inkomsten van de partner is sterk uiteenlopend. Binnen de regelingen inkomensvervangende en integratietegemoetkoming worden de inkomsten uit een verschillende bron (arbeidsinkomen versus vervangingsinkomen) op een verschillende manier in aanmerking genomen voor de toepassing van de cumulatierregels. Een andere factor is de mate waarin het arbeidsverleden verder werkt bij hervatting van de tewerkstelling. Het gaat hier met name over de spanning tussen de minimale en maximale uitkeringen. Hoe groter deze spanning, hoe groter het verschil is tussen de uitersten tot welk loonniveau er een cumulatie met de uitkering mogelijk is.

De inkomensterugval na een periode met toegelaten activiteit in de ziekte- en invaliditeitsverzekering verdient bijzondere aandacht. Slechts in uitzonderlijke situaties, met name met een nieuwe tewerkstelling in een beschutte werkplaats, kan een voltijdse tewerkstelling gecombineerd worden met een behoud van een gedeelte van de ziekte- en invaliditeitsuitkering. In alle andere situaties (reeds bestaande beschutte tewerkstelling of tewerkstelling in het normaal economisch circuit) kan er geen verdere cumulatie zijn. De gunstige cumulatierregeling in het stelsel van de toegelaten arbeid, in de praktijk doorgaans toegepast tot een halftijdse tewerkstelling, geeft zo aanleiding tot een inkomensval bij stopzetting van de toegelaten activiteit gevolgd door voltijdse tewerkstelling. Het motiveert de betrokken personen niet zich vrijwillig te engageren tot het opnemen van meer arbeidsuren.

#### 4.2 Activiteitsvallen in regelgeving en uitvoeringspraktijk

Naast deze vaststellingen op basis van inkomenssimulaties bracht ook de wetgeving en de uitvoeringspraktijken, via interviews met experts op het veld, een aantal knelpunten naar voor. Een aantal van deze knelpunten werden reeds aangekaart in het SERV advies (SERV-commissie Diversiteit, Advies van 3 maart 2004) rond de inactiviteitsvallen voor arbeidsgehandicapten. De verschillende stelsels van uitkeringen en tegemoetkomingen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Ten eerste worden er verschillende inkomensconcepten door elkaar gebruikt bij de evaluatie van bepaalde rechten. De financiële gevolgen van een tewerkstelling zijn bijgevolg moeilijk in te schatten, voor de betrokkenen zelf en voor de begeleidingsdiensten.

Ten tweede hanteren de verschillende uitkeringsstelsels andere regels voor de vrijstelling van de inkomsten. Dit kan bij werkhervatting gaan van een forfaitaire vrijstelling op de beroepsinkomsten ongeacht het beroepsinkomen en de arbeidsduur, een stelsel dat rekening houdt met de arbeidsduur of een stelsel waarbij de vrijstelling varieert naargelang de hoogte van het beroepsinkomen (in schijven).

Ten derde blijkt de flexibiliteit in arbeidsduur bij toegelaten arbeid beperkt in de regeling van de ziekte- en invaliditeitsverzekering. Men dient daar in de praktijk de stap te maken van een halftijdse tewerkstelling (met uitkering) naar een voltijdse tewerkstelling (zonder uitkering). Dit is fysiek en mentaal een grote stap. De standaard simulaties gaven eerder aan dat dit bovendien gepaard gaat met een financiële terugval. Ten derde is de allocatie van taken en verantwoordelijkheden niet optimaal. Met een medische achtergrond maken de adviserend geneesheren een beoordeling over de geschiktheid voor de arbeidsmarkt. Tegelijk heeft de VDAB de plicht om iedereen die zich als werkzoekende aanbiedt, te begeleiden. Communicatie tussen VDAB, RIZIV en de adviserend geneesheren over de (re)activering is eerder onbestaand. Ten laatste is de toegang tot de activeringsstelsels en tewerkstellingsondersteunende maatregelen afhankelijk van de uitkering of het statuut dat men heeft/had. In bepaalde maatregelen wordt een laag scholingsniveau als voorwaarde gehanteerd, in bepaalde situaties is het huidige functioneringsniveau meer gepast. Bovendien heeft de toegang tot de ziekte en invaliditeitsverzekering een sterk binair karakter: men wordt arbeidsongeschikt verklaard of gezond, er bestaan geen tussenvormen. Het ontbreken van gradaties zorgt ervoor dat arbeidsgehandicapten ook in de andere sociale zekerheids- en bijstandsstelsels terecht komen. Het gevolg is dat niet alle personen met een arbeidshandicap kunnen genieten van een activering van de uitkering die bijkomende voordelen biedt in vergelijking tot de algemene stelsels voor niet werkenden zonder een arbeidshandicap.

Verder werden onduidelijkheden vastgesteld bij de interpretatie van de regelgeving en is er bijgevolg een inconsistente uitvoeringspraktijk. Dit werd ondermeer vastgesteld in de regelgeving rond toegelaten arbeid. Zowel de evaluatie van de handicap zelf als het toegestane percentage van werkhervatting wordt op verschillende manieren in de praktijk gebracht. Ook in verband met opleiding en herscholing is er geen duidelijkheid over de rechten en plichten (toestemming vragen, melden, ...) van de personen met een statuut in de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Een laatste groep van vaststellingen heeft betrekking op de administratieve procedures en vertragingen. In alle stelsels en voor het verkrijgen van specifieke sociale voordelen dienen aanvragen en formulieren ingevuld te worden. Dit zorgt voor een zware administratieve last voor de gezinnen. In alle stelsels wordt men ook geconfronteerd met onzekerheden bij herval over de uitkering, de evaluatie van de arbeidsongeschiktheid en de termijnen waarop deze beslissingen genomen worden. De lange beslissingstermijnen kunnen voor het aanvatten van herscholingen een belangrijk obstakel vormen voor het volgen van opleidingen. Voor zelfstandigen kunnen er bovendien problemen ontstaan wanneer een beslissing voor een permanente gedeeltelijke werkhervatting uitblijft en de termijn voor tijdelijke gedeeltelijke werkhervatting verloopt.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

Ondanks de recente beleidswijzigingen (met o.a. de nieuwe bevoegdheden voor de VDAB inzake begeleiding van arbeidsgehandicapten, aanpassing van regelgeving voor zelfstandigen, het tijdelijke behoud van de verhoogde kinderbijslag bij werkhervatting, ...) blijven er nog vele knelpunten bestaan die de (her)tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap belemmeren. Een aantal knelpunten werden weggewerkt, maar een aantal reeds gekende knelpunten blijft open staan. De inventaris die gemaakt werd, met een nadruk op de financiële gevolgen van werk, brengt nog twee belangrijke problemen naar boven. Een eerste knelpunt is de inkomensval na de toegelaten arbeid in de ziekte- en invaliditeitsverzekering. De cumulatie van een deeltijds arbeidsinkomen met een uitkering in het kader van de toegelaten arbeid zorgt voor een inkomen dat hoger is dan het inkomen dat gegenereerd kan worden aan hetzelfde loon in een voltijdse job. Wie dus na de deeltijdse tewerkstelling met ziekte- en invaliditeitsuitkering voltijds gaat werken, ziet het inkomen netto dalen. Een tweede knelpunt is de ongelijke behandeling van de arbeidsgehandicapten in de verschillende uitkeringsstelsels. Niet enkel de toegang tot de activeringsstelsels verschilt sterk, maar bij effectieve (her)tewerkstelling verschilt ook het netto inkomen, in hoofdzaak bij een deeltijdse tewerkstelling. Het netto inkomen is afhankelijk van het voorgaande statuut en de uitkering die men ontving.

De vaststellingen uit dit onderzoek stellen het beleid voor een aantal uitdagingen. Men dient werk te maken van het uitwerken, versterken en coördineren van de verschillende uitkeringsstelsels op het vlak van activering, cumulmogelijkheden met een arbeidsinkomen en gebruikte inkomensconcepten. De activerings- en



tewerkstellingsondersteunende maatregelen zouden maximaal opengesteld moeten worden door de focus minder te leggen op de uitkeringssituatie en meer op de activeringsgedachte en de huidige competenties van personen met een arbeidshandicap. Het stelsel van de toegelaten arbeid in de ziekte- en invalideitsverzekering moet meer flexibel toegepast worden door een geleidelijke evolutie van de arbeidsduur, met aandacht voor het vermijden van inkomensvallen en een sterke garantie bij hervatting.

Het VDAB-instrumentarium van begeleiding, coaching, opleiding en ondersteuning van de activering zorgt voor een belangrijke impuls voor het (re)activeringsdebat. Deze expertise kan in de verschillende uitkeringsstelsels aangewend worden om tot meer herscholingen en activeringen te komen. De communicatie tussen VDAB en partners enerzijds en RIZIV, verzekeringsinstellingen en adviserend geneesheren anderzijds kan zorgen voor een multidisciplinaire aanpak. Een aanpak die voor alle actoren voordelen oplevert: medische ondersteuning van de dienstverlening voor de VDAB, expertise rond de arbeidsmarkt, de jobinhoud en –vereisten en de aangeboden opleidingen voor de adviserend geneesheren en een multidisciplinaire behandeling van het dossier voor de arbeidsgehandicapte zelf. Zo kan men ook eenvormig duidelijkheid scheppen over de bestaande verschillen bij de interpretatie van de wetgeving (mogelijkheden, rechten en plichten) en dit vertalen in duidelijke richtlijnen en informatie voor de adviserend geneesheren en voor de personen met een arbeidshandicap.

Concrete beleidsvoorstellen dienen te worden ondersteund met empirische gegevens over de cumulatie van uitkeringen en arbeidsinkomens, de kenmerken van tewerkstelling na arbeidsongeschiktheid of handicap en de trajecten van (her)tewerkstelling en hervatting. Deze gegevens ontbreken vandaag grotendeels.

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

**Bogaerts, K., Vandenbroucke, P., Marx, I., & De Graeve, D. (2009). *Inactiviteitsvallen voor personen met een handicap of met langdurige gezondheidsproblemen*. Antwerpen: UA/Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.**

Larmuseau, H., & Lelie, P. (2001). Financiële inactiviteitsvallen in de sociale zekerheid en de sociale bijstand. Een inventaris. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 43(1), pp. 5-78.

SERV (2004). *Advies over het wegwerken van activiteitsvallen bij personen met een arbeidshandicap*. Brussel: 3 maart 2004.

# De integratie van de Turkse en Marokkaanse tweede generatie: Onderzoeksresultaten in Antwerpen en Brussel

*Auteur(s): Veronique Vandezande, Fenella Fleischmann, Gülseli Baysu, Marc Swyngedouw en Karen Phalet*

## 1 Abstract

In het kader van het Europees onderzoeksproject TIES ('The Integration of the European Second generation') namen in Antwerpen en in Brussel (19 gemeenten) 1751 jongvolwassenen van 18 tot 35 jaar deel aan uitgebreide persoonlijke interviews over diversiteit en gelijke kansen. Het onderzoek gebeurde mede in opdracht van de ministeries van onderwijs en werk en van gelijke kansen, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de stad Antwerpen, FWO-Vlaanderen en samen met Europese partners voor de European Science Foundation (ESF) en Marie-Curie grant.

Meer bepaald werden de tweede generatie van in België geboren Antwerpenaars en Brusselaars van Turkse en Marokkaanse herkomst vergeleken met hun stadsgenoten van Belgische herkomst. Daartoe zijn toevalssteekproeven van Turkse en Marokkaanse Antwerpenaars en Brusselaars getrokken en gematched met autochtone leeftijdsgenoten in dezelfde stadsbuurten als vergelijkingsgroep.

Het onderzoek geeft een dubbel beeld van de hardnekkige kansenongelijkheid én de toegenomen diversiteit in de tweede generatie, in vergelijking met de eerste generatie. Daarbij vindt een minderheid de weg naar hoger onderwijs en leidinggevende beroepen; een grotere groep vindt met een diploma van beroepsonderwijs een betaalde baan; en een aanzienlijke minderheid van ontmoedigde jongeren verlaat de school zonder middelbaar diploma en/of haakt af op zoek naar werk. Dit brede beeld vraagt om een gediversifieerd doelgroepenbeleid, dat aandacht heeft voor de vastgestelde verschillen in school- en arbeidsmarkt trajecten, ervaringen, en uitkomsten, onder meer naar herkomst, sekse, en woonplaats.

Anderzijds wordt vastgesteld dat, ondanks die interne diversiteit, de overgrote meerderheid van zowel allochtone als autochtone jongvolwassenen in het onderzoek – dat plaatsvond in etnisch diverse en vaak kansarme stadsbuurten – eerstehands-ervaringen heeft met hindernissen in hun school- en beroepsloopbaan, zoals zittenblijven op school en werkloosheid. Deze hindernissenkoers vertaalt zich ten slotte in breed gedeelde persoonlijke ervaringen van ongelijke kansen en discriminatie ('oneerlijke of vijandige behandeling') op school, op zoek naar werk, en op de werkvloer. De ervaring van discriminatie leeft niet alleen bij ontmoedigde allochtonen die vroegtijdig de school verlaten of langdurig werkloos zijn, maar ze leeft even sterk of nog sterker bij allochtonen met hogere diploma's.

### **Key words:**

Tweede generatie, integratie, onderwijskansen, arbeidsmarkt, discriminatie

## 2 Doel van het onderzoek

Het tweede-generatie onderzoek maakt deel uit van een breder Europees onderzoek ("The Integration of the European Second generation", TIES) naar de kansen, ervaringen en uitkomsten van de Turkse en Marokkaanse tweede generatie – en autochtone vergelijkingsgroepen in dezelfde buurten – in verschillende Europese steden. De tweede generatie is hier geboren en groeide op als Antwerpenaar of Brusselaar 'met de Turkse of Marokkaanse cultuur erbij'.

In het publieke debat en in de berichtgeving over diversiteit en integratie ligt het accent de laatste jaren meer en meer op de cultuur en identiteit van allochtonen als hinderpaal die een volwaardige maatschappelijke participatie in de weg staat. Dit onderzoek problematiseert een dergelijke eenzijdige kijk op cultuur en onderbouwt een sociaal-wetenschappelijke benadering vanuit het samenspel van (on)gelijke kansen en persoonlijke keuzes.

Het onderzoek had meer bepaald als doel om in kaart te brengen hoe maatschappelijke kansenongelijkheid ontstaat door een opeenvolging van al dan niet gemiste kansen. Daarbij vallen kwetsbare groepen niet alleen vaker uit de boot maar het is ook en vooral zo dat zij minder vaak een tweede kans krijgen en grijpen. Daarbij gaat onze bijzondere aandacht uit naar eigen ervaringen en keuzen van jongeren, en naar kritische barrières én hefboomen in hun stedelijke, school- en werkomgeving. Welke weg legden zij af op school en op het werk of op zoek naar werk? Hoe ervaren zij hun kansen op school en op het werk en hun sociale contacten in de stad? En welke keuzen maken zij vanuit een culturele minderheidspositie, zowel binnen het gezin als daarbuiten?

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

Dit onderzoek vormt een onmisbare aanvulling op beschikbare administratieve en censusdata (Neels & Stoop, 2000; Phalet, 2007; Phalet, Deboosere & Bastiaensen, 2007) en op eerdere minderhedensurveys uit de jaren 1990 (zie Lesthaege, 2000; Swyngedouw, Phalet & Deschouwer, 1999). Anders dan bestaand scholenonderzoek dat cohorten jongeren opvolgt (Duquet, Glorieux et al., 2006; Lacante, Almaci et al., 2006) biedt het TIES onderzoek zicht op veelal volledige schoolloopbanen en overeenkomstige arbeidsmarktoitkomsten voor specifieke doelgroepen.

De meerwaarde van de TIES data voor België ligt voornamelijk in (1) een brede afdekking van de tweede generatie ongeacht nationaliteit bij geboorte, (2) een gedetailleerde reconstructie van het verloop en de kritische overgangen in school- en arbeidsloopbanen, (3) uitgebreide aanvullende vragen over persoonlijke ervaringen van diversiteit en discriminatie op zoek naar werk en op de werkvloer, en (4) de mogelijkheid tot internationale vergelijking met loopbanen en ervaringen van de tweede generatie in andere Europese steden.

## **3 Methoden en data**

1751 jongvolwassenen van 18 tot 35 jaar namen in Antwerpen en in Brussel (19 gemeenten) deel aan uitgebreide persoonlijke interviews over diversiteit en gelijke kansen. De tweede generatie van in België geboren Antwerpenaars en Brusselaars van Turkse en Marokkaanse herkomst wordt meer bepaald vergeleken met hun stadsgenoten van Belgische herkomst. Toevalssteekproeven (*random samples*) van Turkse en Marokkaanse Antwerpenaars en Brusselaars werden getrokken en gematched met autochtone leeftijdsgenoten in dezelfde stadsbuurten als vergelijkingsgroep (*controlgroup*). Het Antwerpse veldwerk vond plaats in de lente en herfst van 2007; het Brusselse veldwerk startte met vertraging en vond voornamelijk plaats in de herfst van 2007 en lente van 2008. In totaal werden 358 Turkse, 312 Marokkaanse, en 303 autochtone Antwerpenaars bereikt (N=973; 18% niet bereikt, 21% weigering); alsook 250 Turkse, 257 Marokkaanse, en 271 autochtone Brusselaars (N=778; de non-respons kon niet worden berekend).

### *Methodische toelichting*

De interviewers maakten gebruik van een gestandaardiseerde en aan de Belgische context aangepaste internationale vragenlijst, die naast achtergrondkenmerken de loopbanen, ervaringen, en uitkomsten in het onderwijs en op de arbeidsmarkt bevraagt. Computergestuurde interviewmethoden lieten toe om aangepaste vragen aan te bieden aan subgroepen van respondenten met verschillende loopbanen.

Het onderzoek kampt met een aantal beperkingen. Voor specifieke trajecten (bv. aan de universiteit of met een eigen zaak) was het aantal respondenten relatief klein. Deze werden niet geïnterpreteerd wanneer er minder dan 15 observaties waren. Ook was er sprake van selectieve non-respons waardoor de data herwogen werden naar populatieverdelingen van sekse bij leeftijd bij woonplaats. De nadruk van het onderzoek ligt daarom enerzijds op relatieve verschillen die een beeld geven van de interne diversiteit binnen de tweede generatie, bv. tussen mannen en vrouwen en tussen Antwerpen en Brussel. Anderzijds wordt de nadruk gelegd op het waar en wanneer van kansenongelijkheid in de loop van school- en arbeidsloopbanen. Deze informatie moet aanknopingspunten bieden voor een proactief beleid ten aanzien van specifieke kwetsbare doelgroepen.

## **4 Bevindingen**

### **4.1 Onderwijskansen**

#### **4.1.1 Eindkwalificaties**

Zoals bekend behaalt de tweede generatie Turken en Marokkanen veel minder hogere diploma's dan autochtone leeftijdsgenoten met een vergelijkbare sociale achtergrond. Tegelijk zijn er behoorlijke verschillen tussen meer en minder succesvolle subgroepen, met Marokkaanse meisjes in Brussel als koplopers en Turkse

Antwerpenaars als hekkensluiters. De tweede generatie is ook sterk oververtegenwoordigd bij de vroegtijdige schoolverlaters, met de kleinste uitval voor Marokkaanse meisjes in Brussel en de grootste uitval onder Turken in beide steden. Ongelijke onderwijsuitkomsten aan het eind van de rit komen tot stand door een opeenstapeling van ongelijke kansen die zich voordoen in de loop van de schoolloopbaan.

#### **4.1.2 Onderwijsdeelname**

Opmerkelijk is dat allochtonen niet zoveel minder lang naar school gaan dan autochtonen op basis van een vergelijking van instap- en uitstapleeftijden, maar zij halen wel minder winst uit elk bijkomend jaar op school in vergelijking met autochtonen.

#### **4.1.3 Onderwijskeuzen en -uitkomsten**

De tweede generatie heeft over het algemeen minder goede slaagkansen op school dan vergelijkbare autochtonen. Zo doen vooral allochtone jongens, maar ook meisjes, vaker dan autochtonen één of meer jaren over, hoewel over de hele lijn de helft of meer van alle jongeren, jongens altijd vaker dan meisjes, met vergelijkbare sociale achtergrond minstens één jaar heeft overgedaan. Verder is de tweede generatie oververtegenwoordigd in minder kansrijke onderwijsrichtingen. Zo bijvoorbeeld hebben Turkse jongens in Antwerpen bijna drie keer meer kans om in het bijzonder onderwijs terecht te komen dan vergelijkbare autochtonen. Allochtone Antwerpenaars krijgen twee tot drie keer meer B-adviezen bij aanvang van het middelbaar onderwijs dan vergelijkbare autochtonen. Waar B-adviezen in Brussel over de hele lijn uitzonderlijk zijn, is er in beide steden een beduidende oververtegenwoordiging van de tweede generatie in beroepsrichtingen (BSO). Dit kan voor een groot deel hun hogere uitval en geringere doorstroom naar het hoger onderwijs verklaren.

Interessant is ook dat binnen het beroepsonderwijs allochtone groepen vaker studievelden kiezen met minder goede vooruitzichten op de arbeidsmarkt. Zo komen allochtone jongens opvallend vaak terecht in de studievelden bouw en automechanica en allochtone meisjes in lichaamsverzorging. Daarnaast kiezen meisjes vaker dan jongens, ongeacht hun allochtone of autochtone herkomst, studievelden zoals kantoor of personeelzorg, die het minder goed doen op de arbeidsmarkt.

Bij de selecte groep tweede generatie studenten in het hoger onderwijs is er, ondanks het hindernissenparcours die daaraan vooraf is gegaan, opvallend meer vertraging en uitval zonder hoger diploma. Uitzondering op deze regel zijn de zeer weinige Turkse jongens die hoger onderwijs aanvatten: zij studeren vaker en vlugger af. Binnen het hoger onderwijs kiezen allochtone studenten kortere specialisaties en vooral minder vaak voor universitaire studierichtingen dan vergelijkbare autochtone studenten.

Interessant is verder dat allochtonen qua studiekeuze in het hoger onderwijs meer rekening lijken te houden met kansen op de arbeidsmarkt dan vergelijkbare autochtonen. Zo vermijden zij duidelijk de populaire studies met onzekere arbeidsmarktuitsluitingen, zoals communicatiewetenschappen en kiezen zij vaker dan autochtonen voor exacte studies zoals informatica of ingenieur. Deze rationele studiekeuze is vooral opvallend voor allochtone meisjes in het hoger onderwijs die, heel anders dan allochtone meisjes in het beroepsonderwijs, en ook meer dan autochtone meisjesstudenten, oververtegenwoordigd zijn in meer kansrijke studies zoals bedrijfskunde, geneeskunde of farmacie.

### **4.2 Kansen op de arbeidsmarkt**

Opnieuw is er een stapeling van ongelijke kansen te bemerken, zowel naar herkomst als naar sekse, in arbeidsdeelname, beroepspositie, inkomen, en beroepsmobiliteit of promotiekansen. Van belang is dat ongelijkheden op de arbeidsmarkt bovenop ongelijke onderwijskansen komen, zodat de tweede generatie in regel wel degelijk wordt beloond voor hun onderwijsinvestering maar in beduidend mindere mate dan autochtone met een gelijke onderwijsinvestering. Waar op de arbeidsmarkt anders dan in het onderwijs de verschillen naar sekse vaak groter zijn dan naar herkomst, geeft het TIES onderzoek een uniek retrospectief overzicht van de cumulatie van vaak kleine verschillen in kansverhoudingen in de loop van de beroepsloopbaan.

#### **4.2.1 Arbeidsmarktdeelname**

Ongelijke kansen op betaald werk kunnen de vorm aannemen van werkloosheid (inclusief de zogenaamde 'ontmoedigde werklozen') of economische inactiviteit. Bij de interpretatie van werkloosheidscijfers moet daarom rekening worden gehouden met een differentiële 'zelfselectie' van de economisch actieve populatie: vooral allochtone vrouwen blijven vaker thuis en vooral Marokkanen in Brussel blijven langer studeren dan

andere jongeren. Mede door dit laatste zijn vooral Turkse Brusselaars oververtegenwoordigd bij de werklozen, wat de vraag oproept naar 'verborgen werkloosheid' onder langdurig studerende Marokkanen zonder eindexamen. In Antwerpen zijn zowel Turkse als Marokkaanse vrouwen niet alleen minder vaak actief maar ook nog eens beduidend vaker werkloos dan andere jongeren. Over de hele lijn ligt het risico op werkloosheid een stuk hoger in Brussel dan in Antwerpen. Jongeren in Antwerpen maken meer dan in Brussel gebruik van zowel publieke als private arbeidsbemiddeling.

#### **4.2.2 Overgang school-werk**

In beide steden, maar vooral in Brussel, verloopt de overgang van school naar werk bij alle jongeren met een vergelijkbare sociale achtergrond niet zonder problemen. In Antwerpen is één op drie of meer schoolverlaters minstens één jaar werkloos, in Brussel één op twee schoolverlaters. In beide steden zijn Turkse vrouwen en Marokkaanse mannen en vrouwen relatief oververtegenwoordigd onder de werkloze schoolverlaters. Turkse mannen niet, zij nemen sneller dan alle andere groepen jobs aan. Een opvallende bevinding is verder dat allochtone mannen minder vaak dan autochtonen en vrouwen langdurig werkloos zijn voor hun eerste baan maar dat zij in het vervolg van hun loopbaan daarentegen wel vaker langdurig werkloos zijn dan autochtonen. Tegen deze achtergrond van aanwijzingen voor een meer kwetsbare arbeidsmarktpositie van allochtonen, werd daarom verder gekeken naar verschillen in het soort jobs waarin jongeren terecht komen.

#### **4.2.3 Beroepspositie**

Zoals bekend is de tweede generatie sterk ondervertegenwoordigd in hogere beroepen en oververtegenwoordigd in halfgeschoolde of ongeschoolde arbeid. Dat laatste is vooral opvallend in Antwerpen waar nog meer vraag is naar laaggeschoolde handarbeid dan in Brussel. Dezelfde verschillen als in huidige beroepspositie zijn reeds terug te vinden in de eerste baan na het schoolverlaten. Hoewel in beide steden Turken en autochtonen, maar Marokkanen niet, gemiddeld wel opwaartse mobiliteit maken tussen hun eerste en huidige baan.

Verschillen in beroepspositie stroken met het gemiddeld lagere opleidingsniveau van allochtonen, maar toch hebben ook hoger opgeleiden onder de tweede generatie nog steeds minder toegang tot hogere beroepen dan vergelijkbare autochtonen. Dat laatste geldt overigens ook voor vrouwen (ongeacht hun herkomst), ondanks hun gemiddeld hogere opleidingsniveau in vergelijking met mannen.

Opmerkelijk is verder de oververtegenwoordiging van allochtone vrouwen in Antwerpen in routine servicejobs zoals verkoop en de welbekende oververtegenwoordiging van Turkse mannen onder de kleine zelfstandigen in beide steden. Verder is een zorgpunt dat in Antwerpen, anders dan in Brussel, allochtone groepen zeer beperkte toegang krijgen tot beroepen in de publieke sector. In Brussel valt ook nog op dat allochtone mannen oververtegenwoordigd zijn in de kleinste bedrijven, in tegenstelling tot hun oververtegenwoordiging in grote industriële bedrijven in Antwerpen.

Wanneer ten slotte gekeken wordt naar de kwaliteit van de eerste en huidige baan dan blijkt dat allochtonen vooral in Antwerpen beduidend vaker onder hun diploma werken dan autochtonen. In Brussel werken ook autochtonen met een vergelijkbare achtergrond relatief vaak onder hun diploma.

#### **4.3 Diversiteit en discriminatie**

Op de vraag naar hoe zij hun kansen op werk inschatten zijn allochtonen en vooral Marokkanen een stuk minder optimistisch over hun kansen op de arbeidsmarkt dan autochtonen. Op zoek naar werk ervaart de overgrote meerderheid van vooral allochtone mannen ongelijke behandeling. Tweederde van de Turkse en ruim driekwart van de Marokkaanse mannen rapporteert één of meer persoonlijke ervaringen van discriminatie op zoek naar werk. Eenmaal aan het werk rapporteert een meerderheid ook persoonlijke ervaringen van discriminatie op de werkplek, vooral door collega's en klanten, en in mindere mate ook vanwege ploegbazen en het management.

Breed gedeelde ervaringen van discriminatie op de arbeidsmarkt liggen in de lijn van objectieve ongelijkheid tussen allochtonen en autochtonen op de arbeidsmarkt. Zo blijkt dat België (en Vlaanderen meer dan Wallonië), zowel qua toegang tot betaald werk als qua doorstroom naar hogere functies, één van de Europese landen is die etnische herkomst het meest penaliseert (na gelijkstelling voor relevante kenmerken zoals kwalificaties, leeftijd en woonplaats). Daarbij valt op dat Marokkanen, en vooral Marokkaanse mannen, beduidend meer discriminatie rapporteren dan Turken. Verder rapporteren hoger opgeleide allochtonen evenveel of meer discriminatie op de arbeidsmarkt als lager opgeleiden wat ten dele kan wijzen op een 'glazen plafond' en ten dele op een grotere weerbaarheid tegenover ongelijke behandeling.

Wat betreft diversiteit op de werkvloer is er in Brussel gemiddeld meer diversiteit in zowel de publieke als de private sector dan in Antwerpen. In beide steden werken allochtonen vaker in bedrijven met grote aantallen allochtonen dan vergelijkbare autochtonen. Dit suggereert dat niet alleen scholen en buurten maar ook de werkplek in vrij sterke mate gesegregeerd is langs etnische lijnen. In beide steden werken vooral Turken, vaker dan Marokkanen, in quasi-homogeen Turkse organisaties of bedrijven.

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

### 5.1 Onderwijskansen

De gegevens maken duidelijk dat de tweede generatie van Turkse en Marokkaanse herkomst, in vergelijking met autochtone leerlingen uit dezelfde stadsbuurten die sociaal zo dicht mogelijk bij de tweede generatie aansluiten, in het onderwijs vaker uit de boot valt en minder vaak een tweede kans krijgt en/of grijpt. Rekening houdend met sociale achtergrond is het Belgische onderwijs in Europese context één van de schoolsystemen die etnische herkomst het meest penaliseert. Niet alleen starten allochtone en autochtone leerlingen ongelijk aan het begin van het middelbaar (vaker B-advies voor allochtonen) maar de verschillen tussen allochtone en autochtone schoolloopbanen nemen verder toe in de loop van het secundair onderwijs. Ook al omdat leerlingen van Turkse en Marokkaanse herkomst nog te vaak terechtkomen in het BSO, lopen zij beduidend meer kans op uitval zonder diploma dan autochtone leeftijdsgenoten met een vergelijkbare sociale achtergrond. Zij krijgen ook veel minder kansen om later door te stromen naar het hoger onderwijs.

De concentratie van allochtone leerlingen in het BSO is het gevolg van een 'dubbel waterval effect'. Vooreerst worden teveel allochtone leerlingen al vanaf 11 jaar rechtstreeks naar het BSO verwezen via een B-advies aan het begin van de middelbare school (de eerste waterval). Ten tweede lopen zelfs allochtone leerlingen met een A-advies die hun middelbare school in een ASO-richting zijn gestart, bij elke jaarovergang opnieuw beduidend meer kans dan autochtonen om alsnog terecht te komen in het BSO (de tweede waterval). Dit dubbel watervaleffect kan niet volledig verklaard worden door de sociale achtergrond van allochtone gezinnen of door eerder opgelopen vertragingen in de individuele schoolloopbaan.

Etnische ongelijkheid wordt minstens gedeeltelijk ge(re)produceerd op school en kan derhalve ook voor een groot deel binnen de schoolmuren aangepakt worden. Zo zou in het curriculum van de toekomstige leerkrachten nog meer aandacht moeten gaan naar onderwijs in een multiculturele omgeving en met sociaal zwakkere groepen. De systematische aandacht voor het omgaan met diversiteit in professioneel handelen zou een standaardonderdeel van opleiding en stage van leerkrachten en schoolpsychologen moeten vormen. Het verdient verder aanbeveling om een gericht beleid te voeren met het oog op een meer adequate studie-oriëntatie van allochtone leerlingen, rekening houdend met hun specifieke taal- en cultuurachtergrond thuis én op maat van hun leerpotentieel op school. Zo kan naar Nederlands voorbeeld een systematische screening van door CLB's veel gebruikte diagnostische instrumenten gebeuren. Hierbij zou de invoering van een kwaliteitslabel van 'culture-fair test' (een 'cultuur eerlijke' test) voor tests die aan criteria van onpartijdigheid voldoen nuttig kunnen zijn.

Een tweede aanbeveling is om brede volgsystemen verder te ontwikkelen, die moeten toelaten om taal- en leerachterstanden vroeg (vanaf het kleuteronderwijs) te detecteren, alsook om de steunsystemen voor leerkrachten verder te verbeteren, om leerproblemen in de klas op te vangen en zo nodig effectief te kunnen doorverwijzen. Dergelijke maatregelen moeten op zulk een danige wijze geïmplementeerd worden zodat er geen stigmatisering van de betrokken groepen uit voortvloeit (iets wat nu soms wel het geval is).

Wat betreft het BSO verdient het aanbeveling dat de kwaliteit van een aantal richtingen voor iedereen moet verbeteren. Zonder het beroepsonderwijs helemaal te willen beperken tot voorbereiding op de arbeidsmarkt, is een betere aansluiting van het BSO op de hedendaagse arbeidsmarkt van groot belang. Vooral allochtone meisjes zijn immers sterk geconcentreerd in beroepsrichtingen die erg beperkte kansen bieden op een baan in vergelijking met andere beroepsrichtingen. Om de kwaliteit van het beroepsonderwijs te bewaken en waar nodig te verbeteren, moeten richtingen zonder duidelijke meerwaarde op arbeidsmarkt gesloten worden of omgevormd. Verder is duidelijk en eerlijk communiceren door leerlingen en hun ouders voor te lichten over welke beroepsperspectieven er (niet) zijn hard nodig. Daarover bestaan immers nog te vaak misvattingen. Bestaande werkloosheidscijfers per afstudeerrichting van de diensten voor arbeidsvoorziening zijn een nuttige bron van informatie, en zouden breder publiek bekend kunnen worden gemaakt.

## 5.2 Arbeidsmarkt en discriminatie

De overgrote meerderheid (boven de 80%) van zowel autochtone als allochtone respondenten in Antwerpen en Brussel is het erover eens dat etnische en religieuze minderheden in België regelmatig gediscrimineerd worden. Persoonlijke ervaringen van discriminatie op zoek naar werk en op de werkvloer vanwege vooral collega's en klanten, maar ook op school vanwege zowel medeleerlingen als leraren, zijn dan ook breed gedeeld. Als belangrijkste gronden voor discriminatie worden herkomst, huidskleur, en (vooral bij vrouwen) religie aangegeven.

De publieke perceptie geeft dus het beeld van wijdverspreide en breed erkende ongelijke behandeling van allochtonen op basis van hun herkomst, huidskleur of geloof. We stellen vast dat in beide steden een breed draagvlak bestaat voor een pro-actief anti-discriminatiebeleid. Algemeen gesproken kan gesteld worden dat het decreet voor gelijke behandeling en de oprichting van de meldpunten discriminatie meer dan nodig zijn en dat de nodige middelen moeten voorzien worden zodat het decreet optimaal kan uitgevoerd worden en de meldpunten degelijk kunnen functioneren. Nieuwe en volgehouden initiatieven zijn meer dan welkom. De expertendatabank ([www.expertendatabank.be](http://www.expertendatabank.be)) kan hier als een geslaagd voorbeeld gelden.

Het lijkt aanbevelingswaardig om het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (en eventueel de bevoegde instanties zoals VDAB, FOREM en ACTIRIS) de wettelijke mogelijkheid te bieden om via praktijktesten gericht op specifieke bedrijven – waarvan men discriminatoire praktijken bij de aanwerving vermoedt – discriminatie vast te stellen. Deze praktijktesten moeten juridisch zowel à charge alsook à décharge kunnen worden gebruikt.

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

**Vandezande, V., Fleischmann, F., Baysu, G., Swyngedouw, M., & Phalet, K. (2010). *De integratie van de Europese tweede generatie: Resultaten van het TIES onderzoek in Antwerpen en Brussel*. Leuven: CeSo-ISPO.**

Duquet, N., Glorieux, I., Laurijssen, I., & Van Dorsselaer, Y. (2006). *Wit krijgt schrijft beter. Schoolloopbanen van allochtone jongeren in beeld*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Lesthaege, R., (Ed.). (2000). *Communities and generations*. Brussel: VUB Press.

Neels, K., & Stoop, R. (2000). Reassessing the ethnic gap. In R. Lesthaege, (Ed.). *Communities and generations* (pp. 29-313). Brussel: VUB Press.

Phalet, K. (2007). Down and out: The children of migrant workers in the Belgian labour market. In A. Heath & S.Y. Cheung (Eds.). *Unequal chances*. Oxford: Oxford University Press.

Phalet, K., Deboosere, P., & Bastiaenssen, V. (2007). Old and new educational inequalities: Ethnic minorities in the Belgian Census 1991-2001. In A. Heath, & Y. Brinbaum (Eds.). *Ethnic and class origins of educational inequality. Special issue of Ethnicities*.

Swyngedouw, M., Phalet, K., & Deschouwer, K. (1999). *Minderheden in Brussel*. Brussel: VUB Press.

# Boordtabel jongeren: analyses op basis van de enquête van de Arbeidskrachten / Labour Force Survey en Datawarehouse Arbeidsmarkt & Sociale Bescherming

*Auteur(s): Wim Herremans, Eef Stevens en Maarten Tielens*

## 1 Abstract

De analyses voor dit onderzoek kaderen binnen de thematische boordtabel over jongeren op de arbeidsmarkt die ontwikkeld werd door het Steunpunt WSE. Bij de opbouw van deze boordtabel was het vertrekpunt het onderwijs en werd er nagegaan hoe de transitie naar de arbeidsmarkt verloopt. Vervolgens werd er gekeken naar de eerste job en naar het vervolg van het arbeidsmarkttraject. Er werd nagegaan hoe jongeren in het algemeen en schoolverlaters in het bijzonder het stellen op de arbeidsmarkt. De situatie van de Vlaamse jongeren staat centraal, maar werd daarnaast in een ruimer Belgisch en Europees kader geplaatst.

Een eerste bijdrage in dit kader (Stevens, 2009) stelde vooral de transitie onderwijs – arbeidsmarkt centraal, naast analyses over de eerste job in een Europees vergelijkend perspectief. In twee andere bijdragen (Tielens & Herremans, 2009; Herremans & Tielens, 2009) wordt een overzicht geboden van de verschillende soorten intredejobs bij schoolverlaters in het Vlaams Gewest en het te verwachten arbeidsmarkttraject tijdens het eerste loopbaanjaar.

In functie van monitoring op basis van de boordtabel werden eveneens cijferreeksen ontwikkeld met de belangrijkste staistieken en indicatoren. De cijfers zijn te raadplegen op de website van het Steunpunt WSE ([www.steunpuntwse.be](http://www.steunpuntwse.be) / rubriek cijfers / thematische boordtabellen / jongeren).

### **Key words:**

Jongeren; arbeidsmarktintrede; loopbaan; monitoring

## 2 Doel van het onderzoek

De analyses kaderen binnen de thematische boordtabel over jongeren op de arbeidsmarkt die ontwikkeld werd door het Steunpunt WSE. Deze boordtabel kan gehanteerd worden als instrument voor de monitoring van de arbeidsmarktintrede van jongeren en het vervolg van de loopbaan. Aan de hand van statistieken, indicatoren en descriptieve analyses worden nieuwe inzichten geboden over de intrede in de arbeidsmarkt, de karakteristieken van de eerste job en het vervolg van het arbeidsmarkttraject.

## 3 Methoden en data

In functie van arbeidsmarktmonitoring werd gebruik gemaakt van descriptieve analyses.

Er werd hiervoor gebruik gemaakt van drie databronnen:

- de enquête van de Arbeidskrachten van de FOD Economie, Algemene Directie Statistiek (EAK);
- de Labour Force Survey van Eurostat (LFS);
- het Datawarehouse Arbeidsmarkt & Sociale Bescherming van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (Datawarehouse AM&SB).



## 4 Bevindingen

### 4.1 Transitiefase (EAK/LFS)

Uit de analyse blijkt dat, globaal genomen, Vlaamse jongeren van 15 tot en met 19 jaar anno 2007 vaker dan gemiddeld in Europa nog op de schoolbanken zitten, veelal voor een initiële opleiding in het reguliere onderwijs en meestal zonder die studie te combineren met een job. De leerplicht tot 18 jaar en de wettelijke beperkingen op studentenarbeid kunnen hier allicht een deel van de verklaring bieden. Op de leeftijd van 20 tot en met 24 jaar zakt het aandeel studerende jongeren in Vlaanderen sterk. Wanneer wel nog gestudeerd wordt, gebeurt dit nog steeds veelal in alle exclusiviteit. Met andere woorden, Vlaamse studenten combineren hun studies minder vaak met een job dan hun Europese collega's. Voorts blijkt dat de situatie van de Vlaamse 20-24-jarigen die geen link meer hebben met het onderwijs, rooskleurig is in vergelijking met Europa: meer uitgestroomde Vlamingen hebben werk. De uitstroom uit het onderwijs zet zich voort op de leeftijd van 25 tot en met 29 jaar, zowel in Vlaanderen als in Europa, maar de betrokkenheid bij onderwijs of opleiding blijft gemiddeld hoger liggen in Europa. Wel blijkt dat van de uitgestroomden, de Vlaming er beter voor staat dan de gemiddelde Europeaan, in die zin dat meer Vlaamse 25-29-jarigen die geen opleiding meer volgen aan het werk zijn.

### 4.2 Europese benchmarks (EAK/LFS)

In het kader van de Europese doelstellingen wordt er naar gestreefd om de ongekwalificeerde uitstroom te beperken tot 10% en om het aandeel gekwalificeerde jongeren – met minstens een diploma van het hoger secundair onderwijs – op te krikken naar 85% (initieel tegen 2010). De cijfers leren ons dat het Vlaams Gewest op dit vlak bij de Europese top behoort. Globaal genomen heeft Vlaanderen beide kapen al gerond. Wat betreft de ongekwalificeerde uitstroom hoort Vlaanderen bij het clubje van Slovenië, Polen, Slowakije en Litouwen aan Oost-Europese zijde en Finland en Zweden in Noord-Europa. Deze landen bereikten de benchmark reeds. De overige Europese lidstaten behaalden de 10%-grens nog niet. Sommige landen zijn goed op weg, hierbij ook België, maar andere landen hebben nog heel wat werk voor de boeg. Vooral de Zuid-Europese lidstaten, zoals Portugal, Spanje en Italië dienen hun ongekwalificeerde uitstroom nog danig te beperken. Het Brussels Gewest situeert zich eveneens bij deze Europese achterblijvers. Ook wat het aandeel gekwalificeerde jongeren betreft, legt Vlaanderen een goed rapport voor. In de andere gewesten dient het onderwijsniveau daarentegen nog verder opgekrikt, waardoor België als geheel nog een finale spurt moet inzetten, wil het het Europese streefdoel van 85% halen tegen 2010. Dit geldt ook voor een pak andere Europese landen, waaronder vooral Zuid-Europa.

### 4.3 Schoolverlaters in hun eerste job (Datawarehouse, AM&SB)

Voor de analyse van schoolverlaters in hun eerste job werd op basis van het Datawarehouse AM&SB gekeken naar de 15-24-jarigen die werkend zijn in het vierde kwartaal van 2005 en die vanaf het tweede kwartaal 2004 tot en met het derde kwartaal van 2005 (zes vorige kwartalen) niet-werkend zijn. Dit levert een populatie op van 24 198 schoolverlaters werkend in hun eerste job (van 205 933 werkende jongeren in totaal).

Zowel bij de werkende schoolverlaters als bij het totaal aantal werkende jongeren is de overgrote meerderheid ouder dan twintig jaar. Het aantal jongeren dat voor het bereiken van deze leeftijd de schoolbanken verlaat en aan het werk gaat is relatief beperkt. Mannen verlaten de school en zetten de stap naar de arbeidsmarkt op jongere leeftijd dan vrouwen. Gemiddeld is de mannelijke schoolverlater 20,9 jaar in zijn eerste job, terwijl dat bij de vrouwen 21,4 jaar is.

Van de schoolverlaters die intreden in hun eerste job komt bijna de helft terecht in een reguliere voltijdse job. Bijna een kwart betreft een (voltijdse of deeltijdse) job in een uitzendstatuut en net iets minder dan een kwart gaat aan de slag in een reguliere deeltijdse job. Slechts een heel beperkt aandeel schoolverlaters begint als zelfstandige en een kleine minderheid stroomt in via een Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming (IBO), Leerlingenstatuut of een activeringsmaatregel. Mannen stromen vaker dan vrouwen in, in een reguliere voltijdse job en vaker in een uitzendjob. Vrouwen stromen vaker in een reguliere deeltijdse baan in. Bovendien stromen vrouwen ook in het verdere verloop van de loopbaan, vanuit elk statuut, vaker door naar een reguliere deeltijdse job. Dat geeft aan dat reguliere deeltijdarbeid niet zozeer een typisch intredestatuut is voor vrouwen, maar eerder een structureel gegeven.

Meer dan de helft van de intredende schoolverlaters komt terecht in de laagste loonklasse van minder dan 80 euro bruto per dag. Nog een groot derde zit in de loonklasse 80-99 euro. Nauwelijks één op de tien krijgt een brutoloon van 100 euro of meer. Vrouwen komen vaker dan mannen terecht in de laagste loonklasse en ze stromen vanuit de laagste loonklasse minder vaak door naar een hogere loonklasse.

Schoolverlaters komen in bijna zes op de tien gevallen in de tertiaire (commerciële) dienstverlening terecht. Drie op de tien treden in de (niet-commerciële) quataire diensten in en iets meer dan één op de tien in de secundaire sector (industrie en bouw). Het aandeel van de tertiaire sector bij de schoolverlaters ligt erg hoog. Dit wordt verklaard door het belang van de intrede in een uitzendstatuut.

In totaal is 15,7% van de ingetreden schoolverlaters een jaar na intrede niet meer werkend. 11,6% van de ingetreden schoolverlaters is een jaar na intrede ook aan het werk, maar heeft tussentijds wel in een niet-werkend statuut gezeten. 72,7% van de ingetreden schoolverlaters is een jaar lang ononderbroken aan het werk. We zien kleine verschillen tussen mannen en vrouwen in die zin dat vrouwen een lichtjes grotere kans hebben om een jaar na intrede niet meer werkend te zijn, en een kleinere kans hebben om ononderbroken werkend te zijn.

#### **4.4 Als uitzendkracht begonnen, is half gewonnen (Datawarehouse AM&SB)**

Dat heel wat jongeren die een uitzendjob aanvaardden zich kunnen verwachten aan een opwaartse carrièresprong, werd eerder al beschreven. Deze vaststelling werd ook bevestigd in de hier beschreven analyses aangaande de eerste job van schoolverlaters. Voor zowat de helft van de schoolverlaters in een uitzendstatuut (52,4%) was deze uitzendjob een opstap naar een voltijds reguliere baan. Een bijkomende vaststelling is dat schoolverlaters die ingetreden zijn in laagbetaalde uitzendjobs een grotere kans hadden op een opwaartse loonmobiliteit in vergelijking met de andere statuten (regulier voltijds, regulier deeltijds, activering). De helft van deze schoolverlaters (50,6%) slaagde er in om binnen het jaar door te stromen naar een hogere loonklasse. Deze resultaten lijken te bevestigen dat ook intrede in laagbetaalde uitzendjobs mogelijkheden biedt voor een kansrijk carrièreverloop met opwaartse loonmobiliteit. Deze vaststelling is in grote mate te verklaren doordat heel wat intreders in een uitzendjob binnen het jaar doorstroomden naar een regulier voltijdse baan, een transitie die vaak gepaard ging met doorstroom naar een hogere loonklasse.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

Een goed inzicht in de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt en in de situatie van schoolverlaters op de arbeidsmarkt is noodzakelijk om te komen tot een relevant en doeltreffend beleid inzake arbeidsmarktintegratie van jongeren. De boordtabel kan gehanteerd worden als instrument voor de monitoring van de arbeidsmarktintrede van jongeren en het vervolg van de loopbaan. Aan de hand van statistieken, indicatoren en descriptieve analyses worden nieuwe inzichten geboden over de intrede in de arbeidsmarkt, de karakteristieken van de eerste job en het vervolg van het arbeidsmarkttraject.

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

**Stevens, E. (2009). *Jongeren in beeld. Een analyse op basis van EAK/LFS. Boordtabel Jongeren*. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.**

**Tielens, M., & Herremans, W. (2009). *Schoolverlaters in hun eerste job. Een analyse op basis van het Datawarehouse AM&SM. Boordtabel jongeren*. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.**

Herremans, W., & Tielens, M. (2009). Als uitzendkracht begonnen, is half gewonnen. Loopbaanverloop van schoolverlaters tijdens het eerste werkjaar. *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt Werk en Sociale Economie*, 19(3), pp. 80-86.

[www.steunpuntwse.be](http://www.steunpuntwse.be) / rubriek cijfers / thematische boordtabellen / jongeren

# EVC/EVK-praktijken, diplomagelijkwaardigheid & diplomaverwerving voor (vrouwelijke) nieuwe migranten: een accent op élk talent!?

*Auteur(s): Johan Geets, Johan Wets & Christiane Timmerman*

## 1 Abstract

De erkenning van niet-formeel en informeel leren begint in Vlaanderen stilaan de kinderschoenen te ontgroeien. Het gestructureerd denken over levenslang leren en over elders en eerder verworven competenties of de erkenning van verworven competenties in het algemeen vangt grosso modo rond het jaar 2000 aan. Na een verkennende fase waarbij de aandacht in de eerste plaats ging naar een algemene beschrijving over de voor- en nadelen van de erkenning van verworven competenties volgde een fase van beleidsintenties en actieplannen. In de daaropvolgende fase met pilootprojecten en initiatieven in verschillende beleidsdomeinen zitten we nu in een fase waarbij de resultaten van al deze initiatieven vorm krijgen (VUB, 2007). Op het gebied van werk spreekt men van 'ervaringsbewijzen', bij onderwijs spreekt men van 'bekwaamheidsbewijzen' en in de sociaal-culturele sector gebruikt men dan weer 'leerbewijzen'.

Dé uitdaging voor de verdere implementatie van het EVC-beleid is een verhoogde efficiëntie in procedure en effecten. Enerzijds wordt het gebruik van EVC gestimuleerd door een korte en eenvoudige EVC-procedure anderzijds moeten de procedures en instrumenten de betrouwbaarheids- en validiteitstoets doorstaan. Bijkomend is gerichte publiciteit bij de implementatie van het systeem noodzakelijk, in het bijzonder t.a.v. specifieke doelgroepen. Reeds geruime tijd spreekt men van kwaliteitszorg en de invoering van een kwaliteitsborgings- en verbeteringssysteem geïnspireerd op het Nederlands EVC-kenniscentrum en dit voor informatieverspreiding omtrent structuren en regelgeving, coördinatie en uitwisseling van EVC-ervaringen. Er werden zelf reeds fases en einddatum vooropgesteld (DIVA, 2005) die tot op heden nog niet volledig gerealiseerd zijn.

Dit onderzoek, grotendeels een 'desk-research', focust voornamelijk op het organisatorisch aspect van het EVC/EVK-gebeuren voor nieuwe migranten ('nieuwkomers') met aandacht voor het genderaspect. In deze bijdrage worden vooreerst het bestaande Vlaamse EVC/EVK-beleid geschetst met aandacht voor afgeronde EVC/EVK-pilootprojecten in de arbeids- en onderwijsfeer en de erkenning van buitenlandse diploma's. Vervolgens wordt geschetst hoe, en dit met een minimum aan categoriale initiatieven, een holistisch EVC/EVK-beleid (cfr. SERV-aanbeveling, 14 mei 2008) voor nieuwkomers eruit kan zien. Het Ervaringsbewijs, dat de (mate van) inzetbaarheid voor een specifiek beroep aantoonde, zou voor nieuwkomers een zeer belangrijk instrument kunnen zijn om een versneld tewerkstellingstraject te realiseren. Naast het bestaand systeem van erkenning van buitenlandse diploma's, zou een uitgebouwd EVC-beleid binnen het hoger onderwijs, dat verder gaat dan het algemeen aanvaard vrijstellingenbeleid op basis van formele kwalificaties, ook de instroom in het hoger onderwijs kunnen bevorderen of wederom de inzetbaarheid van de nieuwkomer op de arbeidsmarkt kunnen aantonen. Volgens de auteurs echter, ontbreken er een aantal randvoorwaarden die een efficiënt competentie management voor nieuwkomers mogelijk maakt. Naast de arbeidsmarktactoren is er een belangrijke taak weggelegd voor de hoger onderwijsinstanties. Zij zouden structureel een plaats moeten krijgen binnen het inburgeringsbeleid. Bepaalde selectiemechanismen in het herkomst- en bestemmingsland maken immers dat hooggeschoolde immigranten, meer dan voorheen, neerstrijken in onze contreien.

### **Key words:**

Migratie, arbeid, eerder verworven competenties, ...

## 2 Doel van het onderzoek

De centrale onderzoeksvraag betreft het organisatorisch aspect van het EVC/EVK-gebeuren op de arbeidsmarkt en het hoger onderwijs. Deze kan opgedeeld worden in drie deelvragen:

- "Welke rol spelen de betrokken instanties?"

- “Welke knelpunten worden er geformuleerd?”;
- “Welke ‘(good) practices’ zijn er (eventueel in het buitenland)?”.

Verder is er een transversale onderzoeksvraag met betrekking tot het gendersaspect die opgedeeld kan worden in twee deelvragen:

- “Welke specifieke problemen zijn er voor vrouwelijke nieuwkomers (bv. in de toegang tot het hoger onderwijs)?”;
- “Welke aanzetten zijn er te vinden in het ontwikkelen van cultuur- en genderneutrale (opleidings- of beroeps)standaarden?”.

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

**EVC:** Een eerder verworven competentie, EVC, is het geheel van kennis, inzicht, vaardigheden en attitudes verworven door middel van leerprocessen die niet met een studiebewijs werden bekrachtigd.

**EVK:** Een eerder verworven kwalificatie, EVK, is elk binnenlands of buitenlands studiebewijs dat aangeeft dat een formeel leertraject, al dan niet binnen onderwijs, met goed gevolg werd doorlopen, voor zover het niet gaat om een creditbewijs dat werd behaald binnen de instelling en de opleiding waarbinnen men de kwalificatie wenst te laten gelden.

**VDAB:** Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, de Vlaamse publieke arbeidsbemiddelaar (Public Employment Service).

**SERV:** Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen waarin zowel werkgevers als werknemers vertegenwoordigd worden.

## **3 Methoden en data**

Het onderzoek is grotendeels een ‘desk-research’ van bestaande literatuur en een analyse van bestaande kwalitatieve en kwantitatieve databanken in combinatie met gesprekken met sleutelfiguren binnen de diverse domeinen. Er werd een SWOT-analyse van de beleidsontwikkelingen ten velde gemaakt voornamelijk op basis van lopende of afgeronde pilootprojecten voor (vrouwelijke) nieuwkomers.

### *Methodische toelichting*

Gebruikte survey gegevens:

- een survey (2006) bij 650 nieuwkomers in de onthaalbureaus (Geets, Van den Eede, Wets, Timmerman, 2007);
- een survey bij 1322 asielzoekers (Rea, A., ea. 2007);
- enquête naar de Arbeidskrachten (2001-2005).

Gebruikte administratieve data:

- academische erkenningsaanvragen buitenlandse diploma’s (NARIC-Vlaanderen, 2001 – 2006);
- ervaringsbewijzen (ESF-agentschap, 2006-2007);
- EVC-dossiers in het hoger onderwijs (VLOR, 2005-2006).

## **4 Bevindingen**

### **4.1 Coherentie tussen de verschillende domeinen**

De eerste vraag die behandeld wordt betreft de coherentie tussen de verschillende domeinen: (1) arbeidsmarkt met zijn ‘ervaringsbewijzen’, (2) onderwijs en vorming met zijn ‘bekwaamheidsbewijzen’ en (3) cultuur, jeugd en sport waar men van ‘leerbewijzen’ spreekt.

De ondernomen beleidsacties in het kader van levenslang leren streven naar onderlinge *uitwisselbaarheid* en gelijkwaardigheid van deze bewijzen. Standaardisatie of afstemming is een voorwaarde om geloofwaardigheid en rechtmatigheid van EVC-procedures te bevorderen. In 2000 ging een ‘werkgroep-EVC’ van start die een minimumkader uittekenden van een Vlaams EVC beleidsmodel. Toch hebben de verschillende stakeholders ook een eigen visie ontwikkeld. De meningsverschillen betreffen vooral de erkenning van informeel en niet-formeel leren. De arbeidsmarktgerichte stakeholders focussen zich liever op de verworvenheid van de competenties.

De stakeholders uit het domein Onderwijs en Vorming stellen zich dan weer vragen over de wijze waarop de kwaliteitsborging zal verlopen bij informele en niet-formele leercontexten. De stakeholders uit de beleidsvelden Cultuur, Jeugd en Sport ten slotte trekken uitdrukkelijk de kaart van het levensbreed leren en positioneren zich daarmee naast de visies van de arbeidsmarkt en van het formeel onderwijs die zich vooral richten op het levenslang leren (VUB, 2007).

Ook op het vlak van de technische implementatie van de erkenning van informeel en niet-formeel leren doen zich duidelijke verschillen voor. Voor alle beleidsdomeinen lijkt het er sterk op dat men het proces voor de erkenning van de competenties bij zich wil houden. Enkel de arbeidsmarktactoren staan positief tegenover onafhankelijke erkenningscentra, al moeten die centra wel werken met de standaarden die door de sectoren (SERV) worden bepaald en moeten de sectoren ook kunnen instaan voor de kwaliteitsborging. Binnen het onderwijs wil men liever zelf instaan voor de beoordeling van de competenties die aan hun instelling zijn verbonden. In de sociaal-culturele sector, met daarin zowel het volwassenenwerk als de jeugdsector, primeert dan weer vooral de angst voor een verregaande formalisering (VUB, 2007).

#### **4.1.1 Arbeidsmarktgerichte actoren**

Het verhaal van verworven competenties wordt aan zeer verschillende snelheden geschreven. De arbeidsmarktgerichte actoren trekken zeer uitgesproken het debat als het gaat over het erkennen van beroepscompetenties en beschikken nu reeds over de eerste aanzetten in de vorm van ervaringsbewijzen. Niettegenstaande wordt dit bemoeilijkt door een aantal complicerende factoren:

- (1) een gebrek aan competentiegerichte verwoordingen van *beroepsprofielen* in sommige sectoren;
- (2) een gebrek aan interesse om zich te laten erkennen als assessmentcentrum omdat het moeilijk is om a priori in te schatten welk succes het Ervaringsbewijs zal hebben, er hoge investeringen moeten gebeuren en er een hoge administratieve drempel door het ESF-agentschap (Europees Sociaal Fonds) wordt opgelegd;
- (3) de minimumstandaard vaak te hoog ligt voor doelgroepen zoals kansarmen, allochtonen of nieuwkomers;
- (4) het leertraject dat volgt op de EVC-proef binnen het Ervaringsbewijs moet geënt kunnen worden op de resultaten van de proef. Dit impliceert dat de modules van het opleidingstraject overeenkomen met één of meerdere competenties en flexibel georganiseerd kunnen worden;
- (5) de overheid vervult haar voorbeeldfunctie nog niet ten volle omdat de bestaande diplomaverensten nog niet aangepast zijn aan het competentiedenken.

#### **4.1.2 Onderwijs**

Binnen onderwijs zijn EVC-praktijken het verst gevorderd in het hoger onderwijs en het volwassenenonderwijs met het Bewijs van Bekwaamheid dat aantoont dat een student de competenties heeft verworven eigen aan het niveau van bachelor, master of een welomschreven opleiding of opleidingsonderdeel. De uitdagingen hier zijn:

- (1) afstemming en vergelijkbaarheid van competentieprofielen. Op dit ogenblik zijn die afhankelijk van de associaties en vertonen ze verschillen;
- (2) het toekennen van vrijstellingen is volgens de onderwijsinstellingen momenteel niet interessant vanuit het standpunt van de financiering;
- (3) de beperkte instroom van kansengroepen;
- (4) kwaliteitszorg;
- (5) de instanties van het hoger onderwijs zijn vertrouwd met de validatie van formele studiebewijzen (kwalificaties), veel moeilijker licht het met het valideren van competenties die binnen de niet-formele of informele sfeer verworven zijn.

#### **4.2 Nieuwkomers**

Het onderzoek bekijkt het EVC/EVK-beleid ook vanuit het standpunt van nieuwkomers. Dit zijn immigranten die volgens de definitie van de Enquête naar de Arbeidskrachten minder dan 10 jaar op Belgisch grondgebied verblijven.

##### **4.2.1 Scholing/werkervaring?**

Op basis van surveygegevens (Enquête naar de Arbeidskrachten, 2001-2005), sluitende populatiegegevens ontbreken, blijkt dat de scholingsgraad van de nieuwkomers relatief hoog is (32%) en dat een heleboel (hooggeschoolde) nieuwkomers reeds werkervaring heeft in het herkomstland. Op basis van de gegevens van de Enquête naar de Arbeidskrachten kan afgeleid worden dat (1) de scholingsgraad van de Vlaamse nieuwkomers vermoedelijk stijgt, (2) de scholingsgraad een positief effect heeft op de werkzaamheidsgraad en (3) de relatie 'hooggeschoolde werkenden' en 'hoofdarbeid' het minst gunstig is voor nieuwkomers. Dit wil

zeggen dat hooggeschoolde nieuwkomers relatief minder 'hoofdarbeid' verrichten dan hooggeschoolde oudkomers. Hieraan kunnen een aantal veronderstellingen gekoppeld worden, namelijk dat de specifieke aard van de scholing of werkervaring minder compatibel is met de arbeidsmarktvereisten, dat er problemen bestaan met de erkenning van buitenlandse diploma's en/of erkennen van buitenlandse werkervaring. Met andere woorden kan het competentiegericht denken binnen de onderwijs- en arbeidsmarkt een belangrijke stimulus geven aan de arbeidsmarktpositie van nieuwkomers.

#### **4.2.2. Ervaringsbewijs en Bewijs van Bekwaamheid ... ook voor nieuwkomers?**

Het Ervaringsbewijs en Bewijs van Bekwaamheid zou een zeer belangrijk instrument kunnen zijn voor nieuwkomers om een versneld tewerkstellingstraject te realiseren. Want uit voorafgaandelijk onderzoek (Geets, Pauwels, Wets, Lamberts & Timmerman, 2006) bleek de paradox dat een gebrek aan beroepservaring in Vlaanderen/België de nieuwkomer parten speelt om werk te vinden (werk 'op niveau' volgens studieniveau en werkervaring). Het Ervaringsbewijs, maar ook het Bewijs van Bekwaamheid kan bij uitstek net de inzetbaarheid aantonen van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Op basis van twee afgeronde EVC/EVK-pilootprojecten, die zich specifiek richtten op nieuwkomers, werden een aantal aandachtspunten voor het huidige EVC/EVK-beleid gedistilleerd. Een eerste pilootproject binnen de werksfeer (Ervaringsbewijs) betreft het EVC-project voor nieuwkomers van de VDAB: Competentiemeting voor de beroepen van onderhoudselektricien, residentieel en industrieel installateur (2004). Los van de misschien ongelukkige beroepskeuze (gezien het niet makkelijk was om voldoende kandidaten te vinden die beantwoorden aan de doelgroep) wijst het relatief hoog aantal nieuwkomers die geen certificaat behaalden na het assessment (6 van de 14 deelnemers) op de behoefte aan een korte *vooropleiding* als integrale tussenstap zoals we deze ook terugvinden in de EVC-praktijken van andere landen zoals Groot-Brittannië, Finland, Nederland en Frankrijk. Een EVC-proef binnen het systeem van ervaringsbewijzen heeft volgens de auteurs enkel zin als men het *leertraject* dat op de proef volgt, kan enten op de resultaten van de proef (de zogenaamde formatieve functie van EVC/EVK). Dit betekent dat voor de beroepscompetenties die nog niet verworven zijn, een aangepaste en flexibele module ter remediëring wordt aangeboden. De gehanteerde standaard voor dit Ervaringsbewijs lag wellicht te hoog. Maar dit geldt voor alle ervaringsbewijzen, naast de 'modale' of 'ervaren beroepsbeoefenaar' ontbreekt immers de inschaling voor de *'beginnende beroepsbeoefenaar'*.

Een tweede pilootproject binnen de onderwijsfeer (Bewijs van Bekwaamheid) is het 'United Colours for Nursing' project (2007). Dit duaal traject van werken en studeren vormt voor nieuwkomers, gezien hun gezinsituatie en werkervaring in het herkomstland, een uitgesproken kans om terug naar de schoolbanken te gaan. Zulk duaal traject bleek evenwel zwaar voor de cursisten. Het gebruik van de portfolio vroeg een intensieve ondersteuning van een begeleider, enerzijds omwille van een beperkte kennis van het Nederlands en anderzijds omwille van problemen met het aantoonbaar maken van studie en werkervaring (Wahlen, 2007). Het grootste probleem om dit pilootproject op brede schaal te implementeren is wellicht de kostenefficiëntie ervan.

Voor beide pilootprojecten bleek de *kennis van het Nederlands* ondanks de bijzondere aandacht hiervoor (bv. taalbijstand, NT2-cursus), een belangrijke rol te spelen tijdens het assessment (portfolio, interview, theoretische en praktijktesten). Reguliere EVC/EVK-procedures houden hier geen rekening mee.

#### **4.2.3. Gelijkwaardigheid van buitenlandse hoger onderwijs diploma's**

De *academische erkenningprocedure* omvat een programmavergelijking tussen een buitenlandse opleiding en een Vlaamse hoger onderwijsopleiding. De verantwoordelijke instantie (NARIC-Vlaanderen) vraagt het advies van ten minstens twee hoger onderwijsinstellingen omtrent de academische waarde van het buitenlands diploma. De criteria betreffen: de kenmerken en structuur van het onderwijssysteem, het niveau van de instelling, het niveau van de opleiding, essentiële onderdelen van de opleiding (inclusief stages, scripties en verhandeling), de studieomvang, de toegang tot de opleiding en relevante beroepservaring. De belangrijkste factor in de erkenningskans is een combinatie van enerzijds het herkomstland van het diploma en anderzijds het studiedomein. In de periode van 2001 tot en met 2006 kreeg gemiddeld 56% van alle aanvragen een positieve beslissing. Positieve beslissingen vindt men voornamelijk bij diploma's die behaald werden in de EU-14 (74%). Binnen de studiedomeinen sociaal-agogisch werk, onderwijs, sociale gezondheidswetenschappen, handelswetenschappen en bedrijfskunde ligt de erkenningskans boven de 90% ongeacht de herkomstregio. Het aandeel niet-erkende diploma's binnen de economische en toegepaste economische wetenschappen ligt met 43% behoorlijk hoog, zeker indien men er rekening mee houdt dat slechts 13% van de EU-14 diploma's binnen dit studiedomein resulteert in een negatieve beslissing. Bovendien is het aantal aanvragen hiervan de laatste jaren sterk gestegen (gemiddeld 25% per jaar). Ook staat de stijging van het aantal academische

erkenningaanvragen voor medische en paramedische diploma's (gemiddeld 31% per jaar) in schril contrast met de erkenningskans. Voor diploma's in de verpleegkunde ligt de erkenningskans met 48% een stuk lager. De erkenningskans ligt het laagst voor de diploma's in de geneeskunde (9%), tandheelkunde (4%), rechten, notariaat en criminologische wetenschappen (2%). Dit zijn studierichtingen die voornamelijk resulteren in het uitoefenen van een gereguleerd beroep. Voor EU-onderdanen/gediplomeerden is, in het kader van de ontwikkeling van een Interne Europese Markt, een meer voordelige procedure uitgewerkt, met name de *professionele erkenningsprocedure*. Voor artsen en verpleegkundigen voorziet de sectorale richtlijn in een automatische erkenning van EU-diploma's die voldoen aan bepaalde minimumopleidingseisen. Een gelijkaardige institutionele in plaats van individuele benadering, zou de administratieve procedure van de academische erkenningen kunnen verlichten.

#### **4.2.4. (Terug) naar de schoolbanken?**

De vraag in verband met de 'finaliteit van het integratietraject' peilt naar de mate waarin het Vlaams inburgerings- en integratiebeleid voldoende rekening houdt met en voldoende differentieert tussen de verschillende types van nieuwkomers. De 'nieuwkomers in procedure' zien zich geconfronteerd met een aantal dilemma's waarvan de belangrijkste: studeren (Nederlandse taal, beroepsopleidingen, hoger onderwijs) versus werken en 'officieel werk' versus 'zwart werk' zijn. Er is met andere woorden een spanningsrelatie tussen enerzijds het onzeker verblijfstatuut en anderzijds de inspanningen die men moet leveren om zich te integreren door ondermeer een onthaal cursus te volgen, Nederlands te leren en de mogelijkheid om te werken. In het licht hiervan is de indicatie op basis van een survey bij inburgeringscliënteel (Geets, Van den Eede, Wets, Lamberts & Timmerman, 2007) dat er een relatieve ondervertegenwoordiging is van volgmigranten in taal- en beroepsopleidinginstanties eerder verrassend te noemen. Voor nieuwkomers met beroepservaring ligt de drempel (nog) een stuk hoger dan voor diegenen zonder beroepservaring omdat zij ouder zijn en in eerste instantie hun diploma en beroepservaring proberen te valoriseren. Verder hebben nieuwkomers en meer bepaald asielzoekers in procedure, voornamelijk mannelijke nieuwkomers, meer financiële mogelijkheden om hogere studies aan te vatten of hun studietraject terug op te pikken dan de andere nieuwkomers zoals volgmigranten. Deze vaststellingen leiden tot het formuleren van een 'integratieparadox': asielzoekers die in functie van hun verblijfstijd het best geïntegreerd zijn, hebben het minste kans om hier (legaal) te blijven.

#### **4.2.5 Gendermainstreaming**

Indien het Ervaringsbewijs een activeringstool wenst te zijn voor vrouwen zal er moeten gekeken worden wat de competentie-opbouw en werkaspiraties zijn van deze vrouwelijke nieuwkomers. Wanneer er gekeken wordt naar de erkenningskans van het diploma vormen medische en verpleegkundige diploma's bij uitstek een risico voor vrouwen op devaluatie van diploma en competenties. Vrouwelijke nieuwkomers ondervinden bij uitstek problemen om de onderwijs- en arbeidsloopbaan aantoonbaar te maken. De EVC-test schrikt wellicht ook deze groep af (kostprijs, procedure) waardoor een democratisch deficit blijft bestaan. Vrouwelijke nieuwkomers met kinderen, hebben niet dezelfde kansen om hun onderwijs- en beroepskwalificaties te vertalen of te 'upgraden' naar de Belgische context doordat hun traject veelal onderbroken wordt door kinderopvang. De opleidingsmogelijkheden van de vrouw worden in de hand gewerkt door bestaande rolpatronen, het gebrek aan kinderopvang en de afhankelijkheid van het inkomen van de partner.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

### **5.1. Ervaringsbewijs ook voor nieuwkomers**

Het Ervaringsbewijs zou een zeer belangrijk instrument kunnen zijn voor nieuwkomers om een versneld tewerkstellingstraject te realiseren aangezien een gebrek aan beroepservaring in Vlaanderen/België de nieuwkomer parten speelt om werk te vinden (Geets et al., 2006). Het pilootproject 'EVC voor nieuwkomers: competentiemeting voor de beroepen elektrotechnische installateur en onderhoudselektricien' heeft een aantal inzichten aangeleverd:

- (1) de doelgroep moet voldoende groot zijn;
- (2) binnen het cliëntvolgsysteem van de onthaalbureau's en VDAB moet een oplijsting gebeuren van de buitenlandse werkervaring zodat deze verbonden kan worden aan een opleidingstraject of gebruikt kan worden om nieuwe initiatieven te ontwikkelen;
- (3) er is nood aan éénduidig materiaal over studie- en arbeidsverleden van nieuwkomers;
- (4) om van een taalafhankelijke en cultuurafhankelijke EVC-test te kunnen spreken is het niet altijd voldoende om via visualisering en schematisering te werken of een taalinstructeur bij de selectie te betrekken;

- (5) het is wenselijk om een vooropleiding en remediëring te voorzien om manifeste tekortkomingen in de beroepservaring te ondervangen;
- (6) men moet het leertraject kunnen enten op resultaten van de EVC-proef;
- (7) er ontbreekt een opleidingsfase die een integrale tussenstap van het EVC-proces is. Zo is het belangrijk om de nieuwkomer voor te bereiden op een EVC-proef voornamelijk vanuit mogelijk kennis- en vaardigheidslacunes die ondermeer moet blijken uit het samenstellen van de portfolio (bijvoorbeeld welke (veiligheids)conventies, werkinstrumenten e.d. zijn er in België en in welke mate verschillen deze van het herkomstland);
- (8) er wordt gepleet voor een ruime taakopvatting van de portfolio-begeleider in EVC-procedures voor nieuwkomers. Een taakopvatting die verder gaat dan het inventariseren van bewijsstukken van studie en werkervaring maar ook voorbereiding biedt op de EVC-proef.

## **5.2. Gelijkwaardigheid van buitenlandse hoger onderwijs diploma's**

De problemen met het aanvragen van diploma gelijkwaardigheid zijn drievoudig. Ten eerste wordt voor een deel van de academische erkenningsaanvragen, bv. studie-attesten of onafgewerkte studieprogramma's, het 'niveau' nagenoeg a priori als ontoereikend bestempeld om een academische erkenning te verkrijgen. Dit aandeel in het totaal aantal academische erkenningsaanvragen blijkt te stijgen. Door het uitbreiden van een adviesorgaan die een a priori inschatting maakt van de kans op goedkeuring kan deze stijging ondervangen worden. De onvolledige dossiers zijn een tweede probleem. Hiervoor werd een speciale procedure ontwikkeld waarbij de adviesverleners een 'verkennend gesprek' konden hebben met de aanvrager. Deze zijn betreurenswaardig genoeg aanzienlijk in aantal gedaald ondermeer omwille van organisatorische problemen. Ten derde moet de kwaliteit van de adviezen geëvalueerd worden. Indien essentiële opleidingsonderdelen ontbreken in het buitenlandse programma zullen de adviezen over het algemeen negatief zijn, wat dan leidt tot een negatieve beslissing. Het begrip 'essentiële opleidingsonderdelen' wordt in de praktijk zeer breed geïnterpreteerd. In de praktijk wordt er te weinig rekening gehouden met extra behaalde diploma's en relevante beroepservaring die de kortere studieomvang van heel wat buitenlandse universitaire opleidingen ten opzichte van de Vlaamse kunnen compenseren. Dit wordt bevestigd door de analyse van cijfermateriaal: oudere diploma's hebben, los van het studiedomein, minder kans op een academische gelijkwaardigheid.

## **5.3. Ook voor nieuwkomers een Bewijs van Bekwaamheid**

De portfolio krijgt een belangrijke plaats in de ganse instroomprocedure. Dit persoonlijke dossier bevat een inventarisatie van persoonlijke competenties, onderbouwd met bewijzen. Nieuwkomers, en zeker asielzoekers, ondervinden problemen om dergelijke bewijzen te kunnen voorleggen. Voor de ondersteuning bij en de samenstelling van het portfolio heeft de trajectbegeleider een belangrijke ondersteunende taak. Assessments binnen een EVC-procedure vragen een grote taalvaardigheid. Niettegenstaande wenst men andere competenties te meten dan de taalvaardigheid. Behoudens pilootprojecten zijn er geen voorbeelden te vinden waarbij het assessment rekening houdt met beperkte taalvaardigheid of culturele gebonden aspecten van de doelgroep. Om het instroommanagement te verbeteren moeten doelgerichte acties worden opgezet. Dit is een taak die de opdracht van de individuele instelling overstijgt. Acties op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap, gecoördineerd door een gespecialiseerd steunpunt, kunnen zeker ondersteunend werken (Raad Hoger Onderwijs, 2003). Verder moeten hogescholen en universiteiten intenser samenwerken met andere onderwijsverstrekkers en derden zoals onthaalbureaus, integratiecentra en zelforganisaties. Om de doorstroomkansen van nieuwkomers te vergroten zijn gedifferentieerde trajecten nodig waarvoor inhaal- en remediëringmodules ontwikkeld moeten worden.

## **5.4. (Terug) naar de schoolbanken ... via een 'schakeljaar'?**

In het licht van de 'battle of the brains' en de stijgende trend in arbeidsmigratie zijn er een aantal innoverende projecten om de nieuwkomer dichterbij het hoger onderwijs te brengen maar deze zijn exclusief, kostelijk en niet behoeftedekkend. De onderzoekers stellen dat de 'brains' niet persé gezocht moeten worden in het buitenland maar misschien reeds aanwezig zijn en louter wachten op her- en erkenning, activering en actualisering.

Een algemeen voorbereidende interdisciplinaire opleiding voor nieuwkomers met studie-intenties in het hoger onderwijs, een schakeljaar, zou in grote mate de instroom en doorstroom van nieuwkomers kunnen consolideren. Op basis van de vermelde problemen lijkt het Nederlands model van 'schakeljaren', een 'missing link' in het bestaande EVC/EVK-beleid. Dit studieprogramma legt de nadruk op een grondige kennis van het Nederlands. De nieuwkomers krijgen ook een cursus Engels, wiskunde en computervaardigheden. Naast deze vakken kan men kiezen uit vijf keuzepakketten: "educatieve opleidingen", "gezondheidszorg", "economie en



management”, “sociaalagogische opleidingen” en “natuur en techniek”. Gezien de relatief beperkte omvang van de doelgroep lijkt het aangewezen om regionaal op associatieniveau opleidingscentra in te richten. Idealiter zou een attest nadien toegang moeten verlenen aan een studietraject in om het even welke onderwijsinstelling.

### **5.5. Via het schakeljaar naar een alternatieve inburgeringsflow**

De mogelijkheid van een EVC-traject voor nieuwkomers kan best geïntegreerd worden in het inburgeringstraject. Centraal in het betoog staat de idee om het hoger onderwijs (op associatieniveau) meer te betrekken bij het inburgeringstraject en dit zowel in de screening van de werk of studie-aspiraties van de nieuwkomer. Voor nieuwkomers zonder diplomagelijkwaardigheid maar met arbeidsperspectief kan het nuttig zijn om aan de erkenningsprocedure van buitenlandse diploma's een attestering te verbinden die een overzicht geeft van de competenties die men behaald heeft. Afhankelijk van het al of niet bezitten van werkervaring kan dit via de procedure van het bekwaamheidsonderzoek of het evaringsbewijs. Het Bewijs van Bekwaamheid zou zich ook kunnen richten op de arbeidsmarkt door een oplisting te maken van de behaalde opleidingscompetenties. Een remediëring van ontbrekende competenties wordt voorzien door modulaire beroepsopleidingen. Vervolgens kan men als ‘beginnend beroepsbeoefenaar’ aan de slag. Voor nieuwkomers zonder hoger onderwijsdiploma maar met studie-aspiraties, vormt het schakeljaar opnieuw een belangrijk scharnier naar het reguliere onderwijscircuit.

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

**Geets, J., Wets, J., & Timmerman C. (2007). *EVC/EVK-praktijken, diplomagelijkwaardigheid & diplomaverwerving voor (vrouwelijke) nieuwe migranten: een accent op élk talent!?*. Leuven/Antwerpen: HIVA-K.U.Leuven/CeMIS,.**

De Bruyn, K. (2003a). *Een vluchteling studeert niet voor de lol. Knelpuntenrapport naar studiemogelijkheden en studiebegeleiding voor asielzoekers en vluchtelingen in het hoger onderwijs in Vlaanderen*. Brussel: OverlegCentrum Integratie van Vluchtelingen (OCIV).

De Bruyn, K. (2003b). *Schakeljaren in Vlaanderen. Een voorstel ter bevordering van de doorstroom van hoger opgeleide asielzoekers en vluchtelingen naar en in het hoger onderwijs*. Brussel: OverlegCentrum Integratie van Vluchtelingen (OCIV).

Debusscher, M. (2007). *De erkenning van informeel en niet-formeel leren in Vlaanderen (België)*. Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.

DIVA (2005). *Erkenning Verworven Competenties: resultaten pilootprojecten 2003-2005*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Geets, J., Van den Eede, S., Wets, J., Lamberts, M., & Timmerman, C. (2007). *Hoe wordt het inburgeringsbeleid geapprecieerd? Evaluatie vanuit het perspectief van de nieuwkomers*. Antwerpen: UA, OASeS/CeMIS; Leuven: HIVA-K.U.Leuven.

Geets, J. (2008). Nieuwe migranten gekneld tussen ongemeten competenties en ongekwalificeerd statuut: het belang van een holistisch EVC/EVK-beleid. *Over.werk: tijdschrift van het Steunpunt WSE*, pp. 99-104.

Rea, A., Devleeshouwer, P., & Herman, B. (2007). *Evaluation du profil de qualification et d'expérience professionnelle des demandeurs d'asile dans l'optique de leur proposer des formation adaptées à leurs besoins*. Brussel: Fedasil, Ciré, GERME (ULB).

Vanhoren, I. (2002). *Van herkennen naar erkennen: praktijken en ontwikkelingen rond 'de (h)erkenning van verworven competenties in Vlaanderen*. Brussel: Vlaams Interuniversitaire Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering (VIONA).

Vrije Universiteit Brussel (2007). *De erkenning van informeel en niet-formeel leren in Vlaanderen (België)*. Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.

# **EVOLUTIES IN VRAAG EN AANBOD**

# Gevolgen van klimaatbeleid voor de Vlaamse arbeidsmarkt

*Auteur(s): Valentijn Bilsen, Stephanie Devisscher, Debbie Sanders, Katrien Van Dingenen, Koen Rademaekers, Jeroen Van der Laan en Antoon Soete*

## 1 Abstract

Het klimaatbeleid en de impact ervan op de economie en de werkgelegenheid in Vlaanderen waren het uitgangspunt van dit onderzoek. Het onderzoek heeft een sterk verkennend karakter, aangezien weinig informatie en data beschikbaar zijn over de impact van klimaatbeleid op de Vlaamse economie en werkgelegenheid. Verwacht werd dat bepaalde maatregelen binnen het klimaatbeleid een belangrijke impact hebben op economische sectoren en dit zowel op de klassieke activiteiten als nieuwe (groene) activiteiten. In het onderzoek werd vastgesteld dat de economische effecten van klimaatbeleid uiteenlopend van aard zijn:

- (1) *Positief*: het creëert economische opportuniteiten en nieuwe marktniches zoals de ontwikkeling van nieuwe technologieën;
- (2) *Negatief*: het zorgt voor extra kosten zoals voor middelen om de energie-efficiëntie van een productieproces te verhogen of de aankoop van CO<sup>2</sup>-certificaten.

Naast deze gemengde economische effecten, werd, op basis van verschillende modellen en scenario's, een beperkte, neutrale impact van het klimaatbeleid op de werkgelegenheid gevonden. Voor sommige sectoren is de globale impact vooral positief, voor andere neutraal of zelfs negatief. De transformatie van sectoren door de impact van klimaat op het beleid en maatschappelijk debat verhoogt echter wel de nood aan een actief beleid hieromtrent.

### **Key words:**

Klimaatbeleid; werkgelegenheid; economie; impact

## 2 Doel van het onderzoek

De algemene doelstelling van dit onderzoek was het in kaart brengen van de mogelijke kwantitatieve en kwalitatieve impact van klimaatbeleid op de economie en de werkgelegenheid in Vlaanderen. Meer concreet richtte het onderzoek zich op:

- (1) de kansen, bedreigingen en uitdagingen van klimaatbeleid voor de Vlaamse economie;
- (2) het kwantitatieve en kwalitatieve tewerkstellingspotentieel van het klimaatbeleid voor de Vlaamse arbeidsmarkt;
- (3) de uitdagingen en opportuniteiten voor het Vlaamse beleid (en het Vlaamse sociale overleg), in het bijzonder op het vlak van werk en sociale economie.

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

De Energy Performance of Buildings Directive (EPB) is een Europese richtlijn. De richtlijn legt bepaalde doelstellingen op aan de energieprestaties van gebouwen en omschrijft ook de meting en certificering hiervan. De richtlijn bevat vier kernelementen voor de gebouwen: een berekeningsmethode voor de geïntegreerde energieprestatie, minimumnormen, een certificaat voor de energieprestatie, en een regelmatige inspectie van verwarmingsketels en klimaatregelingsystemen.

Het EU Emission Trading System (ETS) is een EU-breed systeem waarbij emissierechten worden verhandeld tussen bedrijven en zo de uitstoot verminderd wordt waar dit het meest kostenefficiënt kan gebeuren. Door het internaliseren van de milieukosten die gepaard gaan met de uitstoot van broeikasgassen, wordt de economie gestimuleerd om de uitstoot te verminderen door bv. het gebruik van hernieuwbare energie, het energie-efficiënter maken van productieprocessen.

### 3 Methoden en data

Om de impact van het klimaatbeleid op de Vlaamse economie en werkgelegenheid in kaart te brengen werden drie onderzoeksluiken met een mix van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden onderscheiden.

#### 3.1 Het verkennen van mogelijke macro- economische modellen voor de impact van het klimaatbeleid op de economie

##### 3.1.1 Belgisch niveau

*PRIMES-benadering:* Het PRIMES-model werd ontwikkeld door de National Technical University of Athens (NTUA) in het kader van een reeks onderzoeksprojecten, gefinancierd door het Joule-programma van de Europese Commissie (EC). Het model, dat door de EC gevolgd en gebruikt wordt, werd ontworpen voor het maken van energieprognoses, het opstellen van scenario's en het analyseren van de impact van beleidsmaatregelen rond energie. Het PRIMES model bevat een nationaal (Belgisch) luik dat is opgenomen sinds begin de jaren '90. Bij de verschillende 'updates' van het model is telkens rekening gehouden met doorgevoerde wijzigingen in het (klimaat-)beleid om aan de vooropgestelde klimaatdoelstellingen te voldoen.

*Benadering van het Federaal Planbureau (FPB):* De FPB-benadering die in deze oefening wordt gevolgd is gebaseerd op een studie van het FPB van november 2008: "Impact of the EU Energy and Climate Package on the Belgian energy system and economy". Het opzet van deze studie is het doorrekenen van de effecten van de gestelde doelstellingen voor België in het kader van het Europese energie-klimaatpakket voor 2020 op het Belgische energiesysteem en de economie. Binnen deze studie wordt getracht CO<sup>2</sup>-reducties in België te simuleren door middel van de invoering van een hypothetische CO<sup>2</sup>-taks. Hiervan worden de economische effecten berekend en worden pistes uitgetekend voor de berekening van effecten voor de Belgische tewerkstelling. Door de resultaten uit de FBP scenario's af te zetten tegenover de resultaten van het basisscenario vanuit het PRIMES model kan er iets gezegd worden over de effecten van bestaand en potentieel klimaatbeleid voor België, aangezien, zoals onder de PRIMES-benadering aangegeven, het PRIMES basisscenario uitgaat van evolutie in beleidsmaatregelen en de FBP scenario's vertrekken van alternatieve hypothesen.

##### 3.1.2 Vlaams niveau

In het onderzoek werden vier scenario's ontwikkeld die een indicatie geven van mogelijke effecten van klimaatbeleid op de Vlaamse economie (in de hypothese van beschikbaarheid van alle nodige data). Het gaat om de scenario's van de historische groeitrend, een lagere groei, een hogere groei of stijgende elektriciteitsprijzen. Gekoppeld aan deze vier scenario's werd een mogelijke Vlaamse rekentool ontwikkeld met indicatieve resultaten. In het onderzoek werden n.a.v. deze scenario's en toolontwikkeling een aantal leereffecten geformuleerd m.b.t. de datavoorziening, de modelstructuur en de huidige fragmentatie inzake data en onderzoek.

#### 3.2 De evolutie van de tewerkstelling in relevante sectoren voor het klimaatbeleid

Na de identificatie van het aantal relevante sectoren die onder de ETS of EPB richtlijn vallen, werd de evolutie van de tewerkstelling onderzocht:

- op sectorniveau a.d.h.v. gegevens van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ). De cijfers gaven een groei aan van 1% tegenover gemiddeld 5,8% voor alle sectoren in Vlaanderen;
- op bedrijfsniveau via Belfirst-gegevens. Globaal was de tewerkstelling volgens de beschikbare gegevens met 6% afgenomen.

De analyse naar de evolutie in tewerkstelling op basis van bovenstaande bronnen levert m.a.w. tegenstrijdige resultaten op over de mogelijke impact van klimaatbeleid op de werkgelegenheid.

#### 3.3 Enkele gevalstudies bij relevante sectoren

Bij de selectie van de sectoren voor de gevalstudies werden volgende uitgangspunten in acht genomen:

- sectoren betrokken bij de maatregelen inzake ETS of EPB (vnl. primaire en secundaire sector);
- de sectoren zijn in termen van tewerkstelling erg belangrijk voor de Vlaamse economie.

Drie sectoren werden geselecteerd voor de casestudies: chemie, bouw en hernieuwbare energie. Voor de uitwerking van de cases werden de volgende methodieken gebruikt: interviews (bij sectorfederaties, bedrijven en sectorale opleidingsfondsen); kwantitatieve gegevens (RSZ-gegevens en ramingen van de tewerkstelling in hernieuwbare energie Agoria (2010)) en enquêtegegevens (de enquête duurzaam bouwen (IDEA 2008) en de enquête Vlaamse Confederatie Bouw (2010)).

## 4 Bevindingen

### 4.1 Kwantitatieve impactmeting van het klimaatbeleid

#### 4.1.1 De bestaande kwantitatieve modellen voor België geven, afhankelijk van het gedefinieerde scenario, verschuivingen in tewerkstellingseffecten weer als gevolg van klimaatbeleid

Op basis van de analyses uitgevoerd onder de PRIMES- en FPB-benadering blijkt dat de definitie van het model (wat wordt er wel/niet meegenomen) en de beschikbaarheid van informatie en data van belang zijn voor de verkregen resultaten. Echter, de meeste uitkomsten van de scenario's geven een beperkte, neutrale impact van klimaatbeleid op de tewerkstelling. Dit ligt in lijn met de conclusies die getrokken worden in de beleidsevaluatie van het Schoon & Zuinig programma in Nederland.

#### 4.1.2 Het ontwikkelen van een eigen Vlaamse kwantitatieve rekentool om de impact van klimaatbeleid op tewerkstelling vast te stellen is (nog) een onhaalbare kaart

Uit de oefening om de impact van klimaatbeleid op tewerkstelling te meten voor Vlaanderen is gebleken dat het ontwikkelen van een kwantitatieve rekentool omtrent klimaat en werk niet zo evident is. De (nog) gebrekkige datavoorziening speelt hierin een belangrijke rol. Voor Vlaanderen is voldoende data beschikbaar op het vlak van economische variabelen en op het vlak van klimaat. Data en kwalitatieve informatie omtrent de concrete uitwerking van klimaatbeleid, en dan specifiek de economische effecten daarvan, zijn voor Vlaanderen echter zeer schaars (tot niet) publiekelijk beschikbaar. Daarnaast is er op dit moment voor Vlaanderen (te) weinig informatie voorhanden om economische en klimaatvariabelen onderling en kruislings aan elkaar te verbinden (door middel van verbanden en correlaties) en zodoende een modelstructuur op te stellen. Dit resulteert in het feit dat het moeilijk blijft om de impact van klimaatbeleid volledig in beeld te brengen, gegeven de vele beleidslijnen die een invloed uitoefenen, naast andere factoren.

#### 4.1.3 Krachten bundelen met het Federaal Planbureau is de beste optie voor de toekomst

Er zijn drie pistes voor een impactmeting voor de Vlaamse arbeidsmarkt: (1) samenwerken met het Federaal Planbureau, (2) het aanpassen van bestaande Vlaamse modellen, (3) een eigen model ontwikkelen.

De fragmentatie in databronnen, informatievoorzieningen en werkwijzen van de verschillende instanties maakt het moeilijk om tot een consistente dataset te komen voor Vlaanderen. Hiertoe is het interessant om een verkenning uit te voeren naar de verschillende (afgelopen, lopende en geplande) onderzoeken en de daarbij gebruikte onderzoeksmethoden en deze te synthetiseren tot één overzicht. Hierdoor kan in beeld gebracht worden waar de raakvlakken, maar ook vooral de verschillen, in onderzoekopzet, -methode en -uitkomsten zitten. Op basis van een dergelijke verkenning kunnen de 'gaten' geïdentificeerd worden en kan een coherente datatypologie worden opgesteld. Een volgende stap is dan het bundelen van de krachten door de verschillende (onderzoeks)instellingen (zoals het Federaal Planbureau, het Beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid (DAR) en de Sociaal Economische Raad van Vlaanderen (SERV)) om een gezamenlijke database en onderzoeksmethodiek voor de impact van klimaatbeleid op de Vlaamse arbeidsmarkt te ontwikkelen en uitvoerbaar te maken.

Vanuit het oogpunt van efficiëntie, synergie en aansluiting op internationale concepten is het aanbevolen om samen te werken met het Federaal Planbureau bij de verdere uitwerking van kwantitatieve impactanalyses.

### 4.2 Gevalstudies van de chemie-, bouw- en hernieuwbare energie sector

#### 4.2.1 Klimaatbeleid brengt extra kosten met zich mee maar zorgt ook voor (nieuwe) opportuniteiten op de productmarkt

In de chemiesector spelen de extra kosten een belangrijke rol in de impact van klimaatbeleid op economie en werkgelegenheid. In de bouwsector en de hernieuwbare energiesector brengt het klimaatbeleid daarentegen nieuwe opportuniteiten met zich mee. Voornamelijk het invoeren van een Europees emissiehandelssysteem (EU ETS) betekent voor energie- en koolstofintensieve sectoren, zoals de chemiesector, een bijkomende kostenfactor. In de eerste periode (2005-2007) werden emissierechten gratis toegekend in functie van de uitstoot uit het verleden (*grandfathering*). Voor de volgende toewijsperiode vanaf 2013 zal, afhankelijk van de sector, een deel van de emissierechten moeten worden aangekocht, waardoor de productiekosten zullen stijgen.

De toegenomen vraag naar duurzame producten en diensten zorgt voor belangrijke opportuniteiten op de markt. Bij de bouwsector is deze vraag in sterke mate gestimuleerd door de Energy Performance of Buildings

Directive (EPBD). De richtlijn werd snel geïmplementeerd in regionale wetgeving en heeft doelstellingen die relatief vooruitstrevend zijn binnen het Europese kader (bv. E80-peil). Daarnaast zorgen financiële stimuleringsmaatregelen en campagnes van de (internationale) overheid ervoor dat consumenten en bedrijven aangezet worden om te investeren in energie-efficiëntie en hernieuwbare energie.

#### **4.2.2 Ook andere aspecten spelen een rol in de (internationale) concurrentiepositie van sectoren zoals bijvoorbeeld productiekosten, innovatie, etc.**

Bij de sectoren die sterk onder invloed staan van het ETS-systeem, zoals de chemiesector, spelen verschillende factoren mee in de internationale concurrentiepositie. Naast kosten voor energie en CO<sub>2</sub>-emissies, zijn ook andere kosten cruciaal zoals prijzen van grondstoffen, loonkosten en transportkosten.

Bij multinationale bedrijven worden beslissingen vaak in het buitenland genomen en is de Vlaamse overheid niet in staat enige invloed uit te oefenen. Beslissingen omtrent het lokaliseren van productie en R&D worden steeds bekeken op Europese schaal en zelfs op wereldschaal.

#### **4.2.3 De impact van klimaatbeleid op beroepen en competenties is sterk sectorgebonden, vooral opportuniteiten op de productmarkt zorgen voor dynamiek**

De dynamiek op de arbeidsmarkt, gecreëerd door het klimaatbeleid, wordt gekenmerkt door twee dimensies. Een eerste dimensie is het volume van tewerkstelling. Sommige beroepen worden omwille van het klimaatbeleid belangrijker en ook nieuwe beroepen ontstaan, waardoor extra jobs worden gecreëerd. Andere beroepen nemen in belang af of zullen verdwijnen waardoor er jobreductie (en jobdestructie) plaatsvindt. De tweede dimensie van de dynamiek op de arbeidsmarkt is de inhoud van beroepen en competenties. Beroepen wijzigen vooral inhoudelijk onder invloed van wijzigende regelgeving, producten en diensten, productiemethodes, etc. Het takenpakket kan wijzigen waarbij sommige taken belangrijker worden dan andere, taken complexer worden, nieuwe taken bijkomen of taken verdwijnen. Ook de benodigde competenties veranderen om de taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

Elke bedrijfssector wordt op een andere manier door klimaatbeleid beïnvloed en kent zijn eigen interne dynamiek aan beroepen en competenties. Uit de sectoranalyse bleek dat de dynamiek, ten gevolge van het klimaatbeleid, vooral groot is bij de bouwsector, die een transformatie kent richting duurzaam bouwen, en de hernieuwbare energiesector, die sterk groeit. In de chemiesector bleek deze transformatie eerder beperkt; de grotere aandacht voor energie- en koolstofefficiëntie heeft weinig impact op de taken en competenties van bijvoorbeeld een ingenieur die werkzaam is rond de optimalisatie van het productieproces. Het segment van duurzame chemieproducten groeit, maar is naar verhouding klein tegenover de basisactiviteiten.

#### **4.2.4 Klimaatbeleid versterkt de vraag naar technische profielen op diverse niveaus**

De stijgende complexiteit van beroepen in de bouwsector in de verschillende fases van het bouwproces, en het groeiende belang van de sector van de hernieuwbare energie waar technische profielen sterk vertegenwoordigd zijn, zorgen voor een stijging van de vraag aan technische arbeidsprofielen.

Beide sectoren kennen een tekort aan instroom van technische profielen, zowel ingenieurs als technisch geschoolde arbeiders.

#### **4.2.5 Klimaatbeleid verhoogt de nood aan opleiding op diverse niveaus**

In de sectoren die een sterke inhoudelijke invloed kennen van het klimaatbeleid, zoals de bouwsector die onder de EPBD-richtlijn valt, is er een belangrijke nood aan bijscholing op diverse niveaus van architecten over aannemers tot onderaannemers zoals elektriciens, isolatoren en monteurs van centrale verwarming. Ook in de sector van de hernieuwbare energie is er een tekort aan technici met specifieke kennis van bv. windenergie.

De opleidingsbehoefte situeert zich dus voornamelijk op vlak van (1) regulering (bv. EPBD), (2) nieuwe technieken en toepassingen (bv. windenergie, passieve woningen) en (3) nieuwe producten (bv. dakpannen met geïntegreerde fotovoltaïsche cellen).

De opleidingsbehoefte is zowel bij werkzoekenden en pas afgestudeerde jongeren als bij werknemers aanwezig. De noden zijn wel sterker bij de laatste groep omdat zij vaak ingezet worden in de nieuwe segmenten terwijl werkzoekenden of pas afgestudeerde jongeren in de eerste plaats in traditionele activiteiten ingezet worden. Ook de lesgevers dienen te worden bijgeschoold om in staat te zijn de veranderingen in de sector over te brengen. Het is echter niet eenvoudig om werknemers, actief in nieuwe niches (bv. passief woningen), te vinden die de tijd hebben om deze nieuwe kennis over te brengen.

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

De hier geformuleerde aanbevelingen vloeien voort uit de conclusies van het onderzoek en hebben als doel een link te leggen tussen de conclusies van het onderzoek en het Vlaamse arbeidsmarktbeleid. Algemeen kan gesteld worden dat het beleid moet inzetten op een anticiperend arbeidsmarktbeleid en een sectoroverschrijdende aanpak van knelpunten om in te spelen op de dynamiek op de arbeidsmarkt.

### 5.1 Anticiperend arbeidsmarktbeleid

Het klimaatbeleid heeft bij sommige sectoren voor een heel sterke dynamiek gezorgd, zowel qua volume (zoals in de hernieuwbare energiesector) als qua inhoud (zoals in de bouwsector). Een anticiperend arbeidsmarktbeleid dat in staat is de evoluties nauwgezet op te volgen, maar ook een inzicht heeft in toekomstige evoluties, is nodig om pro-actief maatregelen te kunnen nemen om (toekomstige) knelpunten op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden.

#### 5.1.1 Competentiebeleid moet sneller aangepast kunnen worden

Het competentiebeleid moet sneller aangepast kunnen worden aan veranderingen in sectoren op vlak van regelgeving, activiteiten en technieken. Zo wordt bv. vastgesteld dat heel wat van de competentieprofielen verouderd zijn door de snelle evolutie in beroepen en competenties in sommige sectoren, onder meer ten gevolge van het klimaatbeleid. Totnogtoe werd een erg tijdsintensieve procedure toegepast om de profielen op te maken. Er is nood aan een meer dynamisch instrument dat in staat is om (toekomstige) wijzigingen in beroepen en competenties sneller te incorporeren. Op dit moment wordt aan een dergelijk instrument gewerkt namelijk 'Competent' dat arbeidsmarktdekkend zal zijn en jaarlijks geüpdatet zal worden.

Internationale studies zijn in staat om algemene trends op macro- en/of mesoniveau aan te geven, maar zijn vaak te generalistisch om op Vlaams niveau een uitspraak te doen en/of om dynamische ontwikkelingen in beroepen en competenties voldoende gedetailleerd in kaart brengen. Het is dus zeker nodig om kennisopbouw inzake anticiperend competentiebeleid verder te ontwikkelen op Vlaams niveau en dit in nauwe samenwerking met de sector en andere belanghebbenden. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor bedrijven, sectoren en de overheid in een juiste vorm van synergie. De informatie die sectoren en/of overheid nodig hebben om prognoses te kunnen maken zal mee door de bedrijven aangereikt moeten worden. Door de samenwerking en informatie-uitwisseling zullen bedrijven en sectoren wellicht ook beter zicht krijgen op de toekomstige uitdagingen.

### 5.2 Sectoroverschrijdende aanpak van knelpunten

Elke sector kent zijn eigen dynamiek maar veel knelpunten blijken toch sectoroverschrijdend te zijn, zoals het gebrek aan instroom in technische opleidingen.

#### 5.2.1 Generieke knelpunten, met name het tekort aan instroom in technische opleidingen blijft een probleem

De vraag naar technisch geschoolde werknemers wordt steeds sterker, ondermeer ten gevolge van steeds complexere productieprocessen. Daarbij speelt klimaatbeleid een versterkende rol door de vereisten qua technische kennis te vergroten en die sectoren te stimuleren waar technisch opgeleide werknemers sterk vertegenwoordigd zijn zoals de hernieuwbare energie en de bouwsector. Een tekort aan kandidaten voor technische opleidingen blijkt het grootste knelpunt te zijn om voldoende instroom te garanderen voor de betreffende sectoren. Het promoten en opwaarderen van deze richtingen, zowel in secundair en hoger onderwijs, als in de beroepsopleidingen voor werknemers en werkzoekenden, is van cruciaal belang. Daarbij kunnen specifieke technische opleidingen meer op elkaar afgestemd worden door deze op sectoroverschrijdend niveau te organiseren. Dit is eerder gedaan voor 'proces operators' die zowel in de voedingssector als in de chemiesector tewerkgesteld kunnen worden.

#### 5.2.2 De focus ligt beter op goede basisopleidingen, specifieke opleidingen kunnen door de sector of het bedrijf worden voorzien

Bij de opleiding van jongeren en werkzoekenden, is er vooral vraag naar goede basisopleidingen die uiteraard in staat zijn om de algemene sectorale evoluties te volgen, die o.a. gerelateerd zijn aan het klimaatbeleid. Niet enkel het arbeidsmarktbeleid moet dus in staat zijn om proactief te reageren op wijzigingen, ook het onderwijsbeleid dient hier bij aan te sluiten. Nieuw ontwikkelde niches zorgen soms voor specifieke scholingsbehoeften. Deze worden best op sectoraal niveau of bedrijfsniveau georganiseerd omdat deze erg bedrijfsspecifiek kunnen zijn en vaak maar voor een kleinere groep van werknemers van toepassing zijn. De

kwaliteit van een basisopleiding hangt ook af van de bekwaamheid van de lesgevers. Ook zij dienen bijgeschoold te worden in nieuwe ontwikkelingen in de sector.

### **5.2.3 Er is nood aan samenwerking, enerzijds tussen sectoren/bedrijven en onderwijs, maar ook tussen de diverse opleidingsinstanties**

Om opleidingen up-to-date te houden is er meer samenwerking tussen sectoren en bedrijven aan de ene kant en onderwijs aan de andere kant nodig. De snelheid waarmee wijzigingen in opleidingsprogramma's aangebracht worden, is echter niet altijd hoog genoeg om de steeds snellere dynamiek bij te benen.

Het is daarnaast zinvol om de bedrijfswereld, nog intensiever dan nu het geval is, te betrekken in het opleidingstraject, ondermeer door het integreren van relevante werkervaring in de opleiding. Daarnaast is er ook meer afstemming nodig tussen de diverse opleidingsinstanties. Er zijn heel wat organisaties die zich met opleidingen bezig houden met elk hun eigen werkwijze en aanpak. Initiatieven worden her en der ontwikkeld om bijvoorbeeld in te gaan op nieuwe behoeften, zoals de energieprestatieregelgeving, nieuwe bouwtechnieken, etc. Er is echter (nog) geen geïntegreerde visie vanuit het oogpunt van de beleidsmakers of sectoren naar het opleidingsaanbod toe.

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

**Bilsen, V., Devisscher, S., Sanders, D., Van Dingenen, K., Rademaekers, K., Van der Laan, J., & Soete A. (2010). *Gevolgen van klimaatbeleid voor de Vlaamse arbeidsmarkt*. Brussel: Ideaconsult.**



# Creatief met knelpunten op de arbeidsmarkt: Een inventarisatie van vernieuwende praktijken

*Auteur(s): Peter De Cuyper, Miet Lamberts en Ludo Struyven*

## 1 Abstract

De Vlaamse arbeidsmarkt wordt geconfronteerd met een steeds grotere spanning. Steeds meer bedrijven en sectoren signaleren in dit kader een groeiend aantal knelpuntvacatures. Dit is problematisch. In tijden van noodzaak tot verhoging van de werkzaamheidsgraad zijn knelpuntvacatures en lange vervullingstijden immers de meest directe aangrijpingspunten om de economische groei te bevorderen. Verwacht wordt dat de huidige spanning op de arbeidsmarkt, onder andere door de samenvallende processen van ontgroening en vergrijzing niet kortstondig is. Een bijkomend probleem volgens bedrijven is dat de tekorten zich steeds vaker als acute problemen manifesteren.

Via het reguliere instrumentarium blijkt het niet evident om deze knelpunten in te vullen. In dit onderzoek werden innovatieve strategieën in kaart gebracht om acute knelpuntvacatures te remediëren. Meer specifiek lag de focus op het nagaan van 'wat al dan niet werkt' met het oog op het verbeteren en optimaliseren van zowel bedrijfsstrategieën als het flankerend beleid. Voor de afbakening en definiëring van het concept acute knelpunten werd uitgegaan van knelpunten op micro-niveau: vacatures die door werkgevers als een knelpunt worden geduid. Het onderzoek combineert exploratief- en evaluatieonderzoek. Er werden 12 case-studies uitgevoerd: 6 cases bij bedrijven en 6 bedrijfsoverstijgende cases waarbij publieke en private intermediairen strategieën ontwikkelen om acute knelpunten te remediëren (meso-cases).

Het onderzoek resulteerde allereerst in een verfijning van de definitie van acute knelpunten door twee varianten te onderscheiden: (1) knelpunten omdat de vacature blijft openstaan maar zonder dat dit meteen grote schade voor het bedrijf betekent, (2) knelpunten waar een onmiddellijke invulling noodzakelijk is voor het continueren van de dienstverlening, het voortbestaan van het bedrijf, ...

Er werden innovatieve strategieën gevonden voor (vanuit bedrijfs perspectief) functies waarvoor geen ervaring, diploma of specifieke competenties werden vereist, technische en hogergeschoolde functies. Voor het eerste functietype bleek vooral het belang van de toeleiding 'op maat' van de te bereiken doelgroep. Voor de technische functies bleek vooral de combinatie tussen het verlagen van aanwervingseisen met een koppeling aan bedrijfsinterne opleidingen succesvol. Voor de hogergeschoolde functies bleken vooral de 'poolconcepten' bij te dragen tot een snelle invulling van de vacatures.

Via de meso-cases werden enkele belangrijke aanknopingspunten voor het reguliere beleid gevonden. De meso-cases bleken een duidelijke meerwaarde te bieden in het snel en effectief remediëren van knelpunten waarbij hun succes toegeschreven wordt aan drie samenhangende factoren: 'vraaggerichtheid', 'outputgerichtheid' en 'operationele efficiëntie'. De conclusies luiden tenslotte dat (1) er heel wat strategieën bestaan die het mogelijk maken (acute) knelpunten op vrij korte termijn te remediëren zonder dat er grote structurele programma's noodzakelijk zijn (via bv. onderwijs ...), (2) er nood is aan een gerichte toeleiding, (3) samenwerking en netwerking van belang zijn, (4) de RESOC/SERR's en sectororganisaties een belangrijke ondersteunende rol vervullen, (5) het aanbod vergroot kan worden via controle van het zoekgedrag van werkzoekenden en arbeidsmigratie, (6) vraaggerichte opleidingen nodig zijn.

### **Key words:**

Acute knelpuntvacatures, arbeidsmarktbeleid, bedrijfsstrategie

## 2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek kan geformuleerd worden als het nagaan van ‘wat al dan niet werkt’ om acute knelpuntvacatures aan te pakken met het oog op het verbeteren en optimaliseren van zowel bedrijfsstrategieën als het flankerend beleid. Volgende vragen stonden daarbij centraal:

- “Welke innoverende strategieën hanteren bedrijven om het probleem van acute knelpuntvacatures op te lossen?”;
- “Welke innovatieve strategieën worden door intermediairen ontwikkeld (zowel privaat als (semi)publiek, om acute tekorten te remediëren? Staan deze strategieën garant voor een snelle en effectieve invulling van de vacature?”;
- “Op welke lacunes in het reguliere aanbod spelen de cases in via de gehanteerde strategieën en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken naar de aanpak van acute knelpunten?”.

### Verduidelijking van kernbegrippen

**Acute knelpunten** worden in dit onderzoek als volgt gedefinieerd: (1) het gaat om een aanzienlijk aantal vacatures in verhouding tot het totale aantal arbeidsplaatsen in de onderneming; (2) de invulling, of beter het gebrek eraan, wordt door de bedrijfsleider als een acuut probleem ervaren.

**VDAB:** Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, de Vlaamse publieke arbeidsbemiddelaar. (Public Employment Service)

**RESOC:** Regionaal Economisch en Sociaal OverlegComité

Een **Sectorconvenant** is een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen een sector en de Vlaamse regering rond actuele thema's zoals het verhogen van diversiteit op de werkvloer, een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en het bevorderen van levenslang leren.

**Sectororganisaties** zijn paritair aangestuurde organisaties die gefinancierd worden door bijdragen uit de sector. Sectororganisaties kunnen werkzaam zijn voor een of meerdere paritaire comités en kunnen instaan voor arbeiders, voor bedienden of voor beiden (De Rick & Vermaut, 2009).

**SERR:** Sociaal-Economische Raad van de Regio

## 3 Methoden en data

Exploratief- en evaluatie-onderzoek werden gecombineerd om enerzijds inzicht te verwerven in welke strategieën mogelijk gehanteerd kunnen worden en anderzijds het succes van interventies na te gaan. Er werden 12 cases onderzocht, 6 op bedrijfsniveau (bedrijfscases) en 6 bedrijfsoverstijgende strategieën (meso-cases). Omwille van het exploratieve karakter van het onderzoek, werden de cases zo dispaaraat mogelijke geselecteerd. Dit ondermeer om via casuïstiek de hiaten in de kennis over de rol van bepaalde actoren (resoc's, sectoren) t.a.v. knelpunten in te vullen. Bij de selectie van de bedrijfscases werd expliciet gezocht naar bedrijven die kampten met acute knelpunten en die media-aandacht zochten om deze problemen aan te kaarten en op te lossen. Via de cases op mesoniveau werd nagegaan welke bedrijfsoverstijgende strategieën ontwikkeld werden om acute knelpunten te remediëren. Daarbij stond het identificeren van factoren die een snelle en effectieve invulling faciliteren, centraal.

### Methodische toelichting

Tabel 1.2 Geselecteerde cases

Intermediairen (meso-cases)	Knelpuntvacature
Express Medical	Verzorgend personeel
Fruitcel Limburg	Fruitplukker
GRAFOC	Afwerker drukkerij
RESOC Leuven	Onderhoudspersoneel
Manpower Logistic Academy	Heftruckchauffeur
COMOKRA	Bediener mobiele kraan

Bedrijven	
Thermote & Vanhalst	Diverse technische functies
The Brussels Airport Company	Diverse functies
Optibel	Schoonmaker
Smet Boring	Diverse technische functies
Familiehulp	Schoonmaker
Imelda Ziekenhuis en ZNA	Verzorgend personeel

## 4 Bevindingen

### 4.1 Functies waarvoor geen ervaring, diploma of specifieke competenties zijn vereist

In nogal wat cases werden functies teruggevonden die ingevuld kunnen worden door werkzoekenden zonder diploma, ervaring of specifieke competenties. De voornaamste eisen die met deze functies gepaard gingen, waren motivatie, arbeidsattitudes en in bepaalde gevallen een goede fysieke conditie. Voor deze functies is voornamelijk de toeleiding het probleem. Voor het invullen van deze vacatures bestaat de ervaring dat de eerder 'passieve' strategieën (vanuit bedrijfsvoerpunt) zoals het plaatsen van advertenties, het verspreiden van vacatures via VDAB e.d. niet volstaan. Een opvallende bevinding is dat bedrijven zich via zeer directe communicatie en vaak op originele manier rechtstreeks op potentiële werknemers richten via jobbeurzen, het organiseren van laagdrempelige initiatieven zoals ontbijtsessies, ... Een belangrijke voorwaarde in dit kader is dat deze directe communicatie 'op maat' dient te gebeuren van de te bereiken doelgroep en de drempels zo laag mogelijk worden gehouden.

Over de mate waarin de mediastrategieën nut hebben specifiek bij de toeleiding van laaggeschoolde functies kon op basis van de cases niet echt een uitspraak gedaan worden. In één case leidde het alleszins niet tot de verhoopde instroom. Van groot belang bij mediastrategieën en bij uitbreiding toeleidingsstrategieën in het algemeen blijkt het imago van de functie/bedrijf/sector en de aantrekkelijkheid van het jobaanbod te zijn. Het jobaanbod mag niet té onaantrekkelijk zijn. Functies die slechte arbeidsomstandigheden en voorwaarden combineren blijven moeilijk in te vullen. Voor deze functies worden voornamelijk 'arbeidsmigratie', het beperken van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd en meer mogelijkheden om betere arbeidsvoorwaarden te kunnen en mogen aanbieden als oplossingen naar voor geschoven.

De rol van de meso-cases, publieke en private intermediairen, in de toeleiding naar deze functies ligt voornamelijk in het ondersteunen van bedrijven met toeleidingsproblemen door vanuit hun specifieke kennis van kansengroepen, de lokale arbeidsmarkt, de sector enz. de toeleiding mee vorm te geven. Centraal in de aanpak van deze cases staat een toeleiding 'op maat'. Dit betekent dat men naargelang het type vacature en dus het type doelgroep dat men wenst aan te spreken, specifieke toeleidingsacties opstelt. Dit houdt een analyse van het zoekgedrag van de potentiële kandidaten in en het gebruik maken van toeleidingsnetwerken waardoor de potentiële doelgroep kan aangesproken worden.

Concluderend kan gesteld worden dat een generalistische aanpak voor knelpuntvacatures met een toeleidingsproblematiek minder aangewezen is en een aanpak op maat van de vacature, en dus ook de doelgroep

die aangesproken dient te worden, noodzakelijk is. Dit geldt zowel voor de aanpak van bedrijven (bv. via advertenties) als voor intermediairen. Dit neemt niet weg dat de oplossingen voor bepaalde functies niet enkel in de toeleiding moeten worden gezocht. Ondanks heel wat toeleidingsacties in de fruitsector slaagt men er toch niet in om voldoende arbeidskrachten toe te leiden. Om dergelijke jobs in te vullen is ook het aantrekkelijker maken van de job (bv. loonsvoorwaarden) en het imago van de sector noodzakelijk.

### 4.2 Technische functies

In ongeveer de helft van de cases werden 'technische profielen' gezocht, het ging dan concreet om werkzoekenden met een welbepaald attest (heftruckchauffeur, machinist, ...) of om werkzoekenden met technische vaardigheden, veelal kwam dit neer op een diploma technisch secundair onderwijs of zevende jaar

beroepssecundair onderwijs in een technische richting. Voor deze functies is niet zozeer de toeleiding het knelpunt, maar het ontbreken van specifieke competenties of attesten.

Op bedrijfsniveau worden verschillende strategieën gehanteerd om deze vacatures in te vullen. Een eerste cluster van strategieën is gericht op het vinden van werkzoekenden met de vereiste competenties. Net zoals voor de functies waarbij geen technische vaardigheden zijn vereist, hanteert men verschillende vormen van directe communicatie. Een belangrijk onderscheid kan gevonden worden in het feit dat de bedrijven zich richten op leerlingen in het technisch onderwijs of afgestudeerden door ze stages te laten doen in het bedrijf, jobcafé's in te richten, ... Deze strategie kan een oplossing betekenen voor de individuele bedrijven. Door het tekort op de arbeidsmarkt aan technisch geschoolden, biedt dit echter geen oplossing op bedrijfsoverstijgend niveau: de technisch geschoolde die het ene bedrijf aantrekt, kan het andere bedrijf immers niet aantrekken. Een voorwaarde is daarnaast dat er een schoolse opleiding moet bestaan voor de uit te oefenen functie.

Een tweede cluster van strategieën betreft dan ook het aanwerven van werkzoekenden die geen technische scholing hebben genoten, maar die volgens de bedrijven wel technische 'aanleg' moeten hebben. Het bedrijf verlaagt in dit geval zijn aanwervingseisen en koppelt dit aan een intern opleidingsbeleid. Deze strategie lijkt succesvol maar niet evident. Voorwaarden zijn onder meer dat het bedrijf over enige schaalgrootte dient te beschikken om de interne opleidingen te organiseren. Uit enkele cases blijkt dit niet evident te zijn. Het vraagt een grote flexibiliteit qua planning van opleidingsmomenten, bovendien zijn de instructeurs binnen de bedrijven niet altijd beschikbaar.

De meso-cases spelen hier in sterke mate op in, door vanuit een consultatie of in samenspraak met werkgevers korte, gerichte opleidingstrajecten op te starten. Deze 'opleidingscases' werken telkens volgens dezelfde principes. Ten eerste zijn de opleidingen zeer vraaggericht: er wordt via de werkgevers nagegaan welke competenties noodzakelijk zijn. Op basis hiervan wordt de opleidingsinhoud samengesteld en een optimale afstemming tussen de opleidingsinhoud en de vraag van de werkgever nagestreefd. Ten tweede en daarbij aansluitend valt de grote flexibiliteit op naar opleidingsinhouden. In één case kon bijvoorbeeld de opleiding naargelang de vraag van het individuele bedrijf worden aangepast, in een andere case wordt de opleidingsinhoud via een permanente werkgroep gemonitord en bijgestuurd indien nodig. Opvallend in de opleidingscases is tot slot de outputgerichtheid.

Ook naar methodiek kunnen grote gelijkenissen in de opzet van de opleidingsinterventies geïdentificeerd worden. De opleidingen vinden allen plaats in een bedrijfsomgeving. Het voordeel hiervan is dat de werkzoekenden op deze wijze een idee hebben van de werkomstandigheden en ook dat de overstap van de 'opleidingsvloer' naar de 'werkvloer' minder groot wordt. De opleiding wordt zo kort mogelijk gehouden. Op die manier remedieert men het 'lock inn' effect. De strategieën om dit te bereiken zijn: werken met minimale competenties, lesgeven in kleine groepen zodat op korte tijd zoveel mogelijk praktijkervaring kan worden bijgebracht en individuele begeleiding mogelijk is.

### **4.3 Bachelor & Master**

Door de aard van het onderzoek, werden weinig cases gevonden die een oplossing konden bieden voor het snel invullen van hooggeschoolde functies. De bestudeerde functies beperken zich tot verpleegkundige. Vanuit het bedrijfsniveau richten de belangrijkste strategieën zich op het verzekeren van de instroom van afgestudeerde verpleegkundigen. In de onderzochte case blijkt deze strategie vrij succesvol. Voor het bestudeerde ziekenhuis zelf kan dit dus een oplossing zijn, op regionaal of Vlaams niveau betekent dit een verschuiving van het probleem. Meer algemene toeleidingsstrategieën of mediastrategieën hebben in deze sector weinig zin omdat de populatie bijna volledig is tewerkgesteld. De bestudeerde meso-case richt zich op het oplossen van zeer acute knelpunten via een 'poolconcept'. Opvallend daarbij is dat men er via een zeer specifieke toeleidingsmix en het aanbieden van dienstroosters à la carte in slaagt verpleegkundigen te laten herintreden of te voorkomen dat ze uit de sector stappen. Meer fundamentele structurele oplossingen liggen echter buiten het bereik van intermediairen of bedrijven en dienen gezocht te worden in het bevorderen van de instroom in het onderwijs.

### **4.4 Kritische succesfactoren meso-cases**

De meso-cases blijken een duidelijke meerwaarde te bieden in het snel en effectief remediëren van knelpunten. Ze bieden aldus aanknopingspunten voor het reguliere aanbod. Synthetiserend kan gesteld worden dat het succes van hun aanpak gevormd wordt door drie samenhangende factoren: 'vraaggerichtheid', 'outputgerichtheid' en 'operationele efficiëntie'. Dit geldt zowel voor de 'toeleidingscases' als de 'opleidingscases'.

De cases bewijzen ten eerste hun meerwaarde in hun vraaggerichte werking. Men vertrekt van concrete profielen en vacatures en stemt daar de werking op af. Dit wordt mogelijk gemaakt door

samenwerkingsverbanden met bedrijven of sectoren. Deze staan garant voor intensieve contacten met werkgevers(organisaties) ofwel formeel via een permanente overlegstructuur, ad hoc of via research. Dit blijkt een belangrijke succesfactor voor de cases. Deze afstemming verhoogt immers in belangrijke mate de effectiviteit. Door de screening 'op maat' worden in de toeleidingscases enkel werkzoekenden doorverwezen die aan het gevraagde profiel voldoen. In de opleidingscases worden de opleidingsinhouden in overeenstemming gebracht met de vraag van werkgevers, zodat de toegeleide werkzoekenden over de juiste competenties beschikken.

Ten tweede onderscheiden de cases zich door hun grote operationele efficiëntie, de wijze waarop de processen worden vormgegeven om zo snel mogelijk het vooropgestelde doel, het invullen van knelpuntvacatures, te bereiken. Dit komt zeer duidelijk naar voor in de opleidingscases: door het werken met kleine groepen en minimale competenties wordt de opleidingsduur tot het minimum beperkt, door een intensieve begeleiding op de werkvloer wordt de uitval beperkt en zijn de slaagcijfers hoog, de bemiddeling vindt plaats voor en tijdens de opleiding zodat men eens de opleiding beëindigd onmiddellijk aan de slag kan. In de toeleidingscases springt het gebruik van specifieke toeleidingskanalen gericht op de doelgroep in het oog. Daarmee wordt de efficiëntie van de toeleidingsprocessen verhoogd. Opvallend was ook het gebruik van 'poolconcepten' die een snelle en efficiënte bemiddeling garanderen. De operationele efficiëntie binnen de cases zorgt ervoor dat doorlooptijden beperkt blijven en dat de snelheid waarmee de vacature kan ingevuld worden verhoogt. Nauw verwant aan de operationele efficiëntie is de outputgerichtheid. Waar de operationele efficiëntie eerder op de processen zelf betrekking heeft, heeft outputgerichtheid eerder te maken met de mate waarin de processen op de uiteindelijke doelstelling zijn gericht, namelijk het snel invullen van knelpuntvacatures. Het is duidelijk dat outputgerichtheid niet zonder vraaggerichtheid kan. De outputgerichtheid kwam onder meer naar voor in het feit dat werkzoekenden eerst dienden te solliciteren voor ze met een opleiding van start gingen en in de screening van werkzoekenden voor ze aan de opleiding begonnen. In deze screening werd nagegaan of ze voldoende competenties hadden en gemotiveerd waren om na de opleiding onmiddellijk door te stromen.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

### **5.1 Nood aan een gerichte toeleiding**

Uit zowel de bedrijfscases als de meso-cases blijkt dat bedrijven slechts in beperkte mate beroep doen op (publieke) arbeidsmarktactoren om hun (acute) knelpunten te remediëren. Als belangrijkste reden wordt aangegeven dat de publieke arbeidsbemiddelingsdienst te weinig vraaggericht werkt. Dit veruitwendigt zich volgens de bedrijven voornamelijk in het feit dat er onder de toegeleide sollicitanten weinig geschikte kandidaten zijn. De bedrijven organiseren dan ook initiatieven die specifiek op de sector of het bedrijf gericht zijn via het opzetten van een eigen vacaturedatabank, het aanspreken van meerdere wervingskanalen, niche-jobbeurzen ... Indien arbeidsmarktactoren een grotere rol willen spelen bij het remediëren van knelpuntvacatures, is er volgens de bevraagde bedrijven dus meer nood aan een vraaggerichte arbeidsbemiddeling. Dit wordt gedefinieerd als het beter afstemmen van de screening op de vereisten van het bedrijf met als resultaat een grotere toeleiding van geschikte kandidaten.

De meso-cases spelen in belangrijke mate op dit knelpunt in door een (zeer) belangrijke rol toe te dichten aan screening binnen hun werking, screening die afgestemd is op de specifieke vereisten op sector- of bedrijfsniveau. Het belang van screening in de meso-cases wordt mee ingegeven door het feit dat het telkens functies betreft waar geen objectiveerbare vereisten werden opgelegd in termen van ervaring, diploma of getuigschriften. De bestaande generieke aanpak lijkt voor deze profielen weinig adequaat: motivatie, 'technisch inzicht', functiespecifiek Nederlands e.d. zijn immers moeilijk te capteren. In vrijwel alle cases is er dan ook een inbreng vanuit de vraagzijde in de screening via het consulteren van bedrijven om input te geven bij het ontwikkelen van sectorspecifieke testen, het opstellen van een competentieprofiel in samenspraak met bedrijven dat als basis dient voor de screening, het bedrijf dat zelf deelneemt aan de screening, sectorconsulenten of functie-uitvoerders die vanuit hun expertise de screening doen, ... Het uitvoeren van de screenings is in vrijwel alle cases dan ook het werk van 'specialisten'. Door deze screening 'op maat' wordt getracht enkel werkzoekenden door te verwijzen die aan het gevraagde profiel voldoen.

Concluderend kunnen we stellen dat sector- of zelfs bedrijfsspecifieke screenings noodzakelijk zijn om tot een meer gerichte toeleiding te komen. Dit is zeker het geval bij functies waar weinig objectiveerbare kenmerken vereist zijn. De sectorale screenings van VDAB komen deels tegemoet aan de vraag naar meer sectorspecifieke screenings. Deze screenings zijn echter éénmalige acties en hebben een 'curatief' karakter. Nogal wat bedrijven blijken geen beroep (meer) te doen op VDAB om kandidaten toe te leiden. Het is dan ook noodzakelijk dat mogelijke inspanningen van VDAB i.v.m. screening duidelijk gecommuniceerd worden naar bedrijven en sectoren.

## 5.2 Het belang van samenwerking en netwerking

Uit de meso-cases wordt duidelijk dat het oplossen van knelpunten een verhaal is van samenwerking tussen verschillende actoren: bedrijven, sectororganisaties, publieke organisaties, private spelers, ... De samenwerkingsverbanden op meso-niveau staan garant voor intensieve contacten met werkgevers(organisaties) ofwel formeel via een permanente overlegstructuur, ad hoc of via research; en zijn op deze wijze een noodzakelijke voorwaarde om de nodige vraaggerichtheid in de werking te brengen. Ten tweede kan via de samenwerking een beroep gedaan worden op de complementariteit tussen publieke en private partners. VDAB heeft bv. een sterke positie langs de aanbodzijde en zeker op het vlak van opleiding. Private spelers (sectoren, bedrijven) hebben een sterke positie langs de vraagzijde. Via het benutten van deze complementariteit vindt de matching in de cases efficiënter en effectiever plaats. Tot slot zijn de samenwerkingsverbanden via het bundelen van (financiële) middelen en instrumenten in bepaalde gevallen noodzakelijk om strategieën te kunnen verwezenlijken. Voor het beleid is een belangrijke rol weggelegd in het faciliteren van deze samenwerkingsverbanden.

## 5.3 De rol van RESOC/SERR's en sectororganisaties

Opvallend binnen de cases is de actieve rol van zowel RESOC/SERR's en sectororganisaties. Bepaalde sectororganisaties blijken onder impuls van de sectorconvenanten een 'nieuwe' rol te hebben opgenomen: van passief uitbetalen van premies voor werknemersopleidingen tot actieve partner in het remediëren van knelpunten, waarbij ze een ondersteunende, soms coördinerende rol op zich nemen. Daarbij wordt sectorspecifieke kennis ingebracht. Het verder stimuleren van sectoren via de sectorconvenanten lijkt dan ook aangewezen.

Ook de RESOC's nemen een actieve rol op in de meso-cases, niet zozeer als actor maar als ondersteunende en adviserende instantie naar bedrijven om knelpunten te remediëren, daarbij gebruik makend van de kennis van zowel kansengroepen als de (actoren op de) lokale arbeidsmarkt. In dit opzicht nemen ze in bepaalde cases de rol van operationele regisseur op. Een versterking van deze coördinerende rol in het ondersteunen en op gang brengen van projecten en de detectie van behoeften lijkt dan ook aangewezen.

## 5.4 Het vergroten van het aanbod via controle van het zoekgedrag van werkzoekenden en arbeidsmigratie?

Opvallend in dit opzicht is dat een stringenter controle en verwijzingsbeleid weinig bijdraagt tot het vergroten van het arbeidsaanbod (het activeren van onwillige werkzoekenden kan immers ook beschouwd worden als een strategie om het arbeidsaanbod te vergroten). Zowel in de bedrijven als de meso-cases wordt heel sterk gescreend op motivatie en worden heel wat inspanningen gedaan om enkel werkzoekenden te selecteren die zo snel mogelijk aan het werk willen gaan. In dit opzicht worden werkzoekenden die verplicht zijn om te solliciteren of werkzoekenden die een opleiding wilden volgen zonder de intentie direct aan de slag te gaan, niet verder weerhouden. Een stringenter controle kan dus wel bijdragen tot het detecteren van werkonwillige werkzoekenden maar niet tot het remediëren van knelpunten.

Ook het vergroten van het arbeidsaanbod door het openstellen van de grenzen blijkt geen mirakeloplossing. Voor de fruitsector werkt deze regeling tot tevredenheid van de sector. In andere sectoren zoals de medische is dit omwille van het belang van taal en de specificiteit van de opleiding minder evident. Daarnaast kan de bedenking gemaakt worden of het verruimen van de arbeidsmarkt geen gemakkelijksoplossing is. In één bedrijfscase wordt aangehaald dat arbeidsmigratie de enige oplossing is, terwijl in één meso-case men via 'toeleiding op maat' er in slaagt 80 werkzoekenden te mobiliseren voor een functie als onderhoudsmedewerker.

## 5.5 Vraaggerichte opleidingen

Tot slot blijken korte, zeer vraaggerichte opleidingen een effectief middel om acute knelpunten op korte termijn te remediëren. Het organiseren van dergelijke opleidingen binnen het bedrijf is mogelijk, maar moeilijk organiseerbaar en vooral voor kleine bedrijven niet evident. In dit kader is dan ook een belangrijke rol weggelegd voor het belendende beleid.

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

**De Cuyper, P., Lamberts, M., & Struyven, L. (2008). *Creatief met knelpunten op de arbeidsmarkt. Een inventarisatie van vernieuwende praktijken*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.**

De Rick, K., & Vermaut, H. (2009). *De dynamische kracht van sectorconvenants*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.

# De veranderende structuur en kwaliteit van banen in België

Auteur(s): Maarten Goos en Anna Salomons

## 1 Abstract

De structuur van de arbeidsmarkt verandert constant. De veranderingen in de samenstelling van de banen waarin Belgen kunnen werken is van grote invloed op de relatieve lonen en bijgevolg de mate van inkomensongelijkheid. De Belgische banenkwaliteit verandert mee, omdat het loon een van de belangrijkste maatstaven van de kwaliteit van een baan is. Andere maatstaven van banenkwaliteit – zoals secundaire arbeidsvoorwaarden, de stabiliteit van het arbeidscontract, en de mate van ziekteverzuim – zijn immers gecorreleerd met het loon.

Recent arbeidsmarktonderzoek (cf. Goos & Manning, 2003, 2007; Autor, Katz & Kearney, 2006; Goos, Manning & Salomons, 2009a,b) toont echter aan dat de sectorale verschuiving naar de dienstensector, ook wel de-industrialisatie genoemd, niet de enige verandering is die zich het afgelopen decennium heeft afgespeeld. Het tewerkstellingsaandeel van zowel de hoogst- als de laagstbetaalde beroepen neemt namelijk toe, en dit ten koste van tewerkstelling in de gemiddeld betalende beroepen. Dit fenomeen heet “polarisatie”. Deze veranderingen in de banenstructuur vinden ook plaats *binnen* industrieën, zodat sectorale verschuivingen zoals de-industrialisatie en veranderingen in de goederenvraag geen afdoende verklaring kunnen bieden voor polarisatie. Polarisatie betekent dat op de korte termijn een groter aandeel van de werkenden een lager loon verdient en dus een “slechte” baan heeft, en dat daardoor de inkomensongelijkheid toeneemt.

Deze bijdrage geeft een overzicht van de recente veranderingen in de banenstructuur in België, haar oorzaken en mogelijke gevolgen voor de inkomensongelijkheid. De bijdrage is gebaseerd op 3 onderzoeken aangaande kwalitatieve en kwantitatieve veranderingen in de banenstructuur in Vlaanderen en België en sectorale jobcreatie en jobdestructie in Vlaanderen (Goos & Salomons, 2009a, 2009b, 2010).

Het fenomeen polarisatie werd in deze bijdrage verklaard aan de hand van arbeidsvraag gerelateerde oorzaken, namelijk technologische verandering en globalisering. Ten slotte werd onderzocht hoe deze verschuivingen in de banenstructuur zich over de langere termijn kunnen vertalen naar veranderingen in de verloningsstructuur:

(1) de gemiddelde baankwaliteit neemt toe;

(2) het aandeel werkenden in laagbetaalde banen zal toenemen maar hun relatieve verloning zal stijgen als het vraageffect de selectie- en aanbodseffecten domineert. Op de langere termijn is dit waarschijnlijker, wanneer het aanbod van werkenden uit routinematige banen afneemt.

### **Key words:**

Arbeidsmarkt; banenstructuur; verloningsstructuur

## 2 Doel van het onderzoek

In België is er een polarisatie van de banenstructuur: de tewerkstellingsaandelen van de gemiddeld betaalde banen in de industrie en kantoorbanen verdwijnen ten gunste van zowel hoogbetaalde professionele banen als laagbetaalde dienstenbanen. Op de korte termijn neemt de gemiddelde baankwaliteit toe, maar tegelijk ook de variatie in baankwaliteit en daarmee de ongelijkheid.

De onderzoeken die als basis voor deze bijdragen werden gebruikt hadden tot doel deze polarisatie te verklaren. Dit door de oorzaken van de veranderingen in de banenstructuur te bekijken. Aan de ene kant zijn er belangrijke veranderingen in het arbeidsaanbod, zowel in termen van het opleidingsniveau, als in termen van de man-vrouw verhouding, maar ook factoren zoals immigratie en vergrijzing spelen een rol. De nadruk werd echter gelegd op verklaringen voor structurele veranderingen in de arbeidsvraag, omdat deze de belangrijkste verklaring zijn voor veranderingen in de inkomensverdeling (Katz & Autor, 1999). Verder was het de bedoeling

te onderzoeken hoe de verschuivingen in de banenstructuur zich over de langere termijn kunnen vertalen naar veranderingen in de verloningsstructuur.

### 3 Methodes en data

De voornaamste databronnen zijn de European Union Labour Force Survey (ELFS), de Occupational Information Network (ONET) data, bron van gegevens over de taakinhoud van banen en data over hoe vaak bepaalde banen worden uitbesteed naar het buitenland, afkomstig van de European Restructuring Monitor (ERM).

Er werden analyses uitgevoerd voor 15 landen van de ELFS: België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In de data werden alleen werkzame individuen behouden (volgens de definitie van werkzaamheid van de International Labour Organization, ILO), het beroep (geclassificeerd volgens de International Standard Classification of Occupations, ISCO), industrie (geclassificeerd volgens de NACE-code, de Europese activiteitennomenclatuur) en het opleidingsniveau (geclassificeerd volgens de International Standard Classification of Education, ISCED). Tabel 2 geeft per land de beschikbare jaren, het totaal aantal observaties en het gemiddeld aantal observaties per ISCO-NACE cel doorheen de jaren. Als maatstaven voor de invloed van technologische verandering werden 96 ONET variabelen gebruikt.

#### Methodische toelichting

**Tabel 2.** Beschikbaarheid van tewerkstellingsdata voor België, de Belgische gewesten, en 15 Europese landen

	Beschikbare jaren	Totaal aantal observaties	Aantal observaties in ind-beroep-jaar
België	1993-2006	260,833	3,407
-Vlaanderen	1996-2006	108,428	2,899
-Wallonië	1996-2006	94,105	2,865
-Brussel	1996-2006	50,743	2,731
Denemarken	1993-2006	129,122	3,047
Finland	1997-2006	144,692	2,280
Frankrijk	1993-2006	611,043	3,773
Griekenland	1993-2006	532,376	3,207
Ierland	1998-2006	318,083	2,394
Italië	1993-1999, 2004-2006	784,710	2,530
Luxemburg	1993-2006	107,194	2,833
Nederland	1993-2006	454,237	3,642
Noorwegen	1996-2006	141,412	2,472
Oostenrijk	1995-2006	325,057	2,900
Portugal	1993-2006	298,554	3,369
Spanje	1993-2006	781,000	3,736
VK	1993-2006	845,568	3,920
Zweden	1997-2006	283,227	2,339

Bronnen: ELFS. Opmerkingen: Jaren 1993-1997 voor Ierland weggelaten omdat een industrie (NACE code P) ontbreekt; jaren 2000-2003 voor Italië weggelaten omdat een beroep (ISCO code 13) ontbreekt. Hetzelfde aantal observaties is beschikbaar voor tewerkgestelde personen en het aantal wekelijks gewerkte uren.

### 4 Bevindingen

#### 4.1 Technologische vooruitgang en globalisering als oorzaken van polarisatie

Om de langere termijn effecten van polarisatie te begrijpen, moeten haar oorzaken doorgrond worden. De eerste belangrijke oorzaak is technologische vooruitgang. Sinds de industriële revolutie heeft de technologie niet meer stilgestaan, wat een belangrijke invloed heeft op de manier waarop mensen hun werk doen. De hypothese die sinds een aantal jaar door veel economen wordt onderschreven is dat technologische vooruitgang, in ieder geval sinds de jaren tachtig, vertekend is naar niet-routineuze taken (Autor, Levy & Murnane, 2003). Dit betekent dat computers mensen kunnen vervangen in banen waar veel routineuze handelingen worden verricht, terwijl mensen (tot nog toe) in het voordeel zijn voor het afhandelen van niet-routineuze taken. Zo kan een computer eenvoudig een assemblageproces voltooien, maar kan het niet gemakkelijk een team leiden, een college geven, tafels bedienen in een restaurant, of iemands haar knippen. Technologische vooruitgang zal daardoor de vraag naar arbeid verhogen in banen waar vooral niet-routineuze taken worden verricht relatief ten opzichte van de vraag naar arbeid in banen waar voornamelijk routineuze taken worden verricht. Dit zou geen invloed op de inkomensongelijkheid hebben als de (niet-)routineuze banen



gelijkmatig over de inkomensverdeling verdeeld waren, maar dat zijn ze niet (Goos & Manning, 2003). De routineuze banen (voornamelijk banen in de industrie en kantoorbanen) betalen rond het gemiddeld loon, terwijl niet-routineuze banen hoogbetaald (managers, professionals) of laagbetaald (schoonmakers, kappers, babysitters) zijn. Precies hierdoor kan polarisatie ontstaan.

Een tweede belangrijke oorzaak van polarisatie is gerelateerd aan globalisering: bedrijven besteden (een deel van) hun productieproces uit in het buitenland ("offshoring"). Natuurlijk wordt een groot deel van offshoring feitelijk mogelijk gemaakt door technologische vooruitgang<sup>2</sup>, maar een ander deel ervan kan ook te maken hebben met de toenemende vrijhandel die het gevolg is van globalisering. Het is wel van belang om te beseffen dat de manier van denken over offshoring niet meer dezelfde is als 20 jaar geleden. Toen werd er door economen vooral gesproken over het offshoren van een gehele *sector* naar het buitenland, terwijl men nu denkt dat het eerder bepaalde *taken* - die overeenkomen met beroepen in plaats van sectoren - zijn die gemakkelijker kunnen worden uitbesteed naar het buitenland dan andere (zie Grossman & Rossi-Hansberg, 2008; voor een theoretisch model). Vooral laagbetaalde niet-routineuze banen kunnen niet zomaar naar China of India verdwijnen omdat er door werknemers in deze banen vaak plaatsgebonden diensten (zoals schoonmaken of persoonlijke verzorging) worden aangeboden (Blinder, 2006). Sommige hoogbetaalde niet-routineuze banen kunnen daarentegen in principe wel verdwijnen naar het Buitenland. Een voorbeeld is het werk dat een architect of een computerprogrammeur doet. Het zijn in de praktijk echter totnogtoe vooral de routineuze beroepen die uitbesteed worden in het buitenland (Goos, Manning & Salomons, 2009a,b)<sup>3</sup>. Aangezien deze in het midden van de inkomensverdeling liggen, kan offshoring ook polarisatie tot gevolg hebben.

#### **4.2 Vaardigheden of opleidingsniveau als maatstaf voor de arbeidsmarkt?**

In het artikel "Op zoek naar nieuwe inzichten en gegevensbronnen: het belang van vaardigheden op de arbeidsmarkt" (Goos, 2009) werd uitvoerig ingegaan op het belangrijke verschil tussen de veranderende vraag naar vaardigheden op de werkplaats en het opleidingsniveau van een werknemer. De centrale idee was dat technologische vooruitgang en globalisering hebben geleid tot een toename in de vraag naar abstract en service taken ten koste van routine taken. Omdat service taken deels intensief worden gebruikt in laagopgeleide en laagbetaalde jobs in de dienstensector, betekent dit dat technologische vooruitgang en globalisering hebben geleid tot een toename in de relatieve vraag naar een aantal laagopgeleide banen. Deze hypothese verschilt dus van de veronderstelling dat technologische vooruitgang en globalisering enkel leiden tot een toename in de relatieve vraag naar hoger opgeleiden.

#### **4.3 De invloed van polarisatie van de tewerkstelling op de kwaliteit van banen op de langere termijn**

Hoewel we de belangrijkste oorzaken van de polarisatie van de banenstructuur in België en andere geïndustrialiseerde landen kennen, is er nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar de impact op de inkomensverdeling en dus de kwaliteit van banen op de langere termijn<sup>4</sup>.

In theorie zijn er verschillende mechanismen die tegelijkertijd een rol kunnen spelen en tegengestelde effecten hebben op de relatieve verloning van de laagstbetaalde werknemers<sup>5</sup>. Als de relatieve vraag naar laagbetaalde arbeid toeneemt, nemen de relatieve lonen in die banen toe, *ceteris paribus*. Het relatieve aanbod van werkenden voor diezelfde laagbetaalde banen zal waarschijnlijk echter ook toenemen, aangezien een deel van de beroepsbevolking werkzaam in routineuze banen ontslagen wordt. Ten eerste is het dan niet zeker dat de toename in de vraag groot genoeg is om die toestroom van werknemers op te vangen; als het relatieve aanbod sneller toeneemt dan de relatieve vraag zullen de relatieve lonen in beroepen waar service taken verricht worden dalen in plaats van stijgen. Ten tweede kan het ook zijn dat de werknemers die ontslagen worden uit de routineuze banen degene met de laagste productiviteit zijn. In de routineuze banen vindt er dan een selectie plaats waarbij de productiefste werknemers hun baan kunnen behouden. Hierdoor zouden de lonen in de routineuze banen kunnen stijgen ten opzichte van de laagbetaalde niet-routineuze banen. Het netto effect is hierdoor niet *ex ante* duidelijk, hoewel wel gezegd kan worden dat op langere termijn het aanbodeffect ten

---

<sup>2</sup> Zo hebben innovaties in informatie en communicatie technologie bijvoorbeeld het opsplitsen van productieprocessen over verschillende (internationale) locaties goedkoper gemaakt.

<sup>3</sup> Een reden hiervoor kan het relatieve gebrek aan hoogopgeleide werknemers in landen zoals China en India zijn. Sommige economen geloven dat meer en meer hoogbetaalde banen naar dit soort landen zullen verdwijnen omdat het gemiddelde opleidingsniveau daar snel toeneemt – zie Blinder (2006) voor een overzicht.

<sup>4</sup> Met de kwaliteit van een baan wordt hier wederom het loon bedoeld.

<sup>5</sup> Deze theorie is voornamelijk ontwikkeld door Autor, Levy & Murnane (2003) en Autor & Dorn (2009).

opzichte van het vraageffect kleiner wordt als het aandeel van routineuze banen (en daarmee het reservoir van routineuze werknemers) afneemt. Het selectie-effect blijft echter een rol spelen zolang er nog mensen in routinematige banen werken.

Het is in ieder geval evident dat het aandeel van werknemers in de laagstbetaalde niet-routineuze banen toeneemt: de inkomensdistributie wordt daardoor ongelijker zolang de lonen van laagbetaalde niet-routineuze banen onder die van routineuze banen blijven. Als het selectiemechanisme inderdaad een rol speelt, zal het verder zo zijn dat er meer mensen in laagbetaalde banen werken die overgekwalificeerd zijn voor hun job.

Aan de andere kant betekent polarisatie natuurlijk ook dat het aandeel van de hoogbetaalde banen in de economie toeneemt - die banen waar computers mensen niet kunnen vervangen, maar juist complementeren. Als deze toename sterker is dan de toename van laagbetaalde banen, zoals voor België en andere Europese landen tussen 1993 en 2006 het geval is geweest (Goos, Manning & Salomons, 2009a,b), zal de *gemiddelde* baankwaliteit toenemen. Vanuit het perspectief van een sociale planner betekent dit echter niet automatisch een verbetering: een toename van het aantal mensen dat in laagbetaalde banen tewerkgesteld is, zeker als deze ook nog eens overgekwalificeerd zijn, betekent immers dat meer mensen een slechte baan krijgen op de arbeidsmarkt.

#### 4.4 Mogelijke oplossingen

Het is evenwel belangrijk dat we ons realiseren dat toenemende inkomensongelijkheid geen onontkoombaar gevolg van technologische vooruitgang en offshoring is. Zoals beargumenteerd is het te verwachten dat een blijvend vraageffect uiteindelijk de lonen van laagbetaalde werknemers die service taken verrichten zal verhogen. Ook zijn er nog een aantal andere factoren te bedenken die de effecten van veranderingen in de banenstructuur deels kunnen opvangen.

Het arbeidsaanbod zou zich kunnen aanpassen, bijvoorbeeld door immigratie van laagopgeleiden en de inzet van studenten om aan de vraag naar laagbetaalde dienstenjobs te voldoen. Hoewel deze aanbodsfactoren de kwaliteit van de banen niet beter maken, zou het wel betekenen dat de meeste mensen niet hun hele leven in dergelijke banen doorbrengen, en *loopbanen* dus beter worden. De tweede generatie immigranten zou door assimilatie en educatie immers betere banen moeten kunnen vinden dan hun ouders en studenten doen deze slechte banen maar tijdelijk. Dit laatste zou als bijkomend voordeel kunnen hebben dat studenten - immers de hoogopgeleide, hoogbetaalde werknemers van de toekomst - door hun ervaring in laagbetaalde dienstenbanen meer respect krijgen voor dit soort werk, en dat bijgevolg het aanzien, en daarmee de kwaliteit, van dit type banen stijgt.

Ook van overheidswege kunnen er maatregelen worden getroffen om de kwaliteit van de laagstbetaalde banen omhoog te halen: een van de meest voor de hand liggende maatregelen hiervoor zou het regelmatig (her)evalueren van het minimumloon zijn. De ervaring uit de Verenigde Staten is dat de kwaliteit van laagbetaalde banen sterk worden beïnvloed door de reële waarde van het minimumloon: in de jaren tachtig is deze gedaald, en daarmee de kwaliteit van de banen (Katz & Autor, 1999). Aan de andere kant is overtuigend aangetoond dat de werkloosheidsgraad door veranderingen in de minimumlonen niet tot nauwelijks wordt verhoogd (Dickens, Machin & Manning, 2009). Verder zouden de arbeidsvoorwaarden voor deze laagbetaalde werkenden adequaat moeten zijn. Gezien de toenemende vraag naar dit soort arbeid, zou dit gemakkelijker afdgedwongen kunnen worden. Tot op zekere hoogte gebeurt dit al: er zijn al initiatieven vanuit de laagbetaalde dienstensector om vakbonden te vormen, die vergelijkbare eisen stellen met betrekking tot ontslagrecht, ziekteverlof, enzovoort, als de vakbonden in de industrie. In deze context moet extra aandacht worden geschonken aan het reguleren van arbeidsvoorwaarden van werknemers die extern via uitzendbureaus en andere intermediaire bedrijven in dienst worden genomen<sup>6</sup>. Ten slotte is het belangrijk te blijven investeren in onderwijs: de toenemende vraag naar hoogopgeleide arbeid betekent dat er veel kansen zijn voor werknemers met een tertiair diploma. Als het aanbod achterblijft, zal de inkomensongelijkheid nog toenemen (Card & Lemieux, 2001).

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

De polarisatie van de arbeidsmarkt is een belangrijk aspect van de hedendaagse economische realiteit in België. Dit fenomeen wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door vooruitgaande technologie, die werknemers in gemiddeld betaalde routinematige banen vervangt, maar (nog) niet in staat is het niet-routinematige werk van

<sup>6</sup> Dat wil zeggen, banen die door een bedrijf in eigen land worden uitbesteed aan een ander bedrijf.

laag- en hoogbetaalde werknemers te doen; en in mindere mate door uitbesteding van werk naar het buitenland. Het is waarschijnlijk dat deze trends zich de aankomende jaren zullen doorzetten, wat belangrijke gevolgen kan hebben voor de loonsongelijkheid in België en andere Europese landen.

Op de korte termijn leiden technologische verandering en offshoring tot een creatie van zowel 'goede' als 'slechte' banen, maar op de langere termijn hoeft dit niet problematische te zijn. Ten eerste is het belangrijk vast te stellen dat de gemiddelde baan kwaliteit wel toeneemt. Ten tweede, hoewel het aandeel werkenden in laagbetaalde banen zal toenemen, zal hun relatieve verloning stijgen als het vraageffect de selectie- en aanbodseffecten domineert. Dit is waarschijnlijker op de langere termijn, wanneer het aanbod van werkenden uit routinematige banen afneemt. Op deze manier past de verloningsstructuur zich aan aan de veranderingen in de banenstructuur. Staving van de theoretische verbanden tussen kwantitatieve en kwalitatieve veranderingen in de banenstructuur aan de hand van empirisch onderzoek is echter gewenst.

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

**Goos, M., & Salomons, A. (2009a). *Kwalitatieve veranderingen in de banenstructuur in Vlaanderen en België*. WSE Report.**

**Goos, M., & Salomons, A. (2009b). *Kwantitatieve veranderingen in de banenstructuur in Vlaanderen en België*. WSE Report.**

**Goos, M., & Salomons, A. (2010). *Sectorale jobcreatie en jobdestructie in Vlaanderen*. WSE Report.**

Autor, D. H., & Dorn, D. (2009). *Inequality and Specialization: The Growth of Low-Skill Service Jobs in the United States*. MIT Working Paper.

Autor, D. H., Katz, L. F., & Kearney, M. S. (2006). The Polarization of the US Labor Market. *American Economic Review*, 96(2), pp. 189-94.

Autor, D. H., Levy, F., & Murnane, R. J. (2003). The Skill-Content of Recent Technological Change: An Empirical Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), pp. 1279-1333.

Blinder, A. S. (2006). *Offshoring: Big Deal, or Business as Usual?*. Center for Economic Policy Studies Working Paper 149.

Card, D., & Lemieux, T. (2001). Can Falling Supply Explain The Rising Return To College For Younger Men? A Cohort-Based Analysis. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, 116(2), pp. 705-746.

Dickens, R., Machin, S., & Manning, A. (1999). The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain. *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, 17(1), pp. 1-22.

Goos, M. (2009). Op zoek naar nieuwe inzichten en gegevensbronnen: het belang van vaardigheden op de arbeidsmarkt. *OVER.WERK, Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 3, pp. 8-17.

Goos, M., & Manning, A. (2003). McJobs and MacJobs: The Growing Polarization of Work in Britain. In: R. Dickens, P. Gregg, & J. Wadsworth (Eds.), *The State of Working Britain* (pp. 71-85). Palgrave MacMillan.

Goos, M. & Manning, A. (2007). Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain. *Review of Economics and Statistics*, 89(1), pp. 118-33.

Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2009a). Job Polarization in Europe. *The American Economic Review Papers and Proceedings*, 99(2), pp. 58-63.

Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2009b). *Recent Changes in the European Employment Structure: The Roles of Technology and Globalization*. Leuven: mimeo University of Leuven.

Grossman, G.M., & Rossi-Hansberg, E. (2008). Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring. *American Economic Review*, American Economic Association, 98(5), pp. 1978-1997.

Katz, L. F., & Autor, D. H. (1999). Changes in the Wage Structure and Earnings Inequality. In: O. Ashenfelter & D. Card (Eds.), *Handbook of Labor Economics*, 3, Amsterdam, North Holland: Elsevier.

# LOOPBANEN

# Kansengroepen in werk en ondernemerschap

*Auteur(s): Koen Van Laer, Marijke Verbruggen en Maddy Janssens*

## 1 Abstract

Sinds 1 januari 2005 bestaat er in Vlaanderen een recht op loopbaanbegeleiding voor werkenden. Om erkenning te krijgen – en dus recht te hebben op subsidies – dienen loopbaancentra ervoor te zorgen dat 50% van de mensen die ze bereiken uit een kansengroep komt. Er worden in dit beleid vijf kansengroepen onderscheiden: (1) allochtonen (2) arbeidsgehandicapten (3) oudere werknemers (50+), (4) kortgeschoolden en (5) middengeschoolden. Het bereiken van deze kansengroepen blijkt echter niet eenvoudig. De grens van 50% wordt door veel centra net niet of slechts met veel moeite gehaald. Om te kunnen beoordelen hoe problematisch dit is, lijkt het belangrijk om eerst de keuze voor deze kansengroepen in het beleid rond loopbaanbegeleiding te evalueren.

Uiteraard lijkt het geen twijfel dat mensen van allochtone afkomst, mensen met een arbeidshandicap, ouderen, kort- en middengeschoolden kansengroepen zijn op de Vlaamse arbeidsmarkt in het algemeen. Ze hebben het immers duidelijk moeilijker dan gemiddeld om aan werk te geraken; i.e. ze hebben minder *kansen op werk*. In het kader van loopbaanbegeleiding is de keuze voor het criterium 'kansen op werk' om te bepalen welke groepen kansengroepen zijn echter niet zo vanzelfsprekend. Loopbaanbegeleiding in Vlaanderen richt zich immers niet op werkzoekenden, maar op mensen die aan het werk zijn. Het zou dan ook logischer zijn om die groepen die minder kansen hebben eens ze aan het werk zijn, en dus minder *kansen in werk* hebben, als kansengroepen voor loopbaanbegeleiding te identificeren.

Om te kunnen evalueren of de huidige kansengroepen inderdaad 'kansengroepen *in werk*' zijn, en of zij de enige kansengroepen zijn, vult dit onderzoek het begrip 'kansen in werk' inhoudelijk in. Op basis van een uitgebreide literatuurstudie werd een lijst opgesteld van criteria die gebruikt kunnen worden om de kansen in werk van mensen aan af te meten. Hierbij werden aparte criteria voor werknemers en voor zelfstandigen geselecteerd. Bij beide groepen werd een onderscheid gemaakt tussen objectieve criteria, i.e. criteria die makkelijk door derden vast te stellen zijn (bv. loon, promotie, afgelegd loopbaanpad), en subjectieve criteria, die gaan over hoe iemand zijn of haar job of loopbaan beleeft (bv. jobtevredenheid, plezier in het werk, psychische vermoeidheid).

Daarnaast werd ook vooropgesteld een beter inzicht te krijgen in de ondersteuningsnoden die kansengroepen ervaren en de elementen waarrond loopbaanbegeleiding kan werken om de kansen in werk van kansengroepen te verbeteren. Hiervoor werd, op basis van een literatuurstudie, een algemeen model opgesteld dat de mechanismen blootlegt die de kansen in werk van kansengroepen beïnvloeden.

Op basis van deze lijst van criteria en dit algemeen model werden de kansen in werk bestudeerd van de verschillende huidige kansengroepen en de mechanismen die hun kansen in werk beïnvloeden. Er werd vastgesteld dat personen van allochtone origine, personen met een arbeidshandicap en kortgeschoolden duidelijk minder kansen in werk ervaren. Deze drie groepen blijken niet alleen een lagere werkzaamheidsgraad te hebben, ze scoren ook lager dan gemiddeld op de meeste objectieve en subjectieve criteria voor kansen in werk. Bij middengeschoolden en 50-plussers zijn de resultaten minder eenduidig. Toch zijn er ook voor deze groepen goede redenen om hen als een kansengroep te blijven beschouwen. Daarna werden een aantal andere mogelijke kansengroepen bestudeerd, zoals vrouwen, alleenstaande ouders en personen in armoede. Ook deze groepen bleken slechter te scoren op het gebied van kansen in werk. Tot slot werd voor al deze groepen de kansen in ondernemerschap bekeken. Ook op dit vlak bleken kansengroepen zich vaak in een moeilijker situatie te bevinden dan niet-kansengroepen.

De studie werd beëindigd met algemene conclusies over de kansen in werk en ondersteuningsnoden van de verschillende groepen en met reflecties over de werking van het huidige beleid en bereik van kansengroepen.

### **Key words:**

Kansengroepen, loopbanen, loopbaanbegeleiding

## 2 Doel van het onderzoek

De hoofddoelstelling van dit onderzoek was de huidige afbakening van kansengroepen in loopbaanbegeleiding te evalueren en te beoordelen of loopbaanbegeleiding op dit moment op de juiste kansengroepen focust. Daarnaast werden ook hun loopbaanproblemen en ondersteuningsnoden onderzocht. Hiertoe werden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. “Aan de hand van welke criteria kan men iemands kansen in werk bepalen?”;
2. “Ervaren de huidige vijf kansengroepen in loopbaanbegeleiding naast ‘minder kansen *op* werk’ ook ‘minder kansen *in* werk’?”;
3. “Zijn er nog andere groepen in de maatschappij die minder kansen in werk ervaren en dus tot een kansengroep in werk gerekend kunnen worden?”;
4. “Welke mechanismen verklaren de mindere kansen in werk van de kansengroepen?”;
5. “Wat zijn de loopbaanondersteuningsnoden van de kansengroepen in werk?”.

### Verduidelijking van kernbegrippen

Loopbaanbegeleiding houdt een begeleidingstraject in dat niet georganiseerd wordt door, en niet op vraag gebeurt van, de werkgever van de deelnemer. Tijdens een dergelijk traject wordt een analyse gemaakt van de sterktes, zwaktes, interesses en loopbaanaspiraties van het individu. Er worden tevens loopbaandoelen voor de toekomst gesteld en een persoonlijk ontwikkelingsplan uitgewerkt dat stipuleert hoe men die doelen kan realiseren. Op dit moment heeft iedere werkende Vlaming met minstens één jaar werkervaring het recht om één keer om de zes jaar een loopbaanbegeleidingstraject te volgen tegen een lage kostprijs.

## 3 Methoden en data

Om de verschillende onderzoeksvragen van dit onderzoeksproject te beantwoorden, werd gebruik gemaakt van vijf verschillende methodes:

1. een literatuurstudie over kansengroepen, kansen in werk en de mechanismen die deze beïnvloeden;
2. kwantitatieve analyses op bestaande datasets om een beter inzicht in de kansen in werk van kansengroepen te krijgen;
3. kwalitatieve analyses van bestaande interviews met mensen uit kansengroepen om een beter inzicht te krijgen in hun eigen beleving van kansen in werk en op de mechanismen die deze beïnvloeden;
4. focusgroepen met loopbaanbegeleiders om een inzicht te krijgen in de kansen in werk van bestaande kansengroepen, de mechanismen die kansen in werk beïnvloeden, de ondersteuningsnoden van mensen uit kansengroepen; en om extra kansengroepen te identificeren;
5. focusgroepen met mensen uit kansengroepen om een beter inzicht te krijgen in de beleving van hun kansen in werk, de mechanismen die aan de basis liggen van hun lagere kansen in werk en hun ondersteuningsnoden.

## 4 Bevindingen

### 4.1 Criteria voor kansen in werk

Op basis van de uitgebreide literatuurstudie werd een lijst opgesteld van criteria voor kansen in werk. Hierbij werd vertrokken vanuit een onderscheid tussen objectieve criteria, die makkelijk door derden vast te stellen zijn, en subjectieve criteria, die te maken hebben met de beleving door het individu zelf. Voor werknemers werd een opdeling gemaakt tussen criteria met betrekking tot de huidige job en criteria met betrekking tot de loopbaan als geheel. Deze opdeling is belangrijk aangezien loopbaanbegeleiding zich niet enkel richt op de momentopname van de huidige job, maar deze steeds bekijkt in de context van de ruimere loopbaan. Binnen elk van deze groepen werden de belangrijkste criteria uit de literatuur opgelijst. Daarna werd, eveneens op basis van deze duale benadering, een reeks criteria opgesteld voor kansen in ondernemerschap. Een overzicht van deze criteria is te vinden in tabel 1.

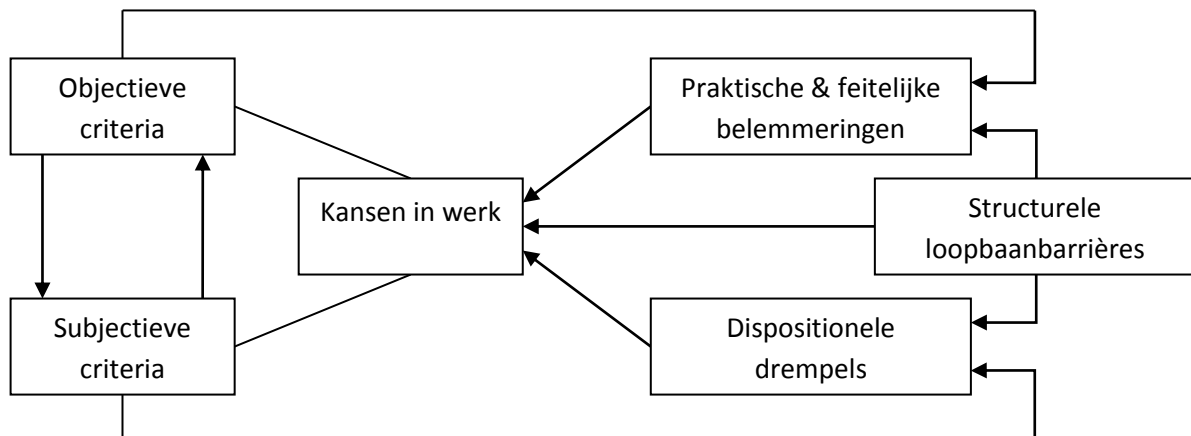
Tabel 1 Criteria voor kansen in werk

		<b>Objectief</b>	<b>Subjectief</b>
<b>Werknemers</b>	<b>Mbt de huidige job</b>	<u>Arbeidsvoorwaarden</u>	<u>Beleving van de huidige job</u>
		<u>Inhoudsgerelateerde kenmerken</u>	<u>Beleving van de werkrelaties</u>
	<b>Mbt de loopbaan</b>	<u>Verleden</u>	<u>Verleden</u>
		<u>Toekomst</u>	<u>Toekomst</u>
<b>Zelfstandigen</b>			

**4.2 Mechanismen die kansen in werk beïnvloeden**

De verschillende verklarende mechanismen die in de literatuur naar voor komen, werden onderverdeeld in drie groepen. In de eerste plaats kunnen mensen uit een bepaalde kansengroep een aantal feitelijke belemmeringen ervaren die hun kansen in werk beperken. Deze belemmerende kenmerken van de feitelijke huidige situatie zijn – rechtstreeks of onrechtstreeks – gerelateerd aan het behoren tot die specifieke kansengroep (bvb. een gebrek aan kennis van het Nederlands of het hebben van een ernstige visuele beperking). Ten tweede werden structurele loopbaanbarrières onderscheiden. Hieronder worden zowel openlijke vormen van discriminatie als meer subtiele processen die zich onbewust afspelen verstaan. Een laatste mechanisme omvat dispositionele drempels, of vormen van zelfbeperkend gedrag waarmee mensen uit kansengroepen zelf hun kansen in werk kunnen beperken. Figuur 1 geeft een overzicht van de samenhang tussen kansen in werk en deze mechanismen.

**Figuur 1 Algemeen model voor kansen in werk**



### **4.3 Welke groepen zijn kansengroepen?**

#### **4.3.1 Worden de huidige kansengroepen terecht als een kansengroep in werk beschouwd?**

Wat personen van allochtone origine, personen met een arbeidshandicap en kortgeschoolden betreft, is het antwoord duidelijk ja. Deze drie groepen blijken niet alleen een lagere werkzaamheidsgraad te hebben, ze scoren ook lager dan gemiddeld op de meeste objectieve en subjectieve criteria voor kansen in werk. Bij middengeschoolden en 50-plussers zijn de resultaten minder eenduidig. Middengeschoolden bleken lager dan gemiddeld te scoren op een aantal (vooral objectieve) criteria voor kansen in werk, maar hebben wel een relatief hoge werkzaamheidsgraad (nl. 71,4% tegenover 66,5% als Vlaams gemiddelde). Ouderen scoorden met 49% dan weer erg slecht wat hun werkzaamheidsgraad betreft, maar doen het goed tot zeer goed op de meeste objectieve en subjectieve criteria voor kansen in werk. Toch zijn er ook bij de laatste twee groepen goede redenen om hen toch als kansengroep te blijven beschouwen. Wat de middengeschoolden betreft, speelt het stijgende opleidingsniveau in de maatschappij een rol. Wanneer meer en meer mensen verder studeren, wordt het gebrek aan een diploma een alsmaar groter nadeel. Wat ouderen betreft, speelt de thematiek van de vergrijzing dan weer een rol. Het is belangrijk dat loopbaanbegeleiding de groep ouderen bereikt als het een rol wil spelen bij het langer aan het werk houden van werknemers. De vraag hierbij is wel of 50 jaar al niet te laat is. In deze studie kwam naar voren dat 50 jaar een kantelpunt is waarop heel wat mensen in slechte jobs lijken uit te treden en vooral mensen in de betere jobs actief blijven. Misschien verdient daarom de periode net voor 50 jaar meer aandacht, zodat er preventief kan gewerkt worden in plaats van reactief. Het probleem zou zo aangepakt kunnen worden vóór mensen effectief beslissen om uit te treden. Mogelijk is 45 jaar – of misschien zelfs 40 jaar – daarom een betere cut-off leeftijd.

#### **4.3.2 Ook andere mogelijke kansengroepen**

De vijf huidige kansengroepen zijn echter niet de enige groepen met minder kansen in werk. Deze studie toont aan dat ook jongeren (i.e. schoolverlaters; zij die net uitstromen), vrouwen, alleenstaande ouders, personen in armoede, introverte en neurotische personen, holebi's en onaantrekkelijke personen het op heel wat punten slechter hebben in werk dan gemiddeld. Zeker wat vrouwen betreft was de hoeveelheid onderzoeksmateriaal overweldigend. Vrouwen hebben niet enkel een lagere werkzaamheidsgraad dan gemiddeld, ze scoren ook beduidend slechter op heel wat (vaak objectieve) criteria voor kansen in werk.

#### **4.3.3 Kansen in ondernemerschap**

Wat kansen in ondernemerschap betreft, blijken personen van allochtone afkomst, personen met een arbeidshandicap, kort- en middengeschoolden, vrouwen, alleenstaande ouders en personen in armoede het minder goed te doen, zeker wat objectieve criteria betreft. Op de subjectieve criteria waren de bevindingen minder eenduidig. Mensen uit kansengroepen blijken hierop in het algemeen relatief goed te scoren.

### **4.4 Loopbaanondersteuning van kansengroepen**

#### **4.4.1 Ondersteuningsnoden van de vijf huidige kansengroepen.**

Deze studie wees uit dat de loopbaanondersteuningsnoden van de kansengroepen bijzonder divers zijn. Het gaat van hulp bij zelfreflectie en het bepalen van loopbaandoelen, over hulp bij het verkennen van de arbeidsmarkt, hulp bij het aanpakken van pest- en discriminatieproblemen, toeleiding naar een andere job, sollicitatietraining en het aanleren van strategieën om met aanwervingsdiscriminatie om te gaan, tot praktische hulp, bijvoorbeeld i.v.m. administratie. Bij ondernemers domineerde de nood aan praktische ondersteuning, zoals hulp bij het aangaan van leningen en bij de boekhouding. Ondernemers kunnen daarnaast ook gebaat zijn bij het aanleren van efficiëntere manieren van zakendoen.

#### **4.4.2 Is loopbaanbegeleiding een goed instrument voor deze groepen?**

Iemand's kansen in werk kunnen beperkt worden door een samenspel van feitelijke beperkingen, externe barrières en bepaalde overtuigingen die bij mensen zelf spelen (interne, dispositionele drempels). Zelfanalyse, wat de focus is in loopbaanbegeleiding, is een ideaal instrument om de dispositionele barrières aan te pakken. Via een systematische en begeleide zelfreflectie kan loopbaanbegeleiding mensen helpen om hun interne drempels zichtbaar te maken, in vraag te stellen en aan te pakken. Zelfanalyse zal echter niet altijd een onmiddellijke oplossing bieden voor externe drempels en feitelijke beperkingen – wat toch ook erg vaak speelt bij kansengroepen. Dit betekent uiteraard niet dat loopbaanbegeleiding mensen niet kan helpen met deze barrières. Loopbaanbegeleiding kan ook hierop inspelen, bijvoorbeeld door de deelnemers strategieën aan te leren om met zulke barrières om te gaan. Deze vorm van hulpverlening behoort tot de taken en mogelijkheden van loopbaanbegeleiding, maar vereist een andere vorm expertise en wijkt af van de kerncompetentie van loopbaanbegeleiding als dienstverlening.



## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

### 5.1 Is het nodig om met kansengroepen te blijven werken?

Aangezien zoveel groepen als kansengroep in werk beschouwd kunnen worden, rijst de vraag of het wel zinvol is om nog met kansengroepen te blijven werken. Deze vraag is des te relevanter aangezien eerder onderzoek (Verbruggen & Sels, 2009) heeft uitgewezen dat mensen die een beroep doen op loopbaanbegeleiding, dit bijna altijd doen vanuit een bijzonder problematische situatie – en daardoor misschien allemaal als kansengroep beschouwd kunnen worden. Daarbij komt dat de verplichting om voldoende mensen uit kansengroepen te bereiken, met zich meebrengt dat niet-kansengroepen vaak op wachtlijsten komen te staan en niet geholpen kunnen worden op het meest kritieke moment. Op die manier dreigt hun ‘recht op loopbaanbegeleiding’ in gevaar te komen.

Tegelijkertijd zijn er ook belangrijke redenen om wel met kansengroepen te blijven werken. De belangrijkste reden is het gevaar dat er anders een sterk Matteüeffect kan optreden. Wanneer er geen extra inspanningen gedaan worden om kansengroepen te bereiken, is de kans reëel dat deze groepen uit de boot vallen. Indicatie daarvan is het feit dat kansengroepen momenteel al erg moeilijk bereikt worden – zelfs met extra inspanningen. Zonder de hulp van loopbaanbegeleiding bestaat de kans dat de “mindere kansen in werk” die kansengroepen ondervinden, nog vergroot zullen worden. Bovendien hebben niet-kansengroepen gemiddeld meer alternatieven voor loopbaanhulp. Zo is hun netwerk veelal ruimer en hebben ze gemiddeld hogere lonen en daardoor vaak meer financiële speelruimte om zich tot privécentra te wenden voor loopbaanhulp. Om deze redenen lijkt het belangrijk om toch extra inspanningen gericht op kansengroepen te blijven doen. Anders bestaat het risico dat loopbaanbegeleiding bijdraagt tot meer ongelijkheid op de arbeidsmarkt, eerder dan tot meer gelijkheid.

### 5.2 Onderbouwde selectie van kansengroepen

Wanneer men met kansengroepen blijft werken, is het belangrijk om een goede, onderbouwde keuze te maken bij de selectie van de kansengroepen waarop het beleid zich zal focussen. Bij deze selectie kan men verschillende factoren laten meespelen, o.a. de ernst van de problematiek van die groep, het huidige bereik in loopbaanbegeleiding en belangrijke beleidsthema's (bv. werkbaarheid, vergrijzing).

### 5.3 Naar een algemeen recht op loopbaanondersteuning

Loopbaanbegeleiding in haar huidige vorm lijkt een geschikt instrument om op sommige, maar niet op alle, ondersteuningsnoden in te spelen. Tegelijkertijd bestaan er een aantal andere vormen van dienstverlening die ondersteuning aanbieden die geschikt zijn voor bepaalde van die ‘andere’ behoeften waar loopbaanbegeleiding minder goed op inspeelt. Daarbij kan gedacht worden aan trajectbegeleiding, outplacement en gespecialiseerde trajectbegeleiding voor mensen met een arbeidshandicap. Deze diensten zijn echter vaak niet toegankelijk voor mensen met een job (ook niet als zij uit een kansengroep komen). Wil men een loopbaanondersteuningsaanbod dat inspeelt op de ondersteuningsnoden van werkenden uit een kansengroep, kan men verschillende kanten uit. Men kan de diensten die loopbaanbegeleiding aanbieden uitbreiden zodat ze een beter antwoord bieden op de diversiteit van vragen van kansengroepen; men kan nieuwe diensten oprichten voor werkenden of men kan de vormen van dienstverlening die momenteel enkel toegankelijk zijn voor niet-werkenden openstellen voor werkenden. Dat laatste lijkt misschien wel de meest rationele oplossing: op die manier kan men schaalvoordelen realiseren en kan iedere dienstverlening blijven bouwen op de eigen expertise. Los van het bestaande aanbod kan het daarnaast ook nodig zijn om voor bepaalde loopbaanvragen nog een additioneel aanbod te ontwikkelen, al dan niet binnen bestaande dienstverleners. Zo zou Unizo, de Unie van Zelfstandige Ondernemers, misschien een aanbod van pro-deo boekhouders voor startende ondernemers kunnen organiseren.

### 5.4 Hoe het bereik stimuleren?

Momenteel krijgen de loopbaancentra subsidies wanneer minstens 50% van de mensen die ze begeleiden, tot een kansengroep behoort. Wanneer de centra deze 50% niet halen, worden de subsidies verminderd. Er zijn verscheidene bedenkingen bij deze manier van werken. In de eerste plaats lijkt de 50%-grens vrij arbitrair gekozen. Zo is dit zeker geen weerspiegeling van het aantal werkenden uit kansengroepen, dat een stuk hoger ligt dan 50%. Een tweede bedenking bij de 50% grens is dat deze geldt ongeacht de karakteristieken van een bepaald centrum. Zo zal het voor sommige centra, bijvoorbeeld door hun specialisatie of vestigingsplaats, gemakkelijker zijn om bepaalde kansengroepen aan te trekken.

Wat zijn alternatieven om het bereik van kansengroepen te stimuleren? Een alternatief is om een inspanningseis te stellen in plaats van een resultaatseis. Men zou dus subsidies kunnen koppelen aan het ondernemen van aantoonbare inspanningen om kansengroepen te bereiken. Toch is ook dit niet zonder

nadelen, aangezien het moeilijk is om inspanningen objectief te beoordelen en inspanningen niet noodzakelijk tot de beste resultaten leiden. Als men toch met een resultaat teisen blijft werken, zou men belonend in plaats van straffend kunnen werken. Zo kan men bijvoorbeeld – al dan niet naast de gewone subsidies – extra subsidies koppelen aan het bereiken van kansengroepen.

### **5.5 Aanbodsvormen diversifiëren**

Tot slot kan het nodig zijn om het aanbod te diversifiëren. Hierbij gaat het niet over de inhoud van de dienstverlening, maar over de vorm. Gedacht kan worden aan telefonische begeleiding, begeleiding via mail of via webcam, of het ter beschikking stellen van zelfhulp tools op het internet – eventueel gekoppeld aan een hotline voor vragen of onduidelijkheden en thuisbegeleiding. Wanneer er extra subsidies gekoppeld worden aan de begeleiding van bepaalde kansengroepen, heeft men meer speelruimte om op zoek te gaan naar de meest aangepaste begeleidingsvorm. Voor sommige kansengroepen zouden dergelijke, alternatieve begeleidingsvormen een antwoord kunnen bieden op een aantal deelnamedrempels, zowel drempels van praktische als van dispositionele aard.

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

**Van Laer, K., Verbruggen, M., & Janssens, M. (2011) *Kansengroepen in werk en ondernemerschap*. Viona Rapport.**  
**Van Laer, K., Verbruggen, M., & Janssens, M. (2011) *Diversiteit in loopbanen. Over (on)gelijke kansen op de arbeidsmarkt*. Leuven: Acco.**

Verbruggen, M., & Sels, L. (2009). *Loopbaanbegeleiding in Vlaanderen*. WSE Report 20-2009, Leuven: K.U.Leuven - Steunpunt Werk en Sociale Economie.

# Loopbaanbegeleiding in Vlaanderen

Auteur(s): Marijke Verbruggen

## 1. Abstract

Met dit onderzoek werden – aan de hand van twee studies – een aantal aspecten van het recht op bedrijfsexterne loopbaanbegeleiding in Vlaanderen geëvalueerd. In een eerste studie werd de instroom in en de effecten van loopbaanbegeleiding bestudeerd (Verbruggen & Sels, 2009). Mensen bleken meestal vanuit een moeilijke en vaak problematische situatie de stap naar loopbaanbegeleiding te zetten. Loopbaanbegeleiding lijkt dus tegemoet te komen aan een reële behoefte. Deelname aan loopbaanbegeleiding blijkt bovendien zinvol. De deelnemers verbeterden tijdens de begeleiding verschillende zelfsturingscompetenties, ondernamen na de begeleiding acties om de gemaakte voornemens te realiseren en hadden zes maand later een deel van de voornemens ook effectief gerealiseerd. Dit alles zorgde ervoor dat ze zes maand na de begeleiding tevredener waren met hun loopbaan en leven. In een tweede studie (Verbruggen et al., 2009) werd de vraag naar loopbaanbegeleiding bij een specifieke kansengroep die momenteel moeilijk bereikt wordt, namelijk werkenden van allochtone origine, bestudeerd. Er werd vastgesteld dat personen van allochtone origine – net als de gemiddelde Vlaming – behoefte ervaren aan loopbaanbegeleiding. Tegelijkertijd werden ook een aantal deelnamedrempels (o.a. dispositionele drempels, taal) vastgesteld.

### 1 Key words:

Loopbaanbegeleiding; instroom; effecten; personen van allochtone origine

## 2. Doel van het onderzoek

In Vlaanderen bestaat er sinds 1 januari 2005 een recht op bedrijfsexterne loopbaanbegeleiding. Via subsidies aan bedrijfsexterne loopbaancentra garandeert de Vlaamse overheid aan iedere werkende Vlaming met minstens 1 jaar werkervaring de mogelijkheid om één keer in de zes jaar tegen lage kostprijs deel te nemen aan loopbaanbegeleiding. De bedoeling van dit recht is om mensen te helpen bij loopbaanvragen en om hen te stimuleren hun loopbaan meer zelf te sturen. Om sociale gelijkheid te bewaken, is er hierbij een focus op kansengroepen. Het doel van dit onderzoek was de verschillende aspecten van dit recht op loopbaanbegeleiding te evalueren. Het onderzoek werd opgesplitst in twee studies. De eerste studie moest het nut en de waarde van loopbaanbegeleiding als dienstverlening nagaan. Hiertoe werd de instroom in en de effecten van bedrijfsexterne loopbaanbegeleiding bestudeerd. Dit moest toelaten na te gaan of (1) loopbaanbegeleiding tegemoet komt aan een reële behoefte en (2) slaagt in haar doelstelling om mensen te helpen bij hun loopbaanvragen en bij het ontwikkelen van zelfsturingscompetenties. Met een tweede studie werd ingezoomd op het kansengroepenbeleid. Concreet werd de vraag naar loopbaanbegeleiding bestudeerd bij een specifieke kansengroep, namelijk personen van allochtone origine. Omdat deze groep moeizaam bereikt wordt in loopbaanbegeleiding, was het doel (1) te achterhalen of deze personen behoefte hebben aan loopbegeleiding en (2) het in kaart brengen van de factoren die hen mogelijk verhinderen om de stap naar de dienstverlening te zetten.

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

**Bedrijfsexterne loopbaanbegeleiding:** loopbaanbegeleiding die niet georganiseerd wordt door en niet op vraag gebeurt van de werkgever van de deelnemer.

**Loopbaanbegeleiding:** face-to-face begeleiding bij loopbaanvragen en -problemen door een professionele loopbaanbegeleider.

**VDAB:** Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, de Vlaamse publieke arbeidsbemiddelaar. (Public Employment Service)

**Werkwinkels:** De Werkwinkel is de plaats waar alle organisaties te vinden zijn die hulp verschaffen bij de zoektocht naar werk. Werkwinkels zijn lokaal of intergemeentelijk uitgebouwd.

### 3. Methoden en data

In een eerste studie werden tussen april 2006 en september 2007 longitudinale data verzameld bij personen die loopbaanbegeleiding volgden. Deze personen werden op drie momenten bevestigd op basis van een gestandaardiseerde schriftelijke vragenlijst: bij de start van de begeleiding (N=556); op het einde van de begeleiding (N=283); en ten slotte zes maand na het einde van de begeleiding (N=295). Hiertoe werd samengewerkt met 12 centra voor loopbaanbegeleiding die in 2005 en in 2006 actief loopbaanbegeleiding aanboden.

In een tweede studie werden cross-sectionele data verzameld bij 424 personen van allochtone origine op basis van een gestandaardiseerde vragenlijst. De respondenten werden via drie kanalen gezocht en bevestigd: een telefonische bevestiging bij een representatieve steekproef werknemers van allochtone origine uit het databestand van de VDAB (N=258); een face-to-face bevestiging bij werknemers van allochtone afkomst uit de kennissenkring en uit de (directe en indirecte) omgeving van medewerkers aan het project (N=115); een online bevestiging werd verspreid via 24 minderhedenorganisaties (N=51).

### 4. Bevindingen

#### 4.1 Instroom in loopbaanbegeleiding

De werknemers die naar loopbaanbegeleiding stappen, verschillen duidelijk van de gemiddelde Vlaamse werknemer. Deze verschillen wijzen erop dat de deelnemers aan loopbaanbegeleiding zich in een moeilijke en vaak problematische loopbaansituatie bevinden. Zo hebben de respondenten vaak te kampen met een lage werkbaarheid van de job (bijvoorbeeld: stress, burn-out, ...), ze hebben een behoorlijk turbulente loopbaan achter de rug en ze verwachten ook veel turbulentie in hun toekomstige loopbaan. Mensen met een tijdelijk contract stappen vaker naar loopbaanbegeleiding; en ook mensen in opzeg zijn oververtegenwoordigd.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat ontevredenheid met de werksituatie de voornaamste aanleiding is om met loopbaanbegeleiding te starten. Men is vooral ontevreden over de jobinhoud, de doorgroeimogelijkheden, de werkbaarheid van de job en de sfeer op het werk.

Mensen zetten de stap naar loopbaanbegeleiding dus niet zomaar. Toch zal niet iedereen in een moeilijke werksituatie naar loopbaanbegeleiding gaan. Bepaalde randvoorwaarden blijken stimulerend/verhinderend te werken. Eerst en vooral lijken tijd en geld een rol te spelen. Wie financieel verantwoordelijk is voor zijn gezin, zet minder vaak de stap naar loopbaanbegeleiding. Wie tijdelijk niet aan het werk is (bv. wegens loopbaanonderbreking), doet dit dan weer vaker. Verder werd vastgesteld dat mannen, ouderen en kortgeschoolden minder vaak bereikt worden. Mogelijk ervaren deze groepen sterkere drempels om externe hulp bij hun loopbaan te zoeken. Het is ook mogelijk dat zij minder nood ervaren aan zulke hulp.

#### 4.2 Loopbaanbegeleiding

De respondenten kregen een intensief begeleidingstraject van gemiddeld 9 uur begeleiding gespreid over 6 sessies. Tijdens het traject werd een hele waaier aan onderwerpen behandeld. Zowel een zelfanalyse als een analyse van de loopbaan en de loopbaanmogelijkheden stonden op het programma. Bovendien werden ook thema's die meer aanleunen bij het privéleven, niet geschuwd.

De onderwerpen die behandeld werden, waren goed afgestemd op de situatie en beginproblematiek van de deelnemer. Zo werd bijvoorbeeld bij mensen die een conflict ervoeren tussen werk en privé vaker stilgestaan bij thema's uit de privé sfeer. Ook de keuze voor de gebruikte methoden lijkt afgestemd op de kenmerken van de deelnemers, vooral op hun persoonlijkheid. Zo werkten deelnemers die zowel hoog scoren op consciëntieusheid als op introversie, vaker met hand- en werkboeken. Deze personen gaan graag systematisch te werk en zijn tegelijk wat gereserveerd en graag op zichzelf. Werk- en handboeken komen aan deze beide voorkeuren tegemoet.

De begeleiding startte steeds met een intakegesprek. Tijdens dit gesprek werd over het algemeen een duidelijk beeld geschetst van wat de begeleiding ging inhouden. Bovendien kreeg de meerderheid van de respondenten ook inspraak in de onderwerpen die behandeld zouden worden.

Ongeveer de helft van de respondenten stelde tijdens de begeleiding een persoonlijk actieplan op. De meeste actieplannen lijken bovendien goed uitgewerkt. Ze bevatten niet enkel persoonlijke doelstellingen (op korte en/of lange termijn), maar ook afzonderlijke acties en een tijdschema. Op alternatieve scenario's en tegenslagen wordt minder vaak ingegaan. Tot slot heeft ongeveer 16% van de deelnemers zes maand na de loopbaanbegeleiding een terugkomsessie gehad.

#### **4.3 De effecten**

De respondenten vonden de gekregen begeleiding erg zinvol. Bijna 3/4de van de deelnemers zegt een half jaar ná de begeleiding nog steeds regelmatig terug te grijpen naar de inzichten uit de begeleiding. De respondenten zijn ook zeer tevreden over de gekregen begeleiding. Vooral de prijs en de competentie van de loopbaanbegeleid(st)er worden erg geapprecieerd.

Eén van de oudste verwachtingen ten aanzien van loopbaanbegeleiding is dat het bijdraagt tot méér loopbaaninzicht bij de deelnemers. De Vlaamse loopbaancentra lijken met glans te slagen in deze opdracht. De respondenten verbeterden zowel hun zelfkennis, hun arbeidsmarktkennis, als het zicht op hun loopbaandoelen en -pad significant tijdens de loopbaanbegeleiding en de grote meerderheid van de respondenten meent dat deze verbeteringen er mede dankzij de loopbaanbegeleiding zijn gekomen. Bovendien lagen de scores op deze competenties zes maand ná de loopbaanbegeleiding nog steeds significant hoger dan bij de start. Na de loopbaanbegeleiding is wel een lichte daling te bemerken in de competentie "zicht op loopbaandoelen en -pad". Er wordt vermoed dat dit om een eerder normaal fenomeen gaat. Bij de start van de loopbaanbegeleiding zitten vele respondenten in een moeilijke, verwarrende loopbaansituatie waarover ze veelal erg ontevreden zijn. Via de loopbaanbegeleiding zoeken ze naar een oplossing voor hun situatie en die oplossing geeft hen een 'loopbaandoel'. In de maanden na de loopbaanbegeleiding proberen ze dit doel te realiseren en zo hun situatie te verbeteren. Wanneer ze erin geslaagd zijn hun situatie te verbeteren, vervalt hun loopbaandoel ten dele. Mogelijk willen de respondenten eerst even op adem komen en rust vinden, alvorens zichzelf nieuwe loopbaandoelen te stellen.

De Vlaamse overheid verwacht van loopbaanbegeleiding dat het méér doet dan enkel het loopbaaninzicht verhogen. Men hoopt namelijk dat de dienstverlening de deelnemers ook helpt om hun loopbaan méér en beter zelf te managen. Daarom werd de impact van loopbaanbegeleiding nagegaan op vier loopbaanmanagement competenties: (1) zelfvertrouwen om de loopbaan te managen, (2) aanpasbaarheid, (3) netwerking en (4) zelfsturing. Er werd vastgesteld dat de meeste deelnemers hun loopbaanmanagement competenties tijdens de loopbaanbegeleiding significant hadden verbeterd. In de zes maanden ná de loopbaanbegeleiding verloren sommige deelnemers wel weer een deel van hun competenties, voornamelijk wat hun aanpassingsvermogen en netwerking competenties betreft. Twee op drie deelnemers linken de verbeteringen in hun loopbaanmanagement competenties aan de loopbaanbegeleiding. Loopbaanbegeleiding werkte volgens de deelnemers vooral in op het gevoel de loopbaan zelf te kunnen sturen. Wat de toename in het aanpassingsvermogen betreft, zagen minder dan de helft van de deelnemers (40%) een invloed van de begeleiding.

De respondenten stelden zich onder invloed van de loopbaanbegeleiding een heel gamma aan voornemens. Méér dan de helft van de respondenten plande een arbeidsmarkttransitie. Het ging daarbij vooral om het veranderen van werkgever en/of van soort werk. Daarnaast besloot ook een aanzienlijk deel van de deelnemers om een bedrijfsinterne oplossing voor hun probleem te zoeken. Ook het volgen van opleiding en privégerelateerde voornemens kwamen veelvuldig voor. Zo goed als alle respondenten maakten in de zes maanden na de loopbaanbegeleiding ook effectief werk van hun voornemens. Gemiddeld ondernam een respondent 10 acties. Solliciteren, opleiding volgen en netwerken werden daarbij als de meest zinvolle acties ervaren. Opmerkelijk was dat vooral kortgeschoolden na de loopbaanbegeleiding met een opleiding startten.

Ongeveer de helft van de respondenten werd bij het nastreven van zijn voornemens wel gehinderd door externe of interne drempels. Gebrek aan tijd en een te klein netwerk vormden de belangrijkste hinderpalen.

Zes maand na het einde van de begeleiding hadden de respondenten 1 op 4 van hun initiële voornemens gerealiseerd en waren ze nog volop aan het werken aan 2 op 4 voornemens. De respondenten hadden vooral werk gemaakt van het veranderen van werkgever en van soort job. Dit resulteerde in ingrijpende veranderingen in de arbeidsmarktpositie van de respondenten: 25% veranderde van soort werk en 40% was zes maand na de begeleiding aan de slag bij een andere werkgever.

De mate waarin iemand zijn doelstellingen heeft gerealiseerd, blijkt af te hangen van de leereffecten van de loopbaanbegeleiding. Hoe méér loopbaaninzicht iemand op het einde van de loopbaanbegeleiding bezit

(zelfkennis, arbeidsmarktkennis en zicht op loopbaanpad) en hoe beter iemands loopbaanmanagement competenties (vooral netwerking competenties en aanpassingsvermogen), des te méér vooruitgang men wellicht heeft gemaakt. Verder spelen ook de acties en drempels een rol. Het aantal acties blijkt een positief effect uit te oefenen, terwijl van drempels – en dan vooral van externe drempels – een negatief effect uitgaat. Met andere woorden: personen die meer acties ondernamen en minder externe drempels ondervonden, boekten méér vooruitgang ten aanzien van hun doelen.

Loopbaanbegeleiding leidt niet alleen tot leereffecten en concreet loopbaaninitiatief, maar draagt ook bij tot een beter welbevinden. De deelnemers aan loopbaanbegeleiding verbeterden tijdens de loopbaanbegeleiding – en (deels) dankzij de begeleiding – hun zelfbeeld en de tevredenheid over hun loopbaan en leven. Bovendien werd gevonden dat de leereffecten van de loopbaanbegeleiding en de vooruitgang die iemand geboekt had ten aanzien van zijn voornemens een positief effect hadden op de gevoelseffecten.

#### **4.4 De vraag naar loopbaanbegeleiding van werkenden van allochtone origine**

Uit de tweede studie (over de vraag naar loopbaanbegeleiding bij werkenden van allochtone origine) is gebleken dat allochtone werkenden, net als de gemiddelde Vlaamse werknemer, behoefte ervaren aan externe loopbaanbegeleiding. Die behoefte ontstaat voornamelijk uit werkbaarheidsproblemen. Wie gestresseerd is, moeilijkheden heeft om werk en privé te combineren en/of discriminatie ervaart in de loopbaan, zegt vaker aan loopbaanbegeleiding te willen deelnemen. Werkzaamheidsissues, zoals een turbulent loopbaanpad, hebben minder invloed op de deelname-intentie bij personen van allochtone origine.

Tegelijkertijd blijken er ook specifieke deelnamedrempels te spelen. Het gaat om factoren die maken dat mensen met behoefte aan loopbaanbegeleiding toch de stap niet zetten. Dispositionele drempels, in het bijzonder attitudes ten aanzien van loopbaanbegeleiding, blijken erg belangrijk. Zo ligt de deelname-intentie lager wanneer men minder voordelen en meer nadelen associeert met loopbaanbegeleiding. Daarnaast verhindert ook de onbekendheid van loopbaanbegeleiding de instroom van allochtone werkenden in loopbaanbegeleiding. 34% van de respondenten kent loopbaanbegeleiding. Er wordt vermoed dat dit een overschatting is van de werkelijke bekendheid. Hoe dan ook; als amper 1 op 3 allochtone werkenden op de hoogte is van het bestaan van loopbaanbegeleiding, hoeft het niet te verbazen dat velen de stap naar loopbaanbegeleiding niet zetten. Ze kennen de dienstverlening gewoonweg niet. Tot slot spelen ook de kostprijs en de taal een rol. Wanneer men voor deelname aan loopbaanbegeleiding moet betalen en wanneer de begeleiding enkel in het Nederlands kan verlopen, zullen minder allochtone werkenden de stap naar deelname zetten.

## **5. Conclusies en beleidsimplicaties**

### **5.1 De instroom in en effecten van loopbaanbegeleiding**

Al bij al geven de resultaten van de instroom- en effectenstudie goede ondersteuning voor het Vlaamse recht op loopbaanbegeleiding. De dienstverlening lijkt tegemoet te komen aan een reële behoefte en slaagt erin het loopbaaninzicht en verschillende loopbaanmanagementskills van haar deelnemers te verbeteren. Ook de resultaten op het vlak van opleiding geven steun aan het Vlaams beleid rond loopbaanbegeleiding. Kortgeschoolden bleken na de loopbaanbegeleiding immers frequent – én vaker dan hooggeschoolden – met een opleiding te starten. Loopbaanbegeleiding zou met andere woorden een rol kunnen spelen in het verkleinen van de opleidingskloof. Hiertoe dient de toegang tot loopbaanbegeleiding wel goed bewaakt te worden. Momenteel blijken kortgeschoolden de weg naar de dienstverlening eerder moeizaam te vinden. Opdat loopbaanbegeleiding haar corrigerende rol goed zou kunnen vervullen, lijken dus extra inspanningen nodig gericht op de instroom van kortgeschoolden. Mogelijk kan de inschakeling van de Werkwinkels als "eerste lijn" hier een belangrijke hefboom creëren.

### **5.2 De vraag naar loopbaanbegeleiding bij werkenden van allochtone origine**

#### **5.2.1 Instroom verhogen**

Om de instroom van allochtone werkenden in loopbaanbegeleiding te verhogen, lijkt het in de eerste plaats belangrijk om de bekendheid van de dienstverlening te vergroten. Hiertoe lijken communicatiecampagnes naar deze kansgroep van essentieel belang. Deze campagnes kunnen bovendien ook bijdragen tot een positieve beeldvorming rond loopbaanbegeleiding. In de tweede plaats kunnen centra overwegen om loopbaanbegeleiding gratis aan te bieden aan allochtone werkenden. Deze beslissing dient wel met de nodige

voorzichtigheid genomen te worden. Een gratis deelname kan immers het engagement van de deelnemer verlagen en de kans op vroegtijdige uitval verhogen.

De taaldrempel is minder evident om aan te pakken. Mogelijk kunnen meertalige loopbaanbegeleiders of de aanwezigheid van een tolk een oplossing bieden. Wanneer een deelnemer het moeilijk heeft om zich goed uit te drukken, wordt het dan mogelijk om kort naar de eigen taal over te schakelen. Verder zijn vermoedelijk ook specifieke communicatieacties nodig naar allochtonen die minder goed Nederlands spreken. Hierbij kan gedacht worden aan het verschaffen van informatie over loopbaanbegeleiding via opleidingscentra die Nederlands voor anderstaligen aanbieden. Ook het aanspreken van organisaties die zich specifiek richten op bepaalde minderheden kan helpen. Hetzelfde geldt voor de instroom van personen van allochtone origine in het algemeen.

### **5.2.2 De gebruikte definitie van "allochtoon"**

Momenteel definieert men mensen van allochtone origine op basis van etniciteit; meer bepaald als personen die ofwel zelf naar België gekomen zijn, ofwel minstens 1 van de ouders of minstens 2 van hun grootouders. Deze definitie heeft een aantal nadelen. In de eerste plaats is ze behoorlijk ingewikkeld, waardoor de praktische bruikbaarheid ervan laag is. Dat blijkt onder andere uit het feit dat het opvolgsysteem rond loopbaanbegeleiding van de VDAB (en bijgevolg ook de loopbaancentra) uitgaan van een iets andere, meer werkbaar definitie, namelijk: personen met een huidige of vorige nationaliteit van buiten de Europese Economische Ruimte. Deze definitie is werkbaarder omdat nationaliteitsgegevens – in tegenstelling tot etniciteitsgegevens – vaker bijgehouden worden. Dit maakt tevens vergelijkingen met de populatie makkelijker. Dit brengt ons bij een tweede nadeel van de gebruikte definitie. Er bestaan geen goede populatiegegevens die dezelfde definitie van allochtoon hanteren. Het is met andere woorden niet mogelijk te achterhalen hoe groot het aandeel allochtone werkenden is dat met loopbaanbegeleiding bereikt wordt. Het is evenmin mogelijk na te gaan hoe representatief het aandeel allochtonen in loopbaanbegeleiding is. Er is met andere woorden geen enkele mogelijkheid om het bereik van allochtonen in loopbaanbegeleiding op een correcte wijze te evalueren. Tot slot beschouwt de definitie gehanteerd bij loopbaanbegeleiding mensen afkomstig uit een EU27-land niet als allochtoon. Hierdoor behoren migranten uit bepaalde Oost- en Zuid-Europese landen (bv. Polen, Portugal) niet tot de kansengroep 'allochtoon'. Nochtans zijn hun arbeidsmarktkansen vaak erg gelijkaardig met die van de 'echte' allochtonen. Op het vlak van werkzaamheid liggen hun kansen alleszins duidelijk lager dan die van de autochtone Vlamingen. Al bij al lijken er weinig objectieve redenen om iedereen uit de EU27 uit te sluiten uit de kansengroep 'allochtoon'. Het lijkt daarom aangewezen om een verruiming van de gebruikte definitie van 'allochtoon' te overwegen.

### **5.2.3 Bereik per centrum**

Tot slot wordt gewezen op de (vermoedelijke) ongelijke geografische spreiding van allochtone werkenden in Vlaanderen. "Vermoedelijk", want door het gebrek aan accurate data op basis van dezelfde definitie van allochtoon als in het besluit rond loopbaanbegeleiding, kan hier niet met zekerheid een uitspraak over gedaan worden. Hoe dan ook, de cijfers op basis van nationaliteit wijzen uit dat de meeste allochtonen wonen in de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen. Hoogstwaarschijnlijk is er ook nog binnen iedere provincie een sterke spreiding van allochtonen. Het is belangrijk om met deze spreiding rekening te houden wanneer het bereik van allochtonen per loopbaancentrum geëvalueerd wordt. Centra gelegen in een regio waar weinig allochtonen wonen, zullen het vermoedelijk moeilijker hebben om allochtonen te bereiken dan centra in regio's waar de populatie allochtonen groter is.

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

**Verbruggen, M., & Sels, L. (2009). *Loopbaanbegeleiding in Vlaanderen. De instroom in en effecten van loopbaanbegeleiding onder de loep genomen*. WSE Report.**

**Verbruggen, M., De Winne, S., Forrier, A., & Sels, L. (2009). *De vraag naar loopbaanbegeleiding bij werkenden van allochtone origine*. WSE Report.**

Verbruggen, M., & Sels, L. (2008). Can career self-directedness be improved through counseling? *Journal of Vocational Behavior*, 73(2), pp. 318-327.

# Loont levenslang leren ?

*Auteur(s): Anneleen Forrier*

## 1 Abstract

In het verlengde van de top van Lissabon is levenslang leren uitgegroeid tot één van de topprioriteiten in de Europese werkgelegenheidsstrategie. De Vlaamse Regering en sociale partners leggen eenzelfde klemtoon. Dat levenslang leren onontbeerlijk is voor de inzetbaarheid in onze snel veranderende samenleving wordt door weinigen in vraag gesteld. Toch nuanceren onderzoeksresultaten over de impact van levenslang leren dit sterke geloof in de meerwaarde ervan enigszins. Studies op micro-, meso- en macroniveaus wijzen op verschillende effecten en vertellen niet steeds een eenduidig verhaal. Om een goed uitgebouwd en gebalanceerd activerend arbeidsmarktbeleid te voeren is inzicht in de impact van levenslang leren voor het individu, de onderneming en de maatschappij dan ook cruciaal.

Deze bijdrage stoelt op een literatuurstudie waarin een overzicht ontwikkeld werd van de belangrijkste onderzoeksbevindingen op de drie onderzoeksniveaus. Volgende vaststellingen werden daarbij gedaan. De veelheid aan studies over deze thematiek ondersteunen veelal de gedachte dat levenslang leren loont, dit zowel voor individuen, organisaties als de maatschappij. Wel plaatsen ze enkele kanttekeningen bij een te sterk geloof in de impact van levenslang leren. Op het individuele vlak blijkt dat levenslang leren niet voor iedereen loont. Er bestaan bovendien aanwijzingen dat wie momenteel de weg naar levenslang leren nog niet heeft gevonden, niet hetzelfde positieve effect van opleiding en training zou genieten. Voor deze mensen zijn andere activeringsmaatregelen misschien meer aangewezen. Er kan dus niet zonder meer beweerd worden dat levenslang leren bestaande kloven op de arbeidsmarkt dicht. Bovendien toont onderzoek duidelijk aan dat trainingsprogramma's niet de meest doeltreffende tewerkstellingsstrategie zijn. Niet iedereen heeft baat bij een 'trainingsbad'. Een tewerkstellingsstrategie op maat lijkt het meest doeltreffend.

Op organisatieniveau kan gesteld worden dat training en opleiding vooral inspelen op attitudes en motivatie van personeel. Bovendien verdienen veel opleidingsinvesteringen zichzelf terug door de positieve impact op bedrijfsprestaties (productiviteit, competitiviteit, kwaliteit). Positief is ook dat bedrijfsleiders geloven in de meerwaarde van bedrijfsopleiding (al overschatten ze de impact ervan). Toch heeft levenslang leren geen eenduidige invloed op de financiële prestaties. De vraag blijft ook om welke reden organisaties investeren in training en opleiding. Onderzoek toont aan dat bedrijfsopleiding in belangrijke mate onmiddellijke tekorten in kennis en kwalificaties moet wegwerken. Bedrijfsopleiding fungeert vooral als een smeerolie die wrijvingen tussen onderwijs en arbeidsmarkt of tussen externe en interne arbeidsmarkt moet bestrijden. Bedrijven zijn meer begaan met de goede werking van hun organisatie dan met het mooie ideaal van levenslang leren voor hun personeel. En dat is hun goed recht. Een overheidsbeleid dat blijvende inzetbaarheid en 'levenslang leren' op de agenda plaatst, moet aandacht hebben voor de opleidingsinspanningen van organisaties maar mag zich niet uitsluitend op hen richten. De toenemende aandacht voor individueel toewijsbare rechten op opleiding (ook in CAO's) zijn dan ook toe te juichen.

De meerwaarde van levenslang leren op maatschappelijk niveau is onmiskenbaar. Het bestaan van spillover effecten en externaliteiten versterkt deze meerwaarde nog. Bij spillover hebben de effecten van opleiding en training niet alleen een impact op het individu (en dus ook de maatschappij) maar kunnen ze ook afstralen op anderen. Externaliteiten zijn onder meer de gunstige invloed op de gezondheid en levensverwachting en het milieu, de daling van de criminaliteit, de democratisering, de verdeling van de welvaart etc. Deze vaststellingen tonen aan dat de overheid er alle belang bij heeft een goed beleid inzake levenslang leren uit te bouwen. Toch is er momenteel nog onvoldoende duidelijkheid over de mate waarin displacement effecten (slechtere tewerkstellingsvooruitzichten voor niet-opgeleiden) de meerwaarde van levenslang leren op maatschappelijk niveau kunnen in gevaar brengen. Verder onderzoek is aangewezen.



## **Key words:**

Levenslang leren, activerend arbeidsmarktbeleid, individu, organisatie, maatschappij

## **2 Doelen van het onderzoek**

Verschillende studies over de impact van opleiding en training proberen de daadwerkelijke meerwaarde van levenslang leren in kaart te brengen, zowel voor individuen, organisaties als de maatschappij. Deze studies vertellen niet steeds een eenduidig verhaal. Om een goed uitgebouwd en gebalanceerd activerend arbeidsmarktbeleid te voeren is inzicht in de impact van levenslang leren voor het individu, de onderneming en de maatschappij cruciaal. Om hiertoe bij te dragen werd gekozen voor een literatuurstudie waarin de belangrijkste onderzoeksbevindingen bestudeerd werden op de drie niveaus en hieruit lessen voor het beleid werden getrokken.

Op individueel niveau werden de volgende vragen behandeld: (1) “Loont levenslang leren?”; (2) “Loont levenslang leren voor iedereen?”; (3) “Loont levenlang leren meer of minder dan andere maatregelen die er naar streven de arbeidsmarktkansen van individuen te vergroten?”. Er werden twee afhankelijke variabelen bestudeerd: loon en tewerkstellingskansen.

Om de impact van levenslang leren op bedrijfsniveau in kaart te brengen, werden volgende resultaatsindicatoren bekeken: (1) HR indicatoren (verloop, motivatie, ..), (2) prestatie-indicatoren (productiviteit, kwaliteit, competitiviteit) en (3) financiële indicatoren (winstgevendheid).

Studies die nagaan in welke mate de maatschappij beter wordt van levenslang leren, bestuderen de impact van training en opleiding op geaggregeerd niveau. In dit onderzoek werd gekeken naar volgende indicatoren (1) loon, (2) productiviteit, (3) arbeidsmarktparticipatie en (4) spillover effecten en externaliteiten.

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

Er werd een onderscheid gemaakt tussen opleiding en training. Opleiding wordt in de meeste studies gedefinieerd als formele opleiding die leidt tot een diploma (Blundell et al., 1999). Training wordt op heel verscheiden manieren gedefinieerd. De meeste definities gaan er van uit dat training werkgerelateerd is en gericht is op het aanleren van kennis, vaardigheden en attitudes voor (al dan niet onmiddellijke) toepassing in een functie of werkdomein (Simons & Thijsen, 2005). Blundell et al. (1999, p.6) definiëren training als “courses designed to help individuals develop skills that might be of use in their job”.

## **3 Methoden en data**

Er werd gekozen voor een literatuurstudie waarbij op zoek gegaan werd naar studies die de impact van training en opleiding op individueel niveau, organisatieniveau en maatschappelijk niveau bestudeerden.

## **4 Bevindingen**

### **4.1 Impact voor het individu, microniveau**

Gegevens over de opleidingsdeelname van 25-64 jarigen in Vlaanderen tonen aan dat er nog werk aan de winkel is (Steunpunt WSE). Om de doelstellingen van het Pact 2020 te halen moet de deelname aan opleiding stijgen en moeten de opleidings- en leeftijds kloof worden gedicht. Veel onderzoek naar levenslang leren boog zich reeds over de vraag welke kenmerken de deelname aan levenslang leren gunstig kunnen beïnvloeden. De vraag blijft echter of daarmee de kous af is. Leidt een hogere opleidingsdeelname stevast tot meer gelijkheid en een betere arbeidsmarktpositie voor iedereen? Vanuit bestaand onderzoek werd op zoek gegaan naar een antwoord op deze vraag. Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen de impact van levenslang leren op (1) loon en (2) de tewerkstellingskansen. Hoe levenslang leren zich verhoudt tot andere tewerkstellingsmaatregelen werd eveneens bestudeerd. Het literatuuroverzicht leidde tot de vier volgende conclusies.

(1) Levenslang leren loont.

Onderzoek wijst op positieve effecten van zowel opleiding als training op het loon en de tewerkstellingskansen van individuen. Het belang dat in beleidsmiddelen aan levenslang leren wordt gehecht is dus zeker terecht. Toch moeten enkele belangrijke kanttekeningen gemaakt worden.

(2) Levenslang leren loont niet voor iedereen evenveel.

Verschillende studies tonen aan dat opleiding en training een hogere loonopbrengst creëren voor kansengroepen op de arbeidsmarkt zoals vrouwen en kortgeschoolden. Voor ouderen werkt training eerder in op de tewerkstellingskansen dan op het loon. Deze vaststellingen zouden kunnen suggereren dat levenslang leren kloven op de arbeidsmarkt kan helpen dichten. Enige voorzichtigheid is echter geboden. Ten eerste onderzoeken de meeste studies de impact van training binnen de kansengroep (bv. vrouwen met training versus vrouwen zonder training). Een positieve impact van levenslang leren betekent dus niet zonder meer dat de kloof tussen mannen en vrouwen of tussen kortgeschoolden en hogergeschoolden wordt gedicht.

Ten tweede wijzen sommige studies op het belang van niet-geobserveerde heterogeniteit. De positieve impact van levenslang leren is niet zuiver een opleidings- of trainingseffect maar heeft ook te maken met verschillen in attitudes, motivatie en niet-geobserveerde capaciteiten tussen deelnemers en niet-deelnemers. Er bestaan aanwijzingen in onderzoek dat wie momenteel de weg naar levenslang leren nog niet heeft gevonden, niet hetzelfde positieve effect van training en opleiding zou genieten.

(3) Niet elke vorm van levenslang leren loont.

Sommige vormen van opleiding of training hebben meer impact dan andere. De onderzoeksbevindingen zijn echter niet eenduidig en vaak moeilijk te vergelijken. Dit is ondermeer zo omdat opleidingstypes en -benamingen sterk verschillen tussen landen en tussen verschillende studies. Toch werd een poging gedaan om tot overkoepelende conclusies te komen. Wat onder meer opvalt, is dat volwasseneneducatie een lagere loonopbrengst genereert dan de gewone basiseducatie. De loonopbrengst van een diploma is nog steeds positief maar verzwakt sterk wanneer dat diploma op latere leeftijd wordt behaald. Wat betreft training kan geconcludeerd worden dat training waarin overdraagbare kennis wordt aangeleerd een hogere impact heeft.

(4) Levenslang leren loont minder dan werkervaringsprogramma's.

Om de meerwaarde van levenslang leren ten volle naar waarde te schatten, werd bestudeerd hoe levenslang leren zich verhoudt tot andere tewerkstellingsmaatregelen. De meeste studies vergelijken de impact van verschillende tewerkstellingsmaatregelen op de tewerkstellingskansen en de bijhorende loonevolutie van werklozen. Uit dit onderzoek blijkt dat levenslang leren belangrijke positieve effecten heeft, zeker als wordt gekeken op lange termijn. Toch tonen deze studies aan dat vooral werkervaringsprogramma's doeltreffender zijn. Niet iedereen heeft baat bij een 'trainingsbad'. Een tewerkstellingsstrategie op maat is wellicht het meest doeltreffend.

Deze vaststellingen wijzen erop dat de aandacht voor levenslang leren zeker terecht is maar dat een blind optimisme moet getemperd worden. Levenslang leren is geen panacee tegen alle kwalen.

#### **4.2 Impact voor de onderneming, mesoniveau**

Over de meerwaarde van levenslang leren voor individuen bestaat grote eensgezindheid. Over het belang van opleiding en training voor bedrijven bestaat minder unanimiteit. Voorstanders van bedrijfsopleiding argumenteren dat een gekwalificeerd personeelsbestand de bedrijfsprestaties, het concurrentievermogen en de innovatiekracht van de organisatie ten goede komen. Sceptici wijzen op de mogelijke impact van bedrijfsopleiding op personeelsverloop. De kans bestaat immers dat getrainde werknemers hun positie op de arbeidsmarkt verstevigen en de benen nemen. Bovendien onderstrepen ze de vaak geringe transfer van het geleerde naar de werkplek (Alliger et al., 1997).

Om na te gaan in welke mate opleiding en training een meerwaarde betekenen voor bedrijven, werd een overzicht opgesteld van bestaande onderzoeksbevindingen over de impact van opleidingsinspanningen op bedrijfsresultaten. In navolging van onderzoek naar de impact van human resource management (HRM) op bedrijfsprestaties, werden volgende resultaatsindicatoren van opleiding bekeken: (1) human resource (indicatoren (verloop, motivatie etc.), (2) prestatie-indicatoren (bv productiviteit, competitiviteit, kwaliteit) en (3) financiële indicatoren (winstgevendheid).

Uit onderzoek komt naar voor dat training en opleiding het meest inwerken op human resource indicatoren. Daarbij is de correlatie tussen opleiding/training en attitudes en motivatie hoger dan die tussen opleiding/training en verloop. In bedrijven die meer opleiden vertoont het personeel een grotere arbeidstevredenheid en meer betrokkenheid. Het verband tussen opleiding en verloop is minder eenduidig. De meeste studies geven aan dat bedrijven die meer opleiden een lager personeelsverloop kennen. Andere studies vinden echter een positief verband en stellen vast dat organisaties met een hoog personeelsverloop meer opleiden. Aangezien het meeste onderzoek cross-sectioneel is, blijft het bovendien onduidelijk welke de richting van de causaliteit is. Daarnaast werken opleiding en training ook in op een aantal prestatie-indicatoren (met kwaliteit als de belangrijkste). Bedrijfsopleiding heeft dus zeker een meerwaarde maar werkt minder in op de financiële prestaties van de organisatie. Dat is niet zo verwonderlijk aangezien de afstand tussen human

resource praktijken en financiële prestatie-indicatoren groter is en deze laatste beïnvloed worden door tal van andere factoren.

Toch moeten deze resultaten genuanceerd worden. Het blijft moeilijk om algemene uitspraken te doen omdat zowel training als de bedrijfsindicatoren op erg uiteenlopende manieren worden gemeten. Bovendien zijn de meeste studies cross-sectioneel waardoor het moeilijk blijft om uitspraken over causaliteit en de richting ervan te doen. Weinig of geen studies gaan bovendien op zoek naar de impact van verschillende soorten training (bv. werkplekleren versus formele opleiding). Ook wordt er zelden gekeken bij wie de training terecht komt (bv. high potentials versus uitvoerend personeel). Nochtans zouden de relaties met bovenstaande bedrijfsindicatoren sterk kunnen verschillen afhankelijk van de trainingsvorm en van de doelgroep. De hierboven geschetste bevindingen op microniveau sterken dit vermoeden.

#### **4.3 Impact voor de maatschappij, macroniveau**

De opbrengst van levenslang leren voor individuen (private return) kan ook overgedragen worden naar andere niveaus, zoals de gehele economie of maatschappij, maatschappelijke opbrengst (social return). Wanneer de overheid opleiding en training wil stimuleren is inzicht in deze maatschappelijke opbrengst noodzakelijk.

Verschillende studies hebben de impact van levenslang leren op maatschappelijk gebied bestudeerd. Ze kijken naar effecten op geaggregeerd niveau. Ze gebruiken daarbij erg verschillende indicatoren zoals (1) loon, (2) productiviteit, (3) arbeidsmarktparticipatie en (4) spillover effecten en externaliteiten.

(1) Studies die loonopbrengst van levenslang leren op maatschappelijk niveau nagaan, vergelijken de totale kost van opleiding en training met de som van het brutoloon van individuen die van deze opleiding en training genieten. Verschillende studies bekomen een maatschappelijke opbrengstvoet van opleiding van 6 tot 12% (Wilson & Briscoe, 2004). Dit ligt in de lijn van de opbrengstvoet van andere kapitaalvormen. Weinig of geen onderzoek berekende deze maatschappelijke opbrengstvoet van training.

(2) Verschillende studies geven aan dat het opleidingsniveau van de werkende bevolking sterk gerelateerd is aan de economische groei. Ontwikkelingslanden voelen de grootste impact van een toename in de werkende bevolking van mensen met een lagere schooldiploma en middelbare schooldiploma. Ontwikkelde landen bekomen de grootste opbrengst van een toename in het aandeel hooggeschoolden.

(3) Analyses van de OESO (2004) geven een sterke correlatie aan tussen, aan de ene kant, het niveau van initiële opleiding en bijkomende vorming in een land en, aan de andere kant, de arbeidsmarktparticipatie. Er wordt echter geen correlatie vastgesteld tussen opleiding en training en de werkloosheidsgraad. Het feit dat training niet gepaard gaat met een lagere geaggregeerde werkloosheid maar wel met een lager risico op werkloosheid voor de opgeleiden (op individueel niveau) kan wijzen op displacement effecten. Displacement effecten houden in dat iemand opleiden de tewerkstellingsvooruitzichten van de niet-opgeleiden kan verminderen. Verdere analyses bevestigen deze veronderstelling echter niet en geven aan dat displacement effecten gering zijn (OESO, 2004).

(4) Verschillende studies tonen aan dat opleiding en training spillover effecten genereren. Dat betekent dat de effecten van opleiding en training niet alleen een impact hebben op het individu (en dus ook de maatschappij) maar ook kunnen afstralen op anderen. Zo toont onderzoek aan dat beter opgeleide werknemers niet alleen zelf productiever zijn maar ook de productiviteit van hun niet-getrainde collega's gunstig beïnvloeden. Daarnaast bestaan er ook externaliteiten, zoals de gunstige invloed op de gezondheid en levensverwachting, de daling van de criminaliteit, een gunstige invloed op het milieu, de democratisering, de verdeling van de welvaart etc.

De bovenstaande vaststellingen geven aan dat levenslang leren een belangrijke maatschappelijke meerwaarde heeft. Bovendien toont de discussie over spillover effecten en externaliteiten aan dat investeringen in levenslang leren niet alleen de economische groei en de arbeidsmarktparticipatie ten goede komen maar ook inwerken op andere domeinen die een maatschappelijke meerwaarde hebben.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

De veelheid aan studies die in deze bijdrage besproken werden, ondersteunen veelal de gedachte dat levenslang leren loont, dit zowel voor individuen, organisaties als de maatschappij. Wel plaatsen ze enkele kanttekeningen bij een te sterk geloof in de impact van levenslang leren.

Op het individuele vlak blijkt dat levenslang leren niet voor iedereen loont. Er bestaan bovendien aanwijzingen dat wie momenteel de weg naar levenslang leren nog niet heeft gevonden, niet hetzelfde positieve effect van opleiding en training zou genieten. Voor deze mensen zijn andere activeringsmaatregelen misschien meer aangewezen. We kunnen dus niet zonder meer beweren dat levenslang leren bestaande kloven op de arbeidsmarkt dicht. Bovendien toont onderzoek duidelijk aan dat trainingsprogramma's niet de meest

doeltreffende tewerkstellingsstrategie zijn. Niet iedereen heeft baat bij een 'trainingsbad'. Een tewerkstellingsstrategie op maat is wellicht het meest doeltreffend.

Op organisatieniveau blijkt dat training en opleiding vooral inspelen op attitudes en motivatie van personeel. Bovendien verdienen veel opleidingsinvesteringen zichzelf vaak terug door de positieve impact op bedrijfsprestaties. Positief is ook dat bedrijfsleiders geloven in de meerwaarde van bedrijfsopleiding (al overschatten ze de impact ervan). Toch heeft levenslang leren geen invloed op de financiële prestaties van organisaties. De vraag blijft ook om welke reden organisaties investeren in training en opleiding. Eerder onderzoek toonde aan dat bedrijfsopleiding in belangrijke mate onmiddellijke tekorten in kennis en kwalificaties moet wegwerken. Bedrijfsopleiding fungeert als een smeerolie die wrijvingen tussen onderwijs en arbeidsmarkt of tussen externe en interne arbeidsmarkt moet bestrijden. Bedrijven zijn meer begaan met de goede werking van hun organisatie dan met het mooie ideaal van levenslang leren voor hun personeel. En dat is hun goed recht. Een overheidsbeleid dat blijvende inzetbaarheid en 'levenslang leren' op de agenda plaatst, moet aandacht hebben voor de opleidingsinspanningen van bedrijven maar mag zich niet uitsluitend op hen richten. De toenemende aandacht voor individueel toewijsbare rechten op opleiding (ook in CAO's) zijn dan ook toe te juichen.

De meerwaarde van levenslang leren op maatschappelijk niveau is onmiskenbaar. Het bestaan van spillover effecten en externaliteiten versterkt deze meerwaarde nog. Deze vaststelling toont aan dat de overheid er alle belang bij heeft een goed beleid inzake levenslang leren uit te bouwen. Toch is er momenteel nog onvoldoende duidelijkheid over de mate waarin displacement effecten de meerwaarde van levenslang leren op maatschappelijk niveau kunnen in gevaar brengen. Verder onderzoek is aangewezen.

Ondanks de veelheid aan bevindingen kan verder onderzoek nog meer klaarheid brengen over de mate waarin levenslang leren loont. De meeste studies op individueel niveau zijn gebaseerd op Britse en Amerikaanse datasets. Meer inzicht in de situatie in Vlaanderen is aangewezen. Op bedrijfsniveau is er weinig inzicht in de mate waarin de trainingsvorm en de doelgroep de relatie tussen levenslang leren en bedrijfsindicatoren beïnvloeden. Om de vergelijking tussen bevindingen op micro- en op mesoniveau scherper te maken, is extra inzicht op dit vlak nodig. Zoals gezegd is op macroniveau meer inzicht in displacement effecten nodig. Verder is het belangrijk na te gaan of een overkwalificering van de werkende bevolking op termijn geen negatieve effecten teweegbrengt en de meerwaarde van levenslang leren teniet doet. Tot slot is longitudinaal onderzoek op micro-, meso- en macroniveau aangewezen om de richting van de causaliteit duidelijker in kaart te brengen.

Bovendien moet verder onderzoek meer licht werpen op de mate waarin selectie-effecten meespelen. In de econometrische literatuur wordt al lang een uitgebreid debat gevoerd over deze problematiek. Verschillende methoden, elk met hun voor- en tegenstanders, werden aangereikt om het probleem van 'selection bias' aan te pakken (zie Bollens, 2000). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen experimentele en niet-experimentele benaderingen. In de experimentele benaderingen wordt getracht het klassiek laboratoriumexperiment na te bootsen. Meestal wordt de groep van individuen die zich kandidaat stellen voor een maatregel 'ad random' opgesplitst in twee groepen: (1) de experimentele groep (*english: treatment group*) die mag deelnemen aan de maatregel en (2) de controlegroep (*english: control group*) die niet mag deelnemen. De resultaten (bv. loopbaanevolutie) worden dan vergeleken. Aangezien beide groepen op voorhand bereid waren deel te nemen aan de maatregel is er geen probleem van zelfselectie. Zo'n experimenteel design is echter niet voor elke maatregel op te zetten. Bovendien rijzen ook ethische vragen aangezien mensen bewust worden uitgesloten van een maatregel. Het niet-experimentele design is een alternatieve methode. Hier gebruikt men de klassieke manieren van dataverzameling zoals o.a. surveys. Men streeft er wel naar om een groep van individuen samen te stellen die maximaal vergelijkbaar is met de groep van individuen die deelnemen aan de maatregel. Daarom is het belangrijk om bij de analyse modellen te ontwikkelen die rekening houden met selectie-effecten. Daarvoor zijn allerlei technieken ontwikkeld die het bijvoorbeeld mogelijk maken om het selectiemechanisme en het uitkomstmechanisme simultaan te schatten. Om dergelijke analyses te kunnen doen zijn kwaliteitsvolle longitudinale data noodzakelijk.

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

**Forrier, A. (2009). Loont levenslang leren? De impact van levenslang leren op micro-, meso- en macroniveau. *Over. Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 19(1), pp. 8-25.**

Alliger, G., Tannenbaum, S., Bennett, W., Traver, H. & Shortland, A. (1997). A meta-analysis on the relations among training criteria. *Personnel Psychology*, 50, pp. 341-358.

Blundell, R., Dearden, L., Meghir, C. & Sianesi, C. (1999). Human capital investment: the returns from education and training to the individual, the firm and the economy. *Fiscal Studies*, 20(1), pp. 1-23.

Bollens, J. (2000). *Impactevaluatie van actief arbeidsmarktbeleid*. Bijdrage WAV-SISWO congres, 17 november 2000.

OESO (2004). Improving skills for more and better jobs: does training make a difference? In *Employment Outlook, Chapter 4*. Parijs: OESO.

Simons, P. & Thijssen, J. (2005). Opleiden in organisaties. In F. Kluytmans, *Leerboek Personeelsmanagement*. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Wilson, R. & Briscoe, G. (2004). The impact of human capital on economic growth: a review. In P. Descy, & M. Tessaring, (Eds.). *Impact of education and training*. Thessaloniki: Cedefop Reference Series 54.

Zwick, T. (2006). The impact of training intensity on establishment productivity. *Industrial Relations*, 45, pp. 26-46.

# Ondernemerschap in Vlaanderen: een stand van zaken

*Auteurs: Luc Sels, Mieke Booghmans, Elise Marescaux, Sophie De Winne en Ilke Van Beveren*

## 1 Abstract

Te weinig Vlamingen zetten de stap naar het zelfstandig ondernemerschap. Nochtans is ondernemerschap belangrijk voor onder andere werkgelegenheids groei. Die beweringen hebben de afgelopen jaren sterk het discours over ondernemerschap in Vlaanderen gekleurd. Maar komen deze beweringen wel overeen met de realiteit? In dit onderzoek werd in eerste instantie nagegaan in hoeverre het pessimisme omtrent Vlaams ondernemerschap terecht is. Ten tweede werden de effecten van startend ondernemerschap op jobcreatie nagegaan. Hiertoe werden gegevens uit verschillende grootschalige en rijke internationale en Belgische databanken gebruikt. Uit de analyses blijkt ten eerste dat Vlaanderen het er helemaal niet zo berooid van afbrengt wat de ondernemersgraad betreft en dit zowel wat internationale positie betreft als de evolutie die Vlaanderen het laatste decennium maakte. Ten tweede werd vastgesteld dat zowel op korte als lange termijn startend ondernemerschap een positief effect heeft op de jobcreatie. Op middellange termijn wezen de analyses daarentegen op een negatief effect wat het totale effect licht positief maar niet significant maakt. Op basis van deze resultaten werden enkele conclusies voor Vlaanderen alsook beleidsimplicaties geformuleerd.

### **Key words:**

Ondernemerschap, werkgelegenheids groei, jobcreatie, startend ondernemerschap

## 2 Doel van het onderzoek

De eerste doelstelling van dit onderzoek was het in kaart brengen van ondernemerschap in Vlaanderen. Daarbij werd de Vlaamse ondernemersgraad in een Belgisch en Europees perspectief gepositioneerd. Zowel een statisch als een dynamisch perspectief werd beoogd. Statisch werd bekeken waar het Vlaams Gewest zich precies bevindt in het Europese peloton en ten opzichte van de andere Belgische Gewesten. Dynamisch werd geschat of Vlaanderen er, in Europees perspectief, sneller of trager 'op vooruit' is gegaan. Bovendien werd getracht meer zicht te krijgen op de transitie naar zelfstandig ondernemerschap, in het bijzonder op de transitiekansen vanuit loonarbeid en werkloosheid. Dit eveneens in vergelijking met de andere Belgische gewesten en de overige EU-lidstaten.

De tweede doelstelling was om na te gaan in hoeverre ondernemerschap een belangrijke hefboom is van werkgelegenheids groei zoals vaak wordt verondersteld. Daarbij gaan we in op de rol van startend ondernemerschap waarbij de opstartgraad nagegaan werd in Vlaanderen, Wallonië en Brussel alsook de evolutie ervan. Bovendien werd de regionale diversiteit in startend ondernemerschap bekeken alsook de relatie met de werkloosheids- en werkzaamheidsgraad ter indicatie van de mate waarin regionale verschillen in opstartgraad gestuurd worden door de economische situatie. Ten slotte was er de eigenlijke effectmeting, meer bepaald de schatting van de jobcreatie vanuit startend ondernemerschap.

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

De afbakening van de groep 'ondernemers' sluit in dit onderzoek aan bij de internationale definitie van ondernemerschap. De afbakening is gebaseerd op de International Classification of Status in Employment (ICSE-93) die in 1993 werd overeengekomen in de schoot van de International Labour Organization (ILO). Kort samengevat wordt iedereen als 'ondernemer' beschouwd die ofwel (1) als zelfstandige actief is, ofwel (2) als loontrekkende of meewerkend familielid aan het hoofd van een zaak of bedrijf staat.

De ondernemersgraad wordt gedefinieerd als het percentage van de beroepsbevolking dat actief betrokken is bij het opstarten van een onderneming of in de voorbije drie jaar een eigen onderneming heeft opgericht. Dit stemt overeen met de Total Entrepreneurial Activity index die in internationaal onderzoek ook wordt gehanteerd.

Startend ondernemerschap wordt in dit onderzoek weerspiegeld in de start-up rate of de opstartgraad. De opstartgraad is gemeten als het aantal startende ondernemingen per 10 000 inwoners.

### 3 Methoden en data

Om de eerste doelstelling van het onderzoek te realiseren werd gebruik gemaakt van drie bronnen. De eerste bron is de European Labour Force Survey (ELFS), die steunt op een zeer uitgebreide steekproef én vergelijkingen in de tijd en tussen Europese lidstaten toelaat. De tweede bron zijn populatiebestanden van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (AM&SB) die door het Steunpunt WSE aangewend worden voor de analyse en de monitoring van de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid. De derde bron is een loopbaanpanel uit het Datawarehouse AM&SB dat door het Steunpunt WSE aangewend wordt in het kader van onderzoek over de professionele mobiliteit.

Om de stand van zaken rond startend ondernemerschap en de impact op jobcreatie na te gaan, waren twee bronnen ter beschikking die ruime mogelijkheden bieden voor de monitoring van de regionale en lokale arbeidsmarkt: de Vlaamse Arbeidsrekening (VAR) en de Verrijkte Kruispuntbank Ondernemingen (VKBO). De VAR richt zich hoofdzakelijk op het in kaart brengen van de beroepsbevolking. De VKBO omvat een brede waaier aan bedrijfsgegevens die kunnen aangewend worden om statistieken over ondernemingen op te maken.

#### *Methodische toelichting (bijvoorbeeld type van survey: statistische technieken)*

Er werd gebruik gemaakt van deze databanken om zowel beschrijvende cijfers op te maken als statistische analyses uit te voeren. De beschrijvende cijfers werden voornamelijk aangewend om een beeld te schetsen van de huidige Vlaamse situatie wat de ondernemersgraad en startend ondernemerschap betreft. Hierbij werden vergelijkingen gemaakt met de andere Belgische regio's alsook verschillende Europese landen. Ook werd de transitie naar ondernemer bekeken en dan in het bijzonder het antwoord op de vraag of het vooral loontrekkenden, werklozen of inactieven zijn die deze transitie maken. Daarnaast werden enkele logistische regressies uitgevoerd om - ten opzichte van de andere EU-lidstaten - de kans te berekenen dat men werkzaam is als zelfstandige, de kans dat men de transitie maakt van werknemer of werkloze naar zelfstandige en de kans dat men één jaar na de transitie naar zelfstandige nog steeds als zelfstandige actief is. Om de regionale diversiteit in de evolutie in startend ondernemerschap in kaart te brengen, werd gebruik gemaakt van clusteranalyses op gemeentelijk niveau. Op die manier werd enerzijds nagegaan of groepen gemeenten geïdentificeerd kunnen worden die gekenmerkt worden door verschillende evoluties. Anderzijds werd onderzocht in hoeverre deze regionale verschillen te koppelen zijn aan de economische situatie, althans wat de werkloosheids- en werkzaamheidsgraad betreft. Ten slotte werden longitudinale regressie-analyses aangewend om na te gaan wat de korte, middellange en langetermijneffecten zijn van startend ondernemerschap op de werkgelegenheidsgroei.

### 4 Bevindingen

#### 4.1 Hoezo, Vlaanderen niet ondernemend?

Om na te gaan hoe het gesteld is met ondernemerschap in Vlaanderen werd Vlaanderen vergeleken met andere regio's binnen België en verschillende EU-lidstaten. Een eerste observatie houdt in dat Vlaanderen zich niet hoeft te schamen wat ondernemerschap betreft. De Vlaamse ondernemersgraad bedroeg in 2007 immers 9,8% wat hoger is dan in het Waals Gewest (7,9%) en nauwelijks afwijkt van het EU-27 gemiddelde van 10,1%. Heel wat van Vlaanderens meest relevante benchmarks zoals Duitsland en Frankrijk moeten het hiertegen afleggen. Ook dynamisch staat Vlaanderen er vrij goed voor. Na een lichte achteruitgang tussen 2000 en 2003 die in meerdere landen werd opgetekend, noteerde Vlaanderen in de periode 2003-2007 een stijging van 0,9 procentpunten waarmee Vlaanderen binnen de EU15 'brons' haalt. Ook het aantal starters zat in deze periode in Vlaanderen in de lift. Waar in 2003 het aantal starters 33 239 bedroeg, startten in 2007 46 920 personen een zelfstandige activiteit op.

Veel ondernemerschap staat echter niet garant voor een solide arbeidsmarkt of sterke economie. Vaak geldt het tegendeel namelijk dat landen met een lage werkzaamheidsgraad een hoog aantal ondernemers heeft die uit economische noodzaak de stap naar zelfstandige maakten. Om die reden werd eveneens de correlatie tussen ondernemers- en werkzaamheidsgraad nagegaan alsook het aandeel van de werkzaamheid ingenomen door ondernemers; wat weergeeft hoe belangrijk ondernemerschap is in de totale werkgelegenheid. Hieruit blijkt ten eerste dat de correlatie licht negatief is (-0,09), wat aangeeft dat een hoge ondernemersgraad inderdaad lang niet altijd samengaat met een hoge werkzaamheidsgraad. Ten tweede bedroeg in Vlaanderen het aandeel ondernemers in de werkzaamheid in 2007 14,8% wat het EU27 gemiddelde van 15,4% sterk

benadert en waaruit dus blijkt dat ondernemers een relatief groot deel van de totale werkzaamheid innemen. Uit een logistische regressie blijkt dan ook dat de kans in Vlaanderen groter is dan het Europees gemiddelde dat men als zelfstandige werkt in plaats van als werknemer. De keerzijde is echter dat het aandeel van de bevolking dat loonarbeid verricht in Vlaanderen erg laag uitvalt (56,3%) in vergelijking met belangrijke benchmarks zoals Denemarken (70%) en Nederland (65,2%). De conclusie is dan ook dat Vlaanderen best competitief is op het vlak van de ondernemersgraad, maar niet op het vlak van het aandeel werkenden in loonarbeid. De focus moet dan ook niet zozeer gericht zijn op het alsmear verhogen van het aantal starters, maar wel op het versterken van de jobcreatie bij die starters die groeipotentieel hebben, een punt waar later nog op teruggekomen wordt.

Wanneer vervolgens gefocust wordt op de transitie naar zelfstandige in Vlaanderen kan vastgesteld worden dat voornamelijk personen die betaalde arbeid uitvoeren in een ander statuut en inactieven (bv. herintredende huisvrouwen of -mannen en schoolverlaters) de stap naar zelfstandigheid maken (respectievelijk 40% en 31,1%). Desondanks is in Vlaanderen de kans kleiner dat men de transitie van werknemer in loondienst naar zelfstandige maakt ten opzichte van het EU-gemiddelde. Vlaanderen slaagt er blijkbaar niet in om veel werknemers te verleiden om de stap naar ondernemerschap te zetten. Dit geldt eveneens voor de werklozen die in vergelijking met het EU-gemiddelde minder kans hebben om de transitie te maken naar het zelfstandig statuut. Toch heeft Vlaanderen een hoge ondernemersgraad. Dit kan verklaard worden door de relatieve stabiliteit van ondernemerschap in Vlaanderen. In vergelijking met het Europees gemiddelde hebben zelfstandigen in Vlaanderen immers een grotere kans om na één jaar nog steeds zelfstandig te zijn. De slotsom is dan ook dat Vlaanderen een behoorlijke ondernemersgraad kent, maar tevens een erg beperkte mobiliteit tussen de statuten van werknemer en werkloze enerzijds en zelfstandige anderzijds. Hierbij moeten twee belangrijke nuances meegegeven worden in verband met de relatief geringe transitiekans van werkloosheid naar ondernemerschap. Ten eerste betekent het lage transitiecijfer niet dat ondernemerschap geen belangrijke rol kan spelen in het bestrijden van werkloosheid. Ondernemerschap kan immers op lange termijn voor extra arbeidsplaatsen zorgen en in die zin werkloosheid 'opsorpen' (het zogenaamde entrepreneurial effect) (Thurik et al., 2008). Hier wordt nog op terug gekomen bij de tweede doelstelling van het onderzoek. Ten tweede verdient de transitie vanuit werkloosheid naar zelfstandigheid pas veel meer beleidsaandacht wanneer blijkt dat die transitie met een zekere kans voltooid kan worden. De duurzaamheid van zulke transitie is daartoe een belangrijke indicator. Wanneer echter de cohorte werknemers die in één van de vier kwartalen in 2001 de stap naar zelfstandige arbeid gezet hebben, vergeleken wordt met de cohorte werklozen die tijdens dezelfde referentieperiode de stap hebben gezet, kan vastgesteld worden dat de kans op overleven in het statuut van zelfstandige beduidend hoger is voor de eerste groep dan de tweede.

#### **4.2 Ondernemerschap, een motor voor jobcreatie**

In tweede instantie werd in dit onderzoek nagegaan of startend ondernemerschap werkelijk bijdraagt aan de werkgelegenheids groei in het Vlaams, Brussels Hoofdstedelijk en Waals Gewest. Daarvoor werd eerst nagegaan hoe startend ondernemerschap in deze regio's geëvolueerd is. De opstartgraad bedroeg in de drie regio's in 2007 respectievelijk 65,9; 88,4 en 57,7. Dit betekent een respectievelijke stijging van 60%, 40% en 36% in de periode tussen 1990 en 2007. De trend was echter niet constant positief. In 1999 was er in de drie Gewesten een terugval. Vanaf 2003 was er echter een sterke en vrij constante stijging. Mogelijk liggen in Vlaanderen recente beleidsmaatregelen op het vlak van financiering, kennis- en talentontwikkeling, innovatie en internationalisatie mee aan de basis van deze stijging. Ook het stimuleren van een ondernemerschapsklimaat, de (pogingen tot) administratieve vereenvoudiging en het stimuleren van ondernemerschap in het onderwijs kunnen de opstartgraden een positieve stimulans gegeven hebben.

Achter de gemiddelde cijfers op gewestniveau gaat echter een grote regionale diversiteit schuil, zowel wat de opstartgraad op zich betreft als de evolutie ervan. Op gemeentelijk niveau werd er in 2007 een minimum opstartgraad opgetekend van 9,5 terwijl het maximum 148,7 bedroeg. Bovendien konden op basis van een clusteranalyse zeven groepen gemeenten geïdentificeerd worden die een verschillende evolutie in opstartgraad vertonen. Zo zijn er bijvoorbeeld gemeenten die in 1990 een zeer hoge opstartgraad kenden en sindsdien nog sterk gegroeid zijn. Anderzijds zijn er evenzeer gemeenten die in 1990 een hoge opstartgraad vertoonden, maar sindsdien nauwelijks of niet gegroeid zijn of gemeenten die een lage start kenden, maar sindsdien gegroeid zijn. Volgens internationaal onderzoek zouden de belangrijkste determinanten van regionale verschillen in opstartgraad de bevolkingsdichtheid, de werkloosheidsgraad, het lokale overheidsbeleid rond ondernemerschap, de beschikbaarheid van financiering, de inkomensgroei, het opleidingsniveau van de bevolking en de industriële structuur van de regio wijzigingen hierin zijn (o.a.



Armington & Acs, 2002; Lee et al., 2004). Voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel kan we dit momenteel niet allemaal sluitend getoetst worden. Data in verband met de bevolkingsdichtheid, het gemiddelde inkomen en de werkloosheidsgraad per gemeente voor 2005 zijn wel voorhanden. Op basis van deze data werd – in lijn met bestaand onderzoek – enerzijds een positieve samenhang tussen de bevolkingsdichtheid en de opstartgraad gevonden (0,15,  $p < 0,05$ ) en het gemiddelde inkomen en anderzijds de opstartgraad (0,18,  $p < 0,05$ ). Dit duidt op agglomeratie-effecten (Armington & Acs, 2002): in regio's met een hoge bevolkingsdichtheid en inkomens is de kans op een grote afzetmarkt voor producten of diensten het hoogst, wat startende bedrijven aantrekt. De opstartgraad en werkloosheidsgraad hangen negatief samen (-0,22,  $p < 0,05$ ) wat mogelijk verklaard kan worden door het sterk uitgebouwd sociale zekerheidssysteem. Vervangingsinkomens verlagen namelijk de neiging om zelfstandig te worden uit noodzaak. Het is echter ook mogelijk dat regio's met veel opstartactiviteit ook veel werkgelegenheid creëren, en op die manier de werkloosheidsgraad drukken. Net die relatie werd in dit onderzoek ook getoetst.

Of een startende onderneming zelf arbeidsplaatsen creëert hangt mogelijk af van het type startend ondernemerschap. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen ondernemerschap uit noodzaak (necessity entrepreneurship, bv. door een situatie van werkloosheid) en uit opportunisme (opportunity entrepreneurship, bv. omwille van een veelbelovende marktopportuniteit) (Thurik et al., 2008). De veronderstelling is dat het eerste type ondernemerschap minder kansen op succes heeft en dus minder tot jobcreatie leidt dan het tweede type. Deze veronderstelling wordt enigszins gestaafd door de resultaten die hierboven beschreven werden namelijk dat de overlevingskansen van ondernemers die starten vanuit het statuut van werkloosheid geringer zijn dan werknemers die de transitie maken. Over redenen van opstart waren er geen gegevens voorhanden. Wel hadden we gegevens over de werkzaamheids- en de werkloosheidsgraad op gemeentelijk niveau in 2007 ter beschikking. Een clusteranalyse op deze gegevens in combinatie met de opstartgraad geeft een indicatie van de mate waarin regionale verschillen in de huidige opstartgraad gestuurd worden door de economische situatie. Uit deze analyse blijken sterke profielverschillen tussen het Vlaams Gewest enerzijds en het Brussels Hoofdstedelijk en Waals Gewest anderzijds. Op enkele uitzonderingen na, tekenen bijna alle Vlaamse gemeenten gemiddelde tot hoge werkzaamheidsgraden en gemiddelde tot lage werkloosheidsgraden op. Opvallend is dat Vlaanderen met betrekking tot de opstartgraad hierbij in twee groepen uiteenvalt: een groep die dit combineert met een relatief hoge opstartgraad en een groep die dit combineert met een relatief lage opstartgraad. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest combineert echter een hoge opstartgraad met een hoge werkloosheids- en lage werkzaamheidsgraad. In het Waals Gewest werd meer variatie gevonden. Vooral de provincie Henegouwen, delen van de provincie Luxemburg en een gordel van gemeenten uit de provincies Namen en Luik combineren zeer lage opstartgraden met hoge werkloosheids- en werkzaamheidscijfers. De vrij ondernemende provincie Waals-Brabant scoort gemiddeld op werkzaamheid en werkloosheid. Dit suggereert dat startende ondernemingen in Vlaanderen wellicht tot werkgelegenheidsgroei leiden; in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet of slechts in beperkte mate en in het Waalse Gewest wel of niet, afhankelijk van de regio.

Om daadwerkelijk het effect van ondernemerschap op werkgelegenheidscreatie na te gaan, wordt een onderscheid gemaakt tussen effecten op korte, middellange en lange termijn (De Winne & Sels, 2008). Wanneer een ondernemer de markt betreedt, is er immers in eerste instantie een direct effect op de werkgelegenheid, hetzij omdat de ondernemer werkloos was, hetzij omdat door zijn/haar vertrek als loontrekkende een positie vacant wordt. Wanneer de ondernemer vanaf dag één werknemers in dienst heeft, is dit direct positieve kortetermijneffect evident nog groter. Een aanzienlijk deel van de starters is echter niet voldoende competitief en verlaat de markt. Bovendien dwingen de competitieve starters minder efficiënte bedrijven om de productie te verlagen of zelfs de markt te verlaten. Daardoor ontstaat bij een constant niveau van productie een netto-daling in de werkgelegenheid op middellange termijn. Op lange termijn kunnen er uiteindelijk opnieuw indirecte positieve effecten zijn voor de werkgelegenheid. Zo kunnen de nieuwe ondernemingen het bestaande aanbod van producten en diensten verder uitbreiden, en bijgevolg nieuwe markten aanboren. Ook kunnen ze met radicaal nieuwe producten of diensten op de markt komen waardoor ze niet noodzakelijk schade toebrengen aan bestaande bedrijven. Dit zorgt ervoor dat de ondernemingen kunnen groeien waardoor de werkgelegenheid gestuwd wordt. Deze logica werd in dit onderzoek getest voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel met behulp van longitudinale data met betrekking tot de groei in tewerkstelling op gemeentelijk niveau en de opstartgraden. De analyses op de Vlaamse gegevens bevestigen de theoretische verwachtingen. Op korte termijn is er een klein, maar positief direct effect van de opstartgraad op de werkgelegenheidscreatie. Op de middellange termijn (na 3 jaar) worden de effecten negatief, om na 7

jaar opnieuw positief te worden. Het totale effect is licht positief, maar niet significant verschillend van nul. In Brussel duikt een negatief patroon op, zowel op korte, middellange als lang termijn. Het totale effect is eveneens negatief en significant. De verklaring hiervoor kan mogelijk gevonden worden in het profiel van Brusselse starters die weinig ambitie blijken te hebben om veel werknemers tewerk te stellen (Brusselse Agentschap voor de Onderneming, 2007). Dat de impact bovendien negatief is, is mogelijk te wijten aan pendelbewegingen. Slechts 46,62% van de in Brussel tewerkgestelde personen wonen immers in Brussel. Het is dus bijgevolg mogelijk dat de start-ups in Brussel wel een positieve invloed hebben op het aantal arbeidsplaatsen in de regio, maar dat deze voornamelijk ingevuld worden door pendelaars. Hierdoor wordt het positief effect in Vlaanderen mogelijk ook overschat. In Wallonië merken we dat het langetermijneffect positief is, maar het korte en middellangetermijneffect negatief. De totale impact is negatief, maar niet significant. Drie zaken kunnen hiervoor een verklaring bieden: (1) de grote afhankelijkheid van toerisme die maakt dat succesvolle starters op deze verzadigde markt bestaande bedrijven snel ten onder zien gaan, (2) de lagere bevolkingsdichtheid die zorgt dat starters minder snel groeien of minder innovatief zijn en (3) het hoger aandeel langdurig werklozen in de totale werkloze bevolking dat een verklaring kan bieden voor een lagere aanwezigheid van innovatieve starters die vaak hoge kwalificaties vereisen bij hun personeel.

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

Dit onderzoek had als doel de stand van zaken rond ondernemerschap na te gaan in Vlaanderen gebruik makend van internationale vergelijkingen. Bovendien was het doel na te gaan in hoeverre ondernemerschap een meerwaarde biedt aan de werkgelegenheid zoals vaak wordt verondersteld. Daartoe werd in eerste instantie de ondernemersgraad een centrale positie toegekend. De conclusie hier is dat Vlaanderen het er helemaal niet zo berooid van afbrengt. Vlaanderen heeft een mooie ondernemersgraad om gelegen te zijn in een land met een onderwijssysteem dat er zagezegd niet in slaagt de nodige ondernemerscompetenties bij te brengen, een cultuur die ronduit risicoavers zou zijn, een sociale zekerheidssysteem dat vooral loonarbeid stimuleert en een regedruk die initiatief de kop zou indrukken. Het valt echter allemaal best mee. Het Vlaams ondernemerschap heeft meer 'de wind' in de zeilen dan vaak gedacht wordt.

In deze studie werd vooral geprobeerd aan te tonen dat het in het kader van de verdere stimulering van ondernemerschap belangrijk is om een brede waaier van kengetallen en prestatie-indicatoren op een gedegen manier op te volgen. Daarbij mag men zich niet beperken tot statische comparatieve analyses. Deze moeten aangevuld worden met meer dynamische data over ondernemerschap, die ook verduidelijkt wie de stap in de richting van bijvoorbeeld een statuut als zelfstandige zet. De loopbaanhistoriek blijft doorgaans een 'black box'. In dit onderzoek werd de zwarte doos al wat opengekrikt, maar er is nog bijzonder veel ruimte voor vervolgonderzoek, ook in Europees vergelijkend perspectief.

In deze conclusie wordt nog even stilgestaan bij de vraag of het nuttig is de ondernemersgraad een centrale positie te geven als kengetal in de monitoring van ondernemerschap. Een kengetal moet daarbij duidelijk onderscheiden worden van een prestatie-indicator. Een kengetal dient om de internationale positie van Vlaanderen in te schatten en wordt verondersteld door grotendeels andere factoren te worden bepaald dan het beleid zodat het op zich niet direct stuurbaar is door de overheid. Prestatie-indicatoren zijn daarentegen wel direct gerelateerd aan beleidsinstrumenten. In die zin is de ondernemersgraad hoogstens het sluitstuk van een degelijk monitoringsysteem. Het zijn vooral de prestatie-indicatoren die als 'drijfkrachten' beleidsmatig opgevolgd moeten worden. Toch valt er wel wat te zeggen voor een centrale positie van de ondernemersgraad. Ten eerste krijgt dit kengetal een zinvolle invulling doordat het gebaseerd werd op de internationaal overeengekomen definitie van ondernemerschap die behoorlijk omvattend is. Ten tweede is de ELFS een in Europa breed aanvaarde basis voor onder meer arbeidsmarktmonitoring. Ten derde is er, evident, de Europese vergelijkbaarheid wat een onschatbare basis oplevert voor internationale positionering. Tegelijk moet men echter de beperkingen durven inzien. De ondernemersgraad is maar één relevant kengetal in de context van ondernemerschap. Twee andere belangrijke kengetallen zijn het aandeel volwassenen die actief bezig zijn met het opzetten van een bedrijf (nascent entrepreneurship) en het aantal starters in verhouding tot de omvang van de (beroeps)bevolking. Natuurlijk is er een relatie tussen deze parameters, en wel in de vorm van een zekere volgtijdelijkheid (Donselaar et al., 2007). De ondernemersgraad wordt immers op lange termijn sterk beïnvloed door zowel ontluikend ondernemerschap als de feitelijke aanwas van nieuwe ondernemers. Ondanks deze logische verwevenheid is een afzonderlijke aandacht voor de aanwas met nieuwe ondernemers echter van belang, precies omdat ze een grote invloed kan hebben op de economische dynamiek, op innovatie en productiviteit. De ELFS kan deze aanwas echter niet in kaart brengen daar ze voornamelijk als doel heeft om wijzigingen in de samenstelling van de (werkende) beroepsbevolking in kaart te brengen. Ze is niet opgesteld

voor de monitoring van (aankomend) ondernemerschap. Dit is en blijft de grote sterkte van de Global Entrepreneurship Monitor of GEM die de relaties met belangrijke drijfkrachten van ondernemerschap in kaart tracht te brengen.

In tweede instantie werd de economische waarde van 'meer ondernemerschap' getest. Een cruciale hoeksteen van het ondernemerschapsbeleid in Vlaanderen is het stimuleren van het aantal starters in de veronderstelling dat meer starters goed is voor de economische groei, innovatie en werkgelegenheid. Daarom worden ze ondersteund met startleningen, fiscale maatregelen, administratief 'lichte' procedures, etc. Als meer starters inderdaad leidt tot sterkere economische prestaties, dan brengt dit onderzoek goed nieuws. Er werd immers vastgesteld dat het Vlaams Gewest, in vergelijking met de OESO-partners, een relatief hoge opstartgraad kent. Er werd eveneens aangetoond dat deze opstartgraad vrij spectaculair gestegen is in de periode 1990-2007. Maar nu komt de hamvraag: wat kopen we hiermee? Blijkbaar niet al te veel nieuwe jobs, zo leren ons de robuuste econometrische schattingen uit dit onderzoek. Voor Vlaanderen werd vastgesteld dat een verhoging van de opstartgraad op korte termijn een positieve bijdrage kan leveren aan de werkgelegenheidscreatie in de regio. Maar die starters die overleven zorgen op hun beurt voor crowding-out effecten bij hun concurrenten, die onder druk van de nieuwe toetredingen hun activiteiten moeten inkrimpen of de markt zelfs moeten verlaten. Op lange termijn worden de effecten van de opstartgraad op de werkgelegenheids groei opnieuw positief. Het totale effect is eveneens licht positief, maar niet significant verschillend van nul. Magertjes, met andere woorden.

Hieruit zou men natuurlijk kunnen concluderen dat van beleidswege in eerste instantie ingezet moet worden op sterkere prikkels voor jobcreatie of aanwerving door startende ondernemingen. Zulk advies zou echter getuigen van een gebrek aan erkenning van de grote inspanningen die de overheid op dit vlak nu al levert. België wordt in internationale vergelijkingen van de steun voor eerste aanwerving immers als een 'best practice' gezien (Europese Commissie, 2005). Overigens moet men zich de vraag durven stellen of een substantiële versterking van dit type aanwervingsprikkels een groot effect zou hebben. De onderzoekers betwijfelen het, en wel omdat werkgelegenheids groei geen objectief is van de door groei starter. Natuurlijk is jobcreatie slechts één doel in economische beleid. Het is niet omdat vastgesteld wordt dat een stijgende opstartgraad zich niet of nauwelijks in enige netto jobcreatie vertaalt dat een stijging van het aantal starters economisch van geen tel zou zijn. Toch wordt ook de bijdrage aan economische groei geregeld in twijfel getrokken. Gezien het profiel van de doorsnee starter die zelden 'ondernemers' zijn in de zin van mensen die bedrijven bouwen die instaan voor groei, jobcreatie en welvaart, draagt vermoedelijk slechts een klein deel substantieel bij aan groei, internationalisering, technologie 'spillovers' of radicale innovatie. Inderdaad, het opstarten van een zaak is vaak minder exotisch dan we in ons dagelijks spreken over ondernemerschap laten uitschijnen. In Vlaanderen krioelt het immers van de handelaars, bakkers, slaggers, cafébazen, etc. 'De winkel om de hoek' kleurt sterk de foto van startende ondernemers. Behoedt u dus voor het beeld van de hooginnovatieve starter die garant staat voor een hoog niveau van product- en proces vernieuwing in de economie (al schuilt die ongetwijfeld ook ergens in de cijfers).

Waarom zetten we dan toch zo halsstarrig in op een stijging van de opstartgraad? Wat kunnen we dan wel doen? Eigenlijk kennen we het antwoord: de focus richten op de kleine deelpopulatie van ondernemingen met een hoog groeipotentieel. Meer opstart maakt weinig verschil, veel belangrijker is wat precies opgestart wordt. Dat is natuurlijk makkelijk gezegd, maar hoe moeten dan die 'high potentials' onder de bedrijfjes geselecteerd worden? Misschien moet de overheid zich in haar ondersteuningsbeleid meer gedragen zoals een venture capitalist, en haar tijd en energie vooral investeren in de identificatie, ondersteuning en opvolging van buitengewone, beloftevolle projecten. Als de overheid in haar identificatieproces in eerste instantie kijkt naar die ondernemingen die daadwerkelijk ondersteund worden door venture capitalists, zal ze overigens niet ver van haar doelgroep verwijderd zijn.

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

**Sels, L., Booghmans, M. & De Winne, S. (2009). *Hoezo, Vlaanderen niet ondernemend? Loopbanen van ondernemers in Europees vergelijkend perspectief*. WSE report, vol. 8-2009.**

**Sels, L., De Winne, S. & Van Beveren, I. (2010). *Ondernemerschap, een motor voor jobcreatie?* WSE report, vol. 9-2010.**

Armington, C., & Acs, Z. (2002). The determinants of regional variation in new firm formation. *Regional studies*, 36(1), pp. 33-35.

Brussels Agentschap voor de Onderneming. (2007). *Starters 2006: Identiteitskaart van de starters in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*.

De Winne, S., & Sels, L. (2008). Ondernemend Vlaanderen. Startende ondernemingen onder de loep: In: L. Sels, et al. (Eds.), *Jaarboek van het Steunpunt Ondernemen en International Ondernemen* ( pp. 60-84). Roeselare: Roularta.

Lee, S.Y., Florida, R., & Acs, Z. (2004). Creativity and entrepreneurship: a regional analysis of new firm formation. *Regional Studies*, 38, pp.879-891.

Thurik, A.R., Carree, M.A., van Stel, A., & Audretsch, D.B. (2008). Does self-employment reduce unemployment? *Journal of Business Venturing*, 23, pp. 673-686.

# De financiële gevolgen van loopbaanonderbreking: Een latent groeimodel op basis van registratiegegevens

*Auteur(s): Frans Dorien, Dimitri Mortelmans en Caroline Masquillier*

## 1 Abstract

Deze studie onderzoekt de financiële gevolgen van loopbaanonderbreking. Op basis van een steekproef van administratieve gegevens met informatie over personen die in Vlaanderen wonen, worden de loonverschillen na terugkeer op de arbeidsmarkt geanalyseerd. De gegevens hebben betrekking op de periode van het tweede kwartaal van 1998 tot het vierde kwartaal van 2006. Een groep personen met loopbaanonderbreking en een controlegroep zonder loopbaanonderbreking werden met elkaar vergeleken. Elke groep bestond uit 90.414 personen. Voor de analyses werden na de aanvankelijke steekproeftrekking bijkomende selectiecriteria toegepast om de steekproef op selectiviteit te kunnen controleren. Voor de analyse van de gegevens werd gebruik gemaakt van longitudinale multilevelmodellen, ook wel latente groeimodellen genoemd.

De resultaten tonen aan dat er na de loopbaanonderbreking significante loonverschillen bestaan tussen personen met en zonder loopbaanonderbreking, ten nadele van de eerste groep. De loonverschillen waren groter bij de mannen dan bij de vrouwen. Bovendien was er sprake van een significante bijkomende loonverbetering bij vrouwen, maar niet bij mannen. Dit zou erop kunnen wijzen dat mannen op de arbeidsmarkt meer gestigmatiseerd worden door een loopbaanonderbreking dan vrouwen. Deze bevindingen worden diepgaander onderzocht door het type loopbaanonderbreking voor mannen en vrouwen in de modellen op te nemen. Na controle op belangrijke co-variaten (zoals het aantal kinderen, de leeftijd van het jongste kind, leeftijd en inkomsten van 1998) bleken er significante verschillen te bestaan naargelang het type loopbaanonderbreking (voltijds (openbare sector / privésector), deeltijds (openbare sector / privésector), thematisch verlof). Mannen en vrouwen met een voltijdse loopbaanonderbreking hadden een significant lager loon dan mannen en vrouwen zonder loopbaanonderbreking. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er bij dit soort loopbaanonderbreking een volledige loskoppeling van de job is, waaruit werkgevers zouden kunnen concluderen dat de betrokkenen minder gemotiveerd zijn dan personen die voor een deeltijdse loopbaanonderbreking of thematisch verlof kiezen. Niettemin krijgen vrouwen met een deeltijdse loopbaanonderbreking, zowel in de openbare sector als in de privésector, een lager loon dan vrouwen met thematisch verlof en vrouwen zonder loopbaanonderbreking. Dit zou kunnen komen door het feit dat thematisch verlof voor vrouwen gangbaar is en dus niet op een verminderde betrokkenheid wijst. Het loon van mannen met thematisch verlof verschilde niet wezenlijk van dat van mannen zonder loopbaanonderbreking. Een verklaring zou kunnen zijn dat een dergelijk verlof sociaal meer en meer aanvaard wordt en dus niet tot significante loonverschillen leidt.

Deze analyses maken niet duidelijk welke gevolgen een loopbaanonderbreking precies heeft. Het is alleen mogelijk om de initiële loonverschillen na de loopbaanonderbreking bij de terugkeer op de arbeidsmarkt en de latere evolutie van het loon tussen 2003 tot 2006 te onderzoeken. Wellicht zijn er ook selectie-effecten, zoals een beperkte ambitie, die mede oorzaak kunnen zijn van de in de studie vastgestelde loonverschillen. Hoewel getracht werd voor deze selectie-effecten te controleren door het inkomen vóór de loopbaanonderbreking mee te nemen, is het niet mogelijk om alle mogelijke selectie-effecten met deze data in rekening te nemen.

## **Sleutelwoorden:**

Loopbaanonderbreking; latent-groeimodel; financiële gevolgen; longitudinale modellering; gender-verschillen

## 2 Doel van het onderzoek

Loopbaanonderbreking is zeer populair en het aantal personen dat van deze mogelijkheid gebruik maakt groeit in België ieder jaar. In de loop der jaren is dit aantal verdubbeld van 111.994 in 2001 naar 223.319 in 2007, tot een recordhoogte van 261.059 in 2010 (RVA, 2010). Ondanks de populariteit is er weinig bekend over de gevolgen van een loopbaanonderbreking. Uit internationaal onderzoek is gebleken dat werknemers die hun loopbaan onderbreken daardoor benadeeld worden op de arbeidsmarkt. Studies hebben aangetoond dat een loopbaanonderbreking negatieve gevolgen kan hebben voor de loopbaanontwikkeling in termen van verminderde promotiekansen en loondepreciatie, vergeleken met personen die hun loopbaan niet onderbreken. Uit de literatuur blijkt voornamelijk niet hoeveel inkomensverlies verwacht kan worden. Voor loopbaanonderbrekers tot een loopbaanonderbreking besluiten, is er niet steeds een besef aanwezig van de mogelijke negatieve gevolgen. Daarom is het belangrijk de gevolgen van een loopbaanonderbreking op de loonevolutie te onderzoeken.

In deze studie zijn de administratieve gegevens van het datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid gebruikt om een schatting te maken van de loonverschillen na een loopbaanonderbreking. Personen met een loopbaanonderbreking werden vergeleken met vergelijkbare personen zonder loopbaanonderbreking. De loonverschillen na de loopbaanonderbreking werden voor mannen en vrouwen afzonderlijk bestudeerd omdat verwacht wordt dat de gevolgen voor hen verschillend zijn.

### *Verduidelijking van kernbegrippen*

De werk-levensbalans is prioritair in een reeks initiatieven van het EU-beleid ten aanzien van kinderopvang, werkuren en flexibele regelingen, die rechtstreeks invloed kunnen hebben op arbeidsmarktparticipatie, gezin en levenskwaliteit (Eurofound, 2004). Flexibele regelingen als de loopbaanonderbreking worden beschouwd als middelen die nuttig kunnen zijn om een betere werk-levensbalans te bereiken (Hyman, 2004). Sinds 1985 biedt de loopbaanonderbreking Belgische werknemers de mogelijkheid hun loopbaan tijdelijk te onderbreken, terwijl zij van de overheid een (beperkt) vervangingsinkomen ontvangen. Aanvankelijk was het de bedoeling om met het systeem meer ruimte op de arbeidsmarkt te scheppen voor werkzoekenden. De voltijdse loopbaanonderbreking biedt werknemers de mogelijkheid hun loopbaan te onderbreken en hun activiteiten gedurende een beperkte periode volledig stop te zetten. Met een deeltijdse loopbaanonderbreking is het mogelijk het aantal werkuren tijdelijk te verminderen met 50%, 33%, 25% of 20% (RVA, 2010). Door de toevoeging van thematisch verlof (bijvoorbeeld ouderschapsverlof, verlof voor medische zorgverlening of verlof voor palliatieve zorgverlening) is de loopbaanonderbreking in de loop der jaren van een economische naar een meer persoonsgerichte maatregel geëvolueerd. In 2002 werd deze verschuiving erkend en bevestigd door de verandering van de naam in 'tjidskrediet' in de privésector (Vanderweyden, 2002). De nieuwe regeling voor loopbaanonderbreking wordt gepromoot als een manier om de levenskwaliteit te verbeteren, met een duidelijke nadruk op de werk-levensbalans.

## 3 Methoden en data

### 3.1 Gegevens

Om de loonverschillen na een loopbaanonderbreking te kunnen analyseren zijn longitudinale gegevens nodig die een adequate weerspiegeling geven van de populatie die ooit een loopbaanonderbreking heeft genomen. Aan deze vereisten wordt voldaan door het gebruik van administratieve gegevens. De data werden verkregen van het datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid, dat longitudinale gegevens van uiteenlopende sociale-zekerheidsinstanties in België beheert en distribueert. Het resultaat is een steekproef over de periode van het tweede kwartaal van 1998 tot het vierde kwartaal van 2006. Ieder jaar werd 10% van het aantal mensen voor elk type loopbaanonderbreking geselecteerd. In totaal werden zo 90.414 personen die in Vlaanderen wonen willekeurig geselecteerd om de lonen en de loonsverbetering te vergelijken. Er werd een controlegroep gecreëerd waarvoor hetzelfde aantal werkenden zonder loopbaanonderbreking elk jaar willekeurig geselecteerd werden (in totaal 90.414). Deze 'controlegroep' werd eveneens geselecteerd om op jaarbasis overeen te stemmen met de loopbaanonderbrekers op vlak van leeftijd en geslacht.

Voor de analyses werden na de initiële steekproeftrekking bijkomende selecties gemaakt. Alleen personen met één loopbaanonderbreking werden in de analyse opgenomen, aangezien het mogelijk is dat zij meer dan eenmaal geselecteerd werden en een loopbaanonderbreking van langer dan een jaar hadden genomen. Met het jaar 2003 als beginpunt voor de analyses, werd er een selectie gemaakt van personen die hun loopbaanonderbreking in 2003 beëindigden. Er werd een subselectie gebruikt van personen jonger dan 50. De

motieven voor een loopbaanonderbreking verschillen in deze groep immers van die van personen van ouder dan 50. We verwachten dan ook een ander inkomenstraject dan bij oudere werknemers. Ook is het waarschijnlijker dat de oudere groep loopbaanonderbrekers na hun loopbaanonderbreking niet terugkeert op de arbeidsmarkt. Het is dan ook onmogelijk om voor deze personen de loonverschillen na de loopbaanonderbreking op een betrouwbare wijze te onderzoeken.

### 3.2 Methodes

De onderzoeksvragen werden getest met een longitudinaal multilevel model, ook wel latent groeimodel genoemd. Deze modellen maken een diepgaander onderzoek van deze gegevens mogelijk, vergeleken met klassieke regressie-analyses, omdat zij een model met twee niveaus toelaten met de herhaalde metingen op het eerste niveau en de individuele personen op het tweede niveau. Het bruto-inkomen, gemeten op kwartaalbasis en met inflatiecorrectie, werd gebruikt als afhankelijke variabele. Het jaar 2003 (einde van de loopbaanonderbreking) is het beginpunt van de analyses. Op deze manier is het mogelijk de inkomensevolutie voor en ook enkele kwartalen na de loopbaanonderbreking mee te nemen.

De analyses onderzochten longitudinale groeimodellen voor personen jonger dan 50. Er werden vooreerst twee eenvoudige modellen gefit (het nulmodel en het basis-groeicurve-model). Deze basismodellen partitioneren de variantie op de afhankelijke variabele op twee belangrijke manieren: het eerste model beschrijft de mate van variantie op elk niveau voor de personen, ongeacht de tijd, en het tweede model gaat uit van zowel personen als tijd, waarbij tijd als een voorspeller in het model wordt opgenomen om de loonsverbetering na de loopbaanonderbreking bij terugkeer op de arbeidsmarkt te onderzoeken. Deze modellen maken het mogelijk om te onderzoeken of er systematische variatie is in de afhankelijke die de moeite waard is om nader te onderzoeken. De modellen tonen ook aan waar de variantie zich bevindt (binnen of tussen personen) (Singer & Willet, 2003). Beide modellen leveren een basis voor verdere vergelijkingen van daaropvolgende modellen, waarbij belangrijke onafhankelijken, zoals type loopbaanonderbreking en geslacht, worden toegevoegd aan het tweede niveau om de variantie tussen personen te verklaren.

## 4 Bevindingen

Voordat de voornaamste bevindingen van de analyses gepresenteerd worden, wordt een kort overzicht van het systeem van loopbaanonderbrekingen in Vlaanderen geschetst. Vervolgens worden vijf hypothesen voorgesteld – gebaseerd op een literatuurstudie – over de gevolgen van een loopbaanonderbreking in longitudinaal perspectief. Ten slotte worden de resultaten van de analyses besproken.

### 4.1 Loopbaanonderbreking in Vlaanderen

Een loopbaanonderbreking nemen is steeds populairder geworden. Deze populariteit blijkt tweeledig te zijn. Enerzijds neemt het aantal voltijdse loopbaanonderbrekingen af, anderzijds stijgt het aantal deeltijdse loopbaanonderbrekingen enorm. De groeiende populariteit van de loopbaanonderbreking in de afgelopen tien jaar is voornamelijk toe te schrijven aan de toename van het aantal deeltijdse loopbaanonderbrekingen. In 2010 hebben bijna 130.000 personen, uit de openbare of privésector, gekozen voor een deeltijdse loopbaanonderbreking. Iets meer dan 85.400 van hen waren 50 jaar of ouder. Dit staat in schril contrast met de voltijdse loopbaanonderbreking, waarvoor in 2010 minder dan 10.000 mensen kozen. Ook thematisch verloor scoorde vrij hoog. Bijna 42.000 mensen vroegen verloop om een specifieke reden aan. Bijna al deze mensen hebben de middelbare leeftijd.

Er zijn grote verschillen in de manier waarop mannen en vrouwen een loopbaanonderbreking gebruiken. Een loopbaanonderbreking wordt veel vaker door vrouwen genomen dan door mannen. 66% van de loopbaanonderbrekers is vrouw. Deze vrouwelijke hegemonie wordt nog duidelijker bij de voltijdse loopbaanonderbrekingen en thematisch verlopen (respectievelijk 77% en 72%). Dit percentage is echter lager bij de deeltijdse loopbaanonderbreking (63%), terwijl mannen geleidelijk de weg naar de deeltijdse loopbaanonderbreking ontdekken. Dit is indicatief voor het feit dat het aantal mannelijke loopbaanonderbrekers in de loop der jaren aanzienlijk is gestegen. Bij de deeltijdse loopbaanonderbrekingen zijn de mannen meestal 50 jaar of ouder. Dit geeft aan dat de uitbreiding zich voornamelijk situeert bij de oudere mannen, die de pensioenleeftijd naderen. Het aantal voltijdse loopbaanonderbrekingen blijft vrij beperkt, terwijl het aantal mannen dat thematisch verloop neemt aanzienlijk toeneemt. Dit zou een teken

kunnen zijn dat het voor mannen aanvaardbaarder wordt om loopbaanonderbreking te nemen om familiale redenen.

Er kan verwacht worden dat mannen en vrouwen verschillende motieven hebben voor een loopbaanonderbreking. Vrouwen onderbreken hun loopbaan meestal tussen de leeftijd van 25 en 35 jaar wat een indicatie is dat dit voornamelijk gebeurt omwille van familiale redenen.

Mannen zijn daarentegen gewoonlijk 50 jaar of ouder. Zij gebruiken de loopbaanonderbreking over het algemeen als mogelijkheid om hun loopbaan te beëindigen. Het specifieke profiel van personen die in België een loopbaanonderbreking nemen, wordt bevestigd in de literatuur (Steegmans & Valgaeren, 2001). Volgens een studie van Desmet, Glorieux en Vandeweyer (2007) zijn kinderen de voornaamste motivatie om loopbaanonderbreking te nemen, zowel voor vrouwen als voor mannen jonger dan 50. Een deel van de mannen gebruikt de loopbaanonderbreking echter ook om een nieuwe baan te testen of om een eigen zaak te beginnen (Devisscher, 2006).

De toenemende populariteit van de loopbaanonderbreking doet vermoeden dat deze flexibele beleidsmaatregel tegemoetkomt komen aan een behoefte de loopbaan tijdelijk te kunnen onderbreken. Bovendien blijkt dat (deeltijdse) loopbaanonderbreking bij mannen en vrouwen steeds meer aanvaard en steeds populairder wordt. Het profiel van de loopbaanonderbreker verschilt echter van de 'gemiddelde' Belgische werknemer, wat aangeeft dat niet iedere werknemer dezelfde mogelijkheden heeft om een loopbaanonderbreking te nemen. Hogere inkomensgroepen zouden bijvoorbeeld meer mogelijkheden tot loopbaanonderbreking hebben en er dus waarschijnlijk ook meer gebruik van maken (Devisscher, 2006). Dit wijst op een potentiële selectie van mensen die meer geneigd zijn een loopbaanonderbreking te nemen. De mogelijkheid van zelfselectie worden in rekening genomen bij de analyses van de loonverschillen na een loopbaanonderbreking.

#### **4.2 Hypotheses in de vakliteratuur**

Uit de literatuur zijn vijf hypothesen afgeleid met betrekking tot de gevolgen van een loopbaanonderbreking op de loonsevolutie. Bovendien wordt elke theorie die de basis vormt voor een specifieke hypothese kort toegelicht.

**Hypothese 1:** Een loopbaanonderbreking leidt tot een significant inkomensverlies tijdens de onderbreking omdat het vervangingsinkomen lager is. Maar ook na de loopbaanonderbreking verwachten we niet dat men hetzelfde loon ontvangt als ervoor. Loopbaanonderbrekingen zouden niet alleen de aangroei van menselijk kapitaal tijdens de onderbreking een halt toeroepen, ze zouden volgens de 'Human Capital Theory' ook de kwaliteit van het bestaande menselijk kapitaal negatief kunnen beïnvloeden. In deze theorie wordt de productiviteit van het individu weerspiegeld door het loon en de jobkansen. Deze productiviteit neemt toe naarmate het opleidingsniveau, training en ervaring toenemen (Becker, 1964). Er mag dus verondersteld worden dat een loopbaanonderbreking de aangroei van werkervaring tot stilstand brengt en de kwaliteit van het menselijk kapitaal tijdens de onderbreking zelfs negatief kan beïnvloeden. De onderbreking kan dus tot lagere productiviteit leiden en jobkansen verminderen. Derhalve zullen loopbaanonderbrekers na hun loopbaanonderbreking geconfronteerd worden met een relatief lager inkomen dan ervoor. Na de loopbaanonderbreking kunnen loopbaanonderbrekers in vergelijking met personen die geen loopbaanonderbreking nemen een lager loon verwachten. Loopbaanonderbrekers zouden na hun loopbaanonderbreking een lager (initieel) loon ontvangen dan personen die hun loopbaan niet onderbraken.

**Hypothese 2:** Het inkomensverlies onmiddellijk na de loopbaanonderbreking wordt gevolgd door een herstelperiode. Tijdens deze periode zou de loonverbetering van personen die een loopbaanonderbreking nemen sneller verlopen dan personen die hun loopbaan niet onderbreken omdat er een inhaaleffect op het vlak van werkervaring wordt verwacht. De herstelperiode na de loopbaanonderbreking wordt door de 'Human Capital Theory' gezien als een fase waarin het voordien geërodeerde menselijk kapitaal wordt hersteld (het inhaaleffect). Aangezien een dergelijk proces sneller en minder kostelijk zou zijn dan de opbouw van nieuw menselijk kapitaal, zal dit proces en de groei van het loon uiteindelijk vertragen en stabiliseren tot het tempo dat geldt voor personen die hun loopbaan niet onderbreken (Mincer & Ofek, 1982). Op langere termijn zal het inkomensverlies dan ook worden gecompenseerd.

**Hypothese 3:** Deze hypothese stelt dat langere loopbaanonderbrekingen naderhand een grotere negatieve invloed op het inkomen hebben dan kortere loopbaanonderbrekingen. Dit kan verklaard worden door de



'Human Capital Theory' en de 'Signalization Theory'. Deze laatste theorie stelt dat een tijdelijke loopbaanonderbreking een signaal kan zijn naar de werkgever dat de loopbaanonderbreker minder toegewijd is aan zijn werk en meer belang hecht aan zijn gezin. Dit signaal kan een belangrijke rol spelen bij het nemen van beslissingen ten aanzien van promoties, waarvoor een grotere toegewijde wordt verwacht (Forrier & Sels, 2006). Personen die hun loopbaan onderbreken worden daar in feite door gestigmatiseerd (Beblo & Wolf, 2002). Het is dan ook mogelijk dat thematisch verlof, dat vaak kort is, tot lagere loonverschillen tussen personen met en zonder loopbaanonderbreking leidt, terwijl een deeltijdse of voltijdse loopbaanonderbreking (in de openbare sector), die vaak voor een langere periode geldt, tot een lager inkomen zou moeten leiden vergeleken met personen die hun loopbaan niet onderbreken. Er zou een duidelijk onderscheid moeten zijn tussen de types loopbaanonderbreking, waarbij het loonverschil lager of zelfs niet significant is voor personen met thematisch verlof, vergeleken met personen die hun loopbaan niet onderbreken, terwijl personen met een ander type loopbaanonderbreking een groter loonklasseverschil zouden moeten hebben ten opzichte van personen die hun loopbaan niet onderbreken.

**Hypothese 4:** In tegenstelling tot het verwachte inkomensverlies in hypothese 1, is het ook mogelijk dat een loopbaanonderbreking een positieve invloed op het inkomensniveau heeft. De 'theory of New Home Economics' (Becker, 1985; 1991) geeft hiervoor een mogelijke verklaring. Deze theorie plaatst de productiviteit centraal en stelt dat loonklasseverschillen tussen mannen en vrouwen met en zonder kinderen te wijten zijn aan een gebrek aan energie bij vrouwen met kinderen omdat zij veel tijd en energie moeten investeren in hun gezin en hun huishouden. Mensen met kinderen zijn daardoor minder productief in hun werk, wat een negatieve invloed kan hebben op hun carrièrekansen en tot lagere lonen kan leiden. Volgens deze theorie is het mogelijk dat een loopbaanonderbreking een positieve invloed kan hebben aangezien ze de werknemer de gelegenheid biedt energie op te doen en zijn productiviteit te verhogen. Door deze nieuwe start na de loopbaanonderbreking kan het zijn dat het groeipercentage hoger is voor personen die hun loopbaan onderbreken dan voor personen die dat niet doen, met als uiteindelijk resultaat een hoger inkomen voor personen met loopbaanonderbreking.

**Hypothese 5:** Verwacht kan worden dat mannen met loopbaanonderbreking meer benadeeld worden op de arbeidsmarkt dan vrouwen met loopbaanonderbreking. De loonverschillen tussen mannen met en zonder loopbaanonderbreking zouden groter zijn dan bij vrouwen met en zonder loopbaanonderbreking. Aangezien voornamelijk vrouwen gebruik maken van een loopbaanonderbreking wordt gesteld dat dit al weerspiegeld wordt in de lagere lonen van vrouwen ten opzichte van mannen. In dit opzicht stelt de 'Statistical Discrimination Theory' (Arrow, 1973 in: Román & Schippers, 2005) dat een loopbaanonderbreking een werkgever ertoe kan aanzetten bepaalde groepen te discrimineren. De werkgever zou een compromis sluiten op basis van eerdere ervaringen met vroegere leden van een bepaalde groep. Vaak wordt een kenmerk van een individu toegeschreven aan de hele groep. Omdat het meestal vrouwen zijn die een loopbaanonderbreking nemen, wordt hierop geanticipeerd en wordt dit in aanmerking genomen voor vrouwen in het algemeen. Zij worden uiteindelijk als minder productief beschouwd, waardoor zij een lager loon ontvangen en minder carrièrekansen krijgen dan mannen, van wie een loopbaanonderbreking niet wordt verwacht (Schneer & Reitman, 1990). Van mannen wordt daarentegen niet verwacht dat zij hun loopbaan onderbreken en zij zouden dan gestigmatiseerd worden als zij dat wel doen ('Signalization Theory'). Verwacht wordt dat er een significante interactie ontstaat tussen geslacht en loopbaanonderbreking, waarbij de initiële loonverschillen na de loopbaanonderbreking bij mannen die hun loopbaan niet onderbreken naar verwachting hoger zullen zijn dan de loonverschillen bij vrouwen met of zonder loopbaanonderbreking.

#### 4.3 Resultaten

Uit de analyses valt af te leiden dat er significante verschillen bestaan tussen de initiële lonen in 2003 en de veranderingen in de loonontwikkeling na 2003 van personen met loopbaanonderbreking vergeleken met personen die hun loopbaan niet onderbreken (hypothese 1). De loonverschillen zijn veel groter tussen mannen met en zonder loopbaanonderbreking dan bij vrouwen met en zonder loopbaanonderbreking. Bij vrouwen met loopbaanonderbreking is de loongroei na de loopbaanonderbreking bovendien significant groter dan voor vrouwen die hun loopbaan niet onderbreken. De additionele loongroei geeft aan dat het loonverschil op de lange termijn zou verdwijnen (inhaaleffect) (hypothese 2). Bij mannen zijn geen significante verschillen in loongroei na de loopbaanonderbreking vastgesteld. Mannen lijken wat hun loon betreft door de loopbaanonderbreking meer benadeeld te worden op de arbeidsmarkt dan vrouwen (hypothese 5). Deze achterstand kan te wijten zijn aan het feit dat mannen meer gestigmatiseerd worden door een loopbaanonderbreking. Aangezien een loopbaanonderbreking minder vaak gebruikt wordt door mannen, kan

dit als een signaal gezien worden dat zij minder toegewijd zijn aan hun job en daardoor tot een lager loon leiden ('Signalization Theory'). Volgens de 'Statistical Discrimination Theory' kan het lagere inkomensverlies bij vrouwen ook verklaard worden door het feit dat vrouwen op de arbeidsmarkt wat lonen betreft al in het nadeel zijn, ongeacht of zij een loopbaanonderbreking nemen, omdat werkgevers al op een mogelijke loopbaanonderbreking anticiperen.

Onderzoek van de diverse types loopbaanonderbreking toont aan (na controle voor leeftijd, inkomen in 1998 en kindgerelateerde factoren) dat vrouwen met een loopbaanonderbreking, ongeacht het type, een significant lager loon hebben dan vrouwen die hun loopbaan niet onderbreken. Mannen met loopbaanonderbreking hebben een lager loon dan mannen die hun loopbaan niet onderbreken, met uitzondering van mannen met thematisch verlof en mannen met een deeltijdse loopbaanonderbreking in de privésector (na controle voor leeftijd, inkomen in 1998 en kindgerelateerde co-variaten). Opvallend was het feit dat de kindgerelateerde kenmerken geen significante invloed hadden op de loonverschillen bij mannen, wat erop zou kunnen wijzen dat mannen een loopbaanonderbreking nemen om persoonlijke of werkgerelateerde redenen.

De loonverschillen bij mannen waren veel kleiner en zelfs niet significant voor loopbaanonderbrekingen in de privésector. Alleen de loopbaanonderbrekingen van 1 jaar konden onderzocht worden. Het zou een teken kunnen zijn dat de duur van de loopbaanonderbreking voor mannen een belangrijke factor is aangezien de loonverschillen bij thematisch verlof en bij deeltijdse loopbaanonderbrekingen in de privésector niet significant waren. De loonverschillen bij voltijdse loopbaanonderbrekingen in de privésector waren aanzienlijk lager dan bij voltijdse loopbaanonderbrekingen in de openbare sector.

Bij mannen en vrouwen met een voltijdse loopbaanonderbreking, hetzij in de openbare sector, hetzij in de privésector, lijken de loonverschillen na de loopbaanonderbreking het hoogste te zijn, vergeleken met personen die hun loopbaan niet onderbreken (hypothese 3). Dit is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat zij gedurende een bepaalde periode het contact met hun werkomgeving volledig verliezen. Dit kan verklaard worden door het verlies aan menselijk kapitaal, dat tijdens deze periode aan kwaliteit inboet. Het kan echter ook verklaard worden door van de zogenaamde "verminderde betrokkenheid" in vergelijking met andere types loopbaanonderbreking. Ook vrouwen met een deeltijdse loopbaanonderbreking, hetzij in de openbare sector, hetzij in de privésector, hebben een lager loon vergeleken met vrouwen die hun loopbaan niet onderbreken, maar omdat zij wel contact houden met hun werkomgeving kan het loonverschil kleiner zijn dan bij voltijdse loopbaanonderbrekers. Bij vrouwen met thematisch verlof is het inkomensverlies kleiner dan bij vrouwen die hun loopbaan niet onderbreken. Mannen die voor thematisch verlof kiezen lijden geen inkomensverlies vergeleken met mannen die hun loopbaan niet onderbreken. Een mogelijke verklaring is dat thematisch verlof populair is en sociaal aanvaard wordt en dus geen signaal is van een verminderde betrokkenheid, zodat de loonklasseverschillen klein en zelfs niet significant zijn. Thematisch verlof wordt over het algemeen ook aangevraagd voor minder dan een jaar. De relatief korte duur van dit type loopbaanonderbreking kan bijgevolg mee verklaren waarom de loonverschillen hier kleiner zijn.

## **5 Conclusies en beleidsimplicaties**

De algemene conclusie van deze studie is dat er na een loopbaanonderbreking significante loonverschillen zijn tussen personen met een loopbaanonderbreking en personen die hun loopbaan niet onderbreken, waarbij de eerste groep in het nadeel is. Alle hypothesen werden gevalideerd, met uitzondering van de vierde, die stelt dat personen met loopbaanonderbreking uiteindelijk wel een hoger loon kunnen ontvangen, vergeleken met personen die hun loopbaan niet onderbreken. Voor onderzoek van deze hypothese zijn gegevens over een langere periode nodig. De loonverschillen tussen mannen met en zonder loopbaanonderbreking zijn groter dan bij vrouwen. Daarnaast werd ook een significante bijkomende loonsverbetering vastgesteld bij vrouwen, maar niet bij mannen. Dit zou erop kunnen wijzen dat mannen op de arbeidsmarkt door een loopbaanonderbreking meer gestigmatiseerd worden dan vrouwen. Het zou ook kunnen wijzen op een selectieve instap in de loopbaanonderbrekingsregeling. Vrouwen en mannen met een voltijdse loopbaanonderbreking hebben een significant lager loon dan vrouwen en mannen die hun loopbaan niet onderbreken. Een mogelijke verklaring is dat er bij dit type loopbaanonderbreking geen enkel contact meer is met de werkomgeving, wat een sterker signaal kan zijn dan bij deeltijdse onderbrekingen of thematisch verlof. Vrouwen met een deeltijdse loopbaanonderbreking, hetzij in de openbare sector, hetzij in de privésector, ontvangen echter ook een lager loon dan vrouwen met thematisch verlof en vrouwen die hun loopbaan niet onderbreken. Dit zou te wijten kunnen zijn aan het feit dat het voor vrouwen 'normaler' is om voor een dergelijke onderbreking te kiezen, wat niet als een teken van verminderde betrokkenheid bij de job wordt gezien. Het loon van mannen met

thematisch verloop verschilde niet wezenlijk van dat van mannen zonder loopbaanonderbreking. Dit wijst er mogelijk op dat een dergelijk verloop meer en meer sociaal aanvaard wordt en dan ook niet tot significante loonverschillen zal leiden.

Op basis van deze analyses is het enkel mogelijk de initiële loonverschillen na de loopbaanonderbreking bij terugkeer op de arbeidsmarkt, en de verdere verschillen in loonsverbetering van 2003 tot 2006, te onderzoeken. Zowel bij mannen als bij vrouwen was er nog onverklaarde variantie op beide niveaus, over de tijd (niveau 1) en tussen personen (niveau 2: initiële status en mate van verandering). Er zijn potentiële andere voorspellers die de loonverschillen op beide niveaus kunnen verklaren, die niet onderzocht of meegenomen konden worden in de modellen omdat het aantal beschikbare variabelen beperkt was. Er was bijvoorbeeld geen informatie over opleiding (niet beschikbaar in de administratieve gegevens) of andere werkgerelateerde variabelen die alleen bereikt werden voor personen met een loopbaanonderbreking (voltijds / deeltijds, werkuren, kwaliteit van het werk). Vanwege deze beperkingen kunnen de loonverschillen slechts gedeeltelijk verklaard worden. Vanwege het profiel van de personen die geneigd zijn een loopbaanonderbreking te nemen, kunnen de verschillen in lonen ook te wijten zijn aan selectie-effecten. Waarschijnlijk zijn specifieke groepen van werknemers meer geneigd om voor een loopbaanonderbreking te kiezen dan andere groepen, zoals personen met een mindere betrokkenheid bij de arbeidsmarkt en een mindere ambitie om promotie te maken. Het zou kunnen dat deze personen een lager loon ontvangen, ongeacht of zij een loopbaanonderbreking nemen of niet. De administratieve gegevens die voor deze analyses zijn gebruikt, maakten slechts een gedeeltelijke controle op selectie-effecten mogelijk (er was bijvoorbeeld geen informatie over opleidingsniveau, ambitie, psychologische variabelen...). Het inkomstenniveau van 1998 werd wel meegenomen als factor van een mogelijke verminderde betrokkenheid bij de arbeidsmarkt voor de loopbaanonderbreking. Niettemin zijn de vastgestelde loonverschillen significant groot, vooral bij mannen.

De auteurs willen geen conclusies verbinden aan de betrokkenheid bij de arbeidsmarkt van personen die voor een loopbaanonderbreking kiezen. De gegevens maken dit niet mogelijk. Hoewel ook getracht werd op selectiviteit te controleren, levert de controle op basis van het inkomen van 1998 geen sluitend bewijs voor deze hypothese. Anderzijds werd bij mannen (opnieuw) een loonnadeel na de loopbaanonderbreking vastgesteld (zie ook: Frans, Mortelmans, 2009). Hoewel er bij de analyses een onevenwicht tussen mannen en vrouwen is vastgesteld waar het loopbaanonderbrekingen betreft, vertonen de gevolgen een verrassend consistent onevenwicht bij mannen die hun loopbaan onderbreken. Deze gevolgen zijn alleen geldig voor mannen van jonger dan 50, omdat in gevallen waarin voor loopbaanonderbreking is gekozen een exitstrategie niet was inbegrepen. In dat geval zou de sociale aanvaarding veel hoger kunnen zijn (d.w.z. een kostenvermindering voor de onderneming). Mannen die aan het begin of in het midden van hun loopbaan staan worden duidelijk benadeeld als zij hun loopbaan tijdelijk onderbreken.

Naast deze loonanalyses willen de auteurs de andere potentiële gevolgen van een loopbaanonderbreking benadrukken. Zoals eerder getoond op de Belgian Household Panel Data (PSBH), kan een loopbaanonderbreking ook een gunstige invloed hebben op de gezondheid. Een stapje terug uit de carrièrejacht zou ook een gunstige invloed kunnen hebben, ook al wordt het loon er negatief door beïnvloed. Deze gevolgen kunnen niet getest worden met deze administratieve gegevens, maar ze mogen bij de evaluatie van de resultaten van deze studie niet vergeten worden in het grotere geheel. Anderzijds, hoewel andere gevolgen positief kunnen zijn, zou het waargenomen negatieve signaal van de loopbaanonderbreking ook gevolgen kunnen hebben tijdens de loopbaan. Deze gevolgen kunnen pas enkele jaren na de loopbaanonderbreking getest worden. De gevolgen voor de arbeidsflexibiliteit en de gevolgen van een loopbaanonderbreking op lange termijn werden niet getest. De negatieve invloed op het loon op korte termijn kan wellicht zwaardere gevolgen op lange termijn hebben in termen van succes in de loopbaan en subjectief welzijn in de uitgeoefende functie indien het inhaaleffect onbestaand blijkt. Vooral voor zwakkere groepen op de arbeidsmarkt zou dit in aanmerking genomen moeten worden wanneer men lange loopbaanonderbrekingen promoot.

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

**Frans, D., Mortelmans, D., & Masquillier, C. (2010). Financial consequences of career breaks. A latent growth model on register data, Steunpunt WSE, Antwerpen: Cello, Universiteit Antwerpen.**

- Arrow, K.J. (1973). The Theory of discrimination. In: O. Ashenfelter, & A. Rees (Reds.), *Discrimination in labor markets* (pp. 3-33). Princeton: University Press.
- Beblo, M., & Wolf, E. (2002). *Wage penalties for Career Interruptions: An Empirical Analysis for West Germany*. ZEW, Discussion papers, 02-45.
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A theoretical and Emperical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press.
- Becker, G. (1985). Human Capital, Effort, and the Sexual Division of Labor. *Journal of Labor Economics*, 3(1), pp. 33-58.
- Desmet, B., Glorieux, I., & Vandeweyer, J. (2007). *Wie zijn de loopbaanonderbrekers? Socio-demografische kenmerken, motivaties en arbeidshouding van loopbaanonderbrekers*. Brussel: VUB.
- Devisscher, S. (2004). *The career break (Time Credit) Scheme in Belgium and the Incentive Premiums by the Flemish Government* (discussion paper), Brussel: Idea Consult.
- Eurofound (2004). *Living to work - working to live: Tomorrow's work-life balance in Europe*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 8.
- Forrier, A., & Sels, L. (2006). De prijs van een onderbroken loopbaan. *Over.Werk tijdschrift van het Steunpunt WAV, ACCO*, 4, pp. 73-83.
- Frans, D., & Mortelmans, D. (2009). *Longitudinale gevolgen van loopbaanonderbrekingen*. WSE-report.
- Hyman, J., Scholarios, D., & Baldry, C. (2005). Getting on or getting by? Employee flexibility and coping strategies for home and work. *Work, employment and society*, 19(4), pp. 705-725.
- Mincer, J., & Ofek, H. (1982). Interrupted work careers: depreciation and restoration of human capital. *The journal of human resources*, 17, pp. 3-24.
- Román, A., & Schippers, J. (2005). De gevolgen van vrijwillige en onvrijwillige nonparticipatie voor loopbanen. *Over.Werk tijdschrift van het steunpunt WAV*, 4, pp. 131-135.
- RVA (2010). *Statistieken en Studies: interactieve statistieken*, [13/05/2010, [www.rva.be](http://www.rva.be) ].
- Schneer, J. A., & Reitman, F. (1990). Effects of Employment Gaps on the Careers of M.B.A.'s: More Damaging for Men than for Women?. *The Academy of Management Journal*, 33(2), pp. 391-406.
- Singer, J.D. ,& Willet, J.B. (2003). *Applied Longitudinal Data analysis: Modeling Change and Event Occurrence*. New York: Oxford University Press.
- Steegmans, N., & Valgaeren, E. (2001). *Mannen en vrouwen op de drempel van de 21ste eeuw. Een gebruikershandboek genderstatistieken*. Diepenbeek: SEIN-LUC.
- Vanderweyden, K. (2002). 'Van loopbaanonderbreking naar tijdskrediet: Een verhaal van een wijzigend maatschappelijk discours', PSW-paper: 32.

# **SOCIALE ECONOMIE**

# Een monitor voor de sociale economie in Vlaanderen

Auteur(s): Caroline Gijselinckx, Wim Van Opstal, Eva Deraedt en Gert Van den Broeck

## 1 Abstract

'Sociale economie' is geen nieuw begrip of fenomeen, maar de jongste jaren is er duidelijk een grote hernieuwde belangstelling voor internationaal gezien (zie o.a. Defourny et al., 2009 en Defourny et al., 1999), maar ook in Vlaanderen, en dit zowel onder academici, als in het werkveld en bij de overheid. Allerhande initiatieven ontwikkelden zich om een oplossing te zoeken voor oude en nieuwe sociale en maatschappelijke problemen: problemen van tewerkstelling en milieu, van eerlijke handel, zorg en welzijn, duurzame mobiliteit, duurzame energie, duurzame productie en consumptie, etc. De hernieuwde belangstelling voor de sociale economie sinds de jaren zeventig van de 20<sup>ste</sup> eeuw zorgde ook voor een opkomst van nieuwe juridische statuten voor sociale economie organisaties.

De conceptualisering en methode voor afbakening van de sociale economie vormden de voorbereidende werkzaamheden voor een monitor van de sociale economie in Vlaanderen (Gijselinckx & Van den Broeck, 2008; Deraedt & Van Opstal, 2009a en b). Er werd een pragmatische en dynamische afbakening van de sociale economie bekomen met de sociale inschakelingsondernemingen (work integration enterprises) als kern en andere ondernemingen met sociale finaliteit (in termen van doelstellingen en waarden) in de schil.

Vervolgens werd een monitoringinstrument ontwikkeld (Deraedt & Van Opstal, 2009a en b). Deze monitor werd uitgedraaid voor de sociale inschakelingseconomie. Het schetst de profielen van de ondernemingen, de (doelgroep)werknemers (i.c. de werknemers die tot de doelgroep van de sociale inschakelingseconomie behoren, die minstens een van volgende kenmerken hebben: ze zijn vijftigplusser, allochtoon, laaggeschoold en/of hebben een arbeidshandicap) en de potentiële doelgroepwerknemers (de niet-werkende werkzoekenden die voldoen aan de criteria om tewerkgesteld te worden in sociale inschakelingsondernemingen).

In deze bijdrage worden kort de conceptualisering en afbakening van de sociale economie, alsook de resultaten van de monitor voor de sociale inschakelingseconomie gepresenteerd. Beleidsaanbevelingen werden geformuleerd die ertoe zouden kunnen leiden dat de rijkdom aan informatie die aanwezig is in talrijke administratieve databanken ook ontsloten kan worden tot een monitor voor de sociale economie die periodiek en in een verbeterde vorm uitgedraaid kan worden door de Vlaamse overheid.

### Key words:

Sociale economie, monitor, profiel van werknemers, profiel van de sociale onderneming (*social enterprise*)

## 2 Doel van het onderzoek

In functie van het ontwikkelen van een monitor van de sociale economie in Vlaanderen werden volgende vragen beantwoord:

- “Wat is sociale economie?”;
- “Hoe kan dit veld empirisch worden afgebakend en geobserveerd? Welke ondernemingen, ondernemers, ondernemingswijzen kunnen tot de sociale economie gerekend worden?”;
- “Welke databanken kunnen gebruikt en gekoppeld worden om data over dit veld te genereren? Welke indicatoren kunnen worden opgesteld en gehanteerd om dit veld te monitoren?”;
- “Hoe groot is de omvang en wat is de aard van de sociale (inschakelings-)economie in Vlaanderen in termen van aantal en profiel van de ondernemingen, en in termen van aantal en profiel van (doelgroep)werknemers? In welke mate wordt de potentiële doelgroep bereikt?”.

### 3 Methoden en data

Voor de conceptualisering en afbakening van de sociale economie werd gebruik gemaakt van literatuuronderzoek. Er werd teruggegrepen naar de conceptualisering die eerder ontwikkeld werd in het rapport 'Inventaris van databanken ter voorbereiding van een meetpost meerwaardeneconomie' (Marée et al., 2007), opgesteld op vraag van het Staatssecretariaat voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie. Ze bouwt ook voort op vroeger en lopend onderzoek op het vlak van sociale economie, uitgevoerd door de betrokken onderzoeksgroepen (het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) van de K.U.Leuven en het Centre d'Economie Sociale, gevestigd aan de Universiteit van Luik, en is in lijn met de ontwikkelingen in de internationale literatuur (zie o.m. Borzaga & Defourny, 2000; Defourny, et al., 2001; Defourny et al., 2009; Defourny et al. 1999; Develtere, 2006; Lauwereys & Nicaise, 1999; Levesque, 2001; Marée & Mertens, 2002; Mertens, 2002; Van den Broeck, Vanhoren & Nicaise, 2006).

Voor de constructie van de monitor voor de sociale inschakelingseconomie werden tal van administratieve databanken en aanvullende statistische gegevens gekoppeld en herleid tot drie deeldatabanken. Een eerste deeldatabank bevat alle ondernemingen die actief zijn in de sociale inschakelingseconomie, met daarin onder meer financieel-economische en juridische indicatoren. Een tweede deeldatabank focust op het profiel van de doelgroepmedewerkers binnen deze ondernemingen, met indicatoren zoals hun leeftijd, nationaliteit, geslacht en inkomenspositie. De derde deeldatabank ten slotte, bevat gegevens over de totale doelgroep van de sociale inschakelingseconomie.

Dankzij deze methodologie was het mogelijk een profielschets te maken van de ondernemingen, de doelgroepmedewerkers en de potentiële doelgroepmedewerkers binnen de sociale inschakelingseconomie. De resultaten hebben betrekking op de beschutte en sociale werkplaatsen, de invoegbedrijven met en zonder dienstencheque erkenning en de werkervaringspromotoren (WEP+). Referentiejaar voor de data was 2007.

### 4 Bevindingen

#### 4.1 De sociale economie: theoretische basiselementen voor een finaliteitsbenadering

In eerste instantie verwijst 'sociale economie' naar een domein binnen de *economie*, naar een *bepaalde wijze van economisch handelen*. Het *sociale* karakter van het economisch handelen is het leidend criterium dat de sociale economie van de rest van de economie onderscheidt. Twee dimensies van het sociale worden onderscheiden: de sociale aard van de handelingen enerzijds en het sociale doel dat met het economisch handelen beoogd wordt. Dit wordt gevat met de finaliteit van de economische handelingen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in *opdat*-redenen en *omdat*-redenen. De *opdat*-redenen verwijzen naar de *doelstellingen* die men met het economisch handelen heeft, *wat* men wil realiseren, d.i. naar de behoefte(n) die men met de economische activiteit wil dekken. Hiermee samenhangend verwijzen ze ook naar de actor(en) voor en door wie deze behoefte(n) wordt geformuleerd, d.i. naar wie de *begunstigde categorie(en)* zijn van het economisch handelen (Defourny et al., 2001). Vaak ligt er een combinatie aan *opdat*-redenen of doelstellingen ten grondslag aan de opstart van een economische onderneming, net zoals er meerdere economische actoren betrokken zijn bij de realisatie van deze doelstellingen en begunstigd worden door de uitoefening van de economische activiteiten (Gijssels & Van den Broeck, 2008).

*Omdat*-redenen hebben te maken met de primaire beweegredenen van het handelen, naar de *primaire of fundamentele waarden* van wie handelt. In de sociale economie zijn de *omdat*-redenen bepaalde, expliciet geformuleerde 'sociale' waarden die primair het economisch handelen drijven. Economische performantie en efficiëntie zijn belangrijk, maar ondergeschikt aan de dienstverlening aan de begunstigten. Winst maken is een instrument om de dienstverlening te kunnen verbeteren en continueren.

De doelstellingen (*opdat*-redenen) en primaire beweegredenen (*omdat*-redenen) zijn de basiselementen voor een omschrijving die theoretisch toelaat de specificiteit van de sociale economie in het geheel van de economie (en bijvoorbeeld ten opzichte van de kapitalistische winstgedreven economie) te positioneren. Voor de empirische monitoring van het veld van de sociale economie, werden vervolgens empirische criteria voor afbakening gezocht.

#### 4.2 Naar een afbakening van de sociale economie in Vlaanderen

Een pragmatische en dynamische selectie van ondernemingen werd ontwikkeld die toelaat de betrokken ondernemingen en hun gegevens te vinden en te systematiseren. De insteek is de sociale onderneming: die organisaties die primair sociale en maatschappelijke doelstellingen en meerwaarde nastreven, die hun eventuele gegenereerde winst herinvesteren in hun sociaal doel of in de ruimere samenleving en beperkingen

stellen aan de financiële belangen van de investeerders, maar wier bedrijfsvoering wel wordt gedreven door een ondernemerslogica.

De ondernemingen die door de monitor omsloten worden, werden vervolgens geselecteerd op basis van een 'erkenning' als sociale economie onderneming, en/of hun 'bekennen tot de sociale economie' (Gijssels & Van den Broeck, 2008). Dit laatste valt uiteen in (1) lidmaatschap van een koepel of federatie die aangesloten is bij het Vlaams Overlegplatform voor de Sociale Economie (VOSEC) en (2) zelfbekenning tot de sociale economie via aanmelding in de lijst van sociale economie ondernemingen op de portaal site sociale economie die wordt bijgehouden door VOSEC. Hierbij wordt verondersteld dat deze zich aansluiten bij de definitie van de sociale economie van VOSEC en ernaar streven hun sociale doelstellingen en primaire sociale beweegredenen te concretiseren in hun bedrijfsstructuur en hun dagelijkse bedrijfsvoering. Voor de mate waarin ze hierin ook effectief slagen is geen empirische indicatie beschikbaar.

De ondernemingen binnen de sociale economie kunnen in drie categorieën worden ingedeeld. De sociale inschakelingseconomie vormt de eerste categorie van ondernemingen in de sociale economie en dient primair de behoefte tot socio-professionele integratie van kwetsbare groepen die moeilijk elders aan de bak komen op de arbeidsmarkt. Een tweede categorie bevat ondernemingen die als primaire doelstelling de ondersteuning (financieel en professioneel) van de sociale economie hebben. Een derde categorie bevat ondernemingen die andere sociale doelstellingen als primaire redenen voor de ontplooiing van hun economische activiteiten voorop stellen zoals eerlijke handel, milieuvriendelijke productie van levensmiddelen, goederen en energie, duurzaam hergebruik van goederen en grondstoffen (solidariteit met toekomstige generaties), sociale dienstverlening, dienstverlening in zorg of welzijn, participatief ondernemen, etc. Deze laatste categorie kan op haar beurt eng of ruim afgebakend worden (Gijssels & Van den Broeck, 2008).

Een eerste uitdraai van de monitor werd gerealiseerd voor de eerste categorie: de erkende sociale inschakelingsondernemingen, met name: de beschutte en sociale werkplaatsen, de invoegbedrijven met en zonder dienstencheque erkenning en de werkervaringspromotoren (WEP+). Strictu sensu hoort het werkervaringsprogramma niet thuis bij de sociale economie. Op vraag van het Departement en Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie werd dit mee opgenomen in de monitor. Te meer omdat de sociale economie in werkelijkheid een hybride realiteit is waarin vaak meerdere programma's gecombineerd worden in één onderneming. Nogal wat sociale economie ondernemingen zijn ook een werkervaringspromotor.

#### **4.3 Resultaten van de monitor: een beeld van de sociale inschakelingseconomie in Vlaanderen**

De profielschets van de ondernemingen heeft betrekking op meer dan 600 ondernemingen of organisaties. Numeriek zijn het aantal werkervaringspromotoren (WEP+) veruit in de meerderheid, gevolgd door sociale werkplaatsen en invoegbedrijven. Qua tewerkstelling van doelgroepmedewerkers spannen de beschutte werkplaatsen echter de kroon, met meer dan 15 000 doelgroepmedewerkers op een totaal van ongeveer 25 000 doelgroepmedewerkers in de sociale inschakelingseconomie. Bovendien is meer dan 80% van de tewerkstelling in de beschutte werkplaatsen een vorm van doelgroeptewerkstelling, daar waar dit voor invoegbedrijven slechts 4% bedraagt. Alles bij elkaar betekent de doelgroeptewerkstelling in de sociale inschakelingseconomie ongeveer 1,2% van de totale tewerkstelling in Vlaanderen. Van alle werknemers in Vlaanderen werkt 6,8% in een onderneming of organisatie die tot de sociale inschakelingseconomie behoort (Deraedt & Van Opstal, 2009b).

De meeste sociale werkplaatsen en invoegbedrijven zijn relatief kleine ondernemingen. De meeste beschutte werkplaatsen opereren dan weer op een veel grotere schaal, waarbij drie beschutte werkplaatsen zelfs meer dan 1000 medewerkers hebben. Ook op het vlak van hun omzet en bruto toegevoegde waarde zijn beschutte werkplaatsen een grote speler binnen de sociale inschakelingseconomie. Het totale economische gewicht van de invoegbedrijven is echter groter dan dat van de andere werkvormen, maar dit is te wijten aan de aanwezigheid van enkele grote bedrijven met een erkenning als invoegbedrijf. Het gemiddelde en de mediaan van de invoegbedrijven (met en zonder dienstencheque erkenning) en de werkervaringspromotoren is echter naar boven toe vertekend, aangezien de noodzakelijke financiële informatie van de kleinere initiatieven uit deze werkvorm niet voorhanden was. De gegevens van beschutte en sociale werkplaatsen zijn wel nagenoeg volledig, dankzij een bijkomende dataverzameling door de dienst screening en ondersteuning van het Vlaams SubsidieAgentschap Werk en Sociale Economie, VSAWSE. Ze wijzen uit dat de beschutte en sociale werkplaatsen in 2007 samen goed waren voor 0,12% van het BBP van Vlaanderen.

Een economische analyse toont een vrij groot risico op liquiditeitsproblemen bij een derde van de onderzochte invoegbedrijven. Beschutte en sociale werkplaatsen beschikken dan weer globaal genomen over een gunstige tot zeer gunstige liquiditeitspositie. Ter vergelijking, in een recente studie van het Federaal Planbureau werd de financiële structuur onderzocht van meer dan 275 000 ondernemingen uit de industrie en de niet-financiële



diensten (Spinnewyn, 2010). Maar liefst 39% van de ondernemingen had een risico op liquiditeitsproblemen. De solvabiliteit (aandeel van het eigen vermogen in het balanstotaal) van de beschutte en sociale werkplaatsen kan als hoog tot zeer hoog bestempeld worden. Ter vergelijking: uit de eerder vermelde studie van het Federaal Planbureau blijkt dat de mediaan bij ondernemingen in de industrie en bepaalde niet-financiële diensten 0,31 bedraagt. Bij de beschutte werkplaatsen ligt het eerste kwartiel al meer dan dubbel zo hoog (Van Opstal, W., 2010). In 2007 zette 9% van beschutte werkplaatsen een globaal negatief resultaat van het boekjaar neer, terwijl 26% van de beschutte werkplaatsen operationeel verlieslatend is. Ook bij de werkervaringsprojecten valt een dergelijke discrepantie te zien.

Wat het juridische statuut betreft, blijkt uit de data dat bijna alle beschutte en sociale werkplaatsen het vzw-statuut hebben. Invoegbedrijven zijn dan weer allemaal handelsvennootschappen. De WEP+ promotoren situeerden zich anno 2007 voor twee derde in de private sector, terwijl een derde van de promotoren uit lokale besturen (gemeenten, OCMW's, ...) bestond. Het statuut van vennootschap met sociaal oogmerk (vso), een statuut dat in 1995 in het leven geroepen werd voor activiteiten zoals deze in de sociale economie en dat gekoppeld kan worden aan een handelsvennootschap, wordt amper of niet door de sector benut (Dujardin, Mertens & Van Opstal, 2008). Deze vaststellingen zijn op zich niet verwonderlijk. De erkenningsregeling binnen de sociale economie legt immers vaak bepaalde juridische vormen op om in aanmerking te kunnen komen voor erkenning en subsidiëring. Zo is het voor (privaatrechtelijke) beschutte werkplaatsen alleen maar mogelijk om als vzw een erkenning te krijgen en komen alleen handelsvennootschappen in aanmerking voor een erkenning als invoegbedrijf. Opmerkelijk is het feit dat de sociale werkplaatsen bijna allemaal voor het vzw-statuut gekozen hebben. Het vso-statuut, dat nochtans eveneens in aanmerking komt voor erkenning, heeft men daarbij volledig links laten liggen (zie ook de Coates & Van Opstal, 2010).

In tegenstelling tot vele andere Europese landen, wordt de sociale inschakelingseconomie in Vlaanderen in meerderheid bevolkt door mannelijke doelgroepmedewerkers. Het WEP+ programma, en zeker de invoegbedrijven met dienstencheque erkenning vormen daar een uitzondering op. Verder vertonen de sociale werkplaatsen de oudste populatie doelgroepmedewerkers en invoegbedrijven de jongste. De beschutte en sociale werkplaatsen stellen de populatie doelgroepmedewerkers met de laagste scholingsgraad te werk, al zijn de data van de beschutte werkplaatsen bij het VSAWSE terzake onvolledig. De gemiddelde scholingsgraad is het hoogst binnen het werkervaringsprogramma. Invoegbedrijven stellen veruit het hoogste percentage alloctonen tewerk. Voltijdse jobs voor doelgroepmedewerkers komen het meest frequent voor bij beschutte werkplaatsen, gevolgd door invoegbedrijven en sociale werkplaatsen. Doelgroepmedewerkers binnen werkervaringsprojecten hadden slechts in 35% van de gevallen een voltijdse betrekking. In invoegbedrijven met dienstencheque erkenning gaat het maar om amper 3%.

Met behulp van gegevens van de VDAB kon het profiel van de potentiële doelgroep voor de sociale inschakelingseconomie in kaart worden gebracht. De potentiële doelgroep werd geselecteerd volgens de criteria die opgenomen zijn in de decreten die de erkenning regelen van de hier besproken werkvormen. Voor de beschutte werkplaatsen was het echter niet mogelijk om een zinvolle afbakening te maken op basis van de VDAB gegevens. Sociale werkplaatsen en invoegbedrijven stellen een significant grotere proportie mannen te werk, terwijl invoegbedrijven met dienstencheque erkenning en werkervaringspromotoren significant meer vrouwen in dienst hebben dan aanwezig in de potentiële reserve.

Zowel sociale werkplaatsen, invoegbedrijven als werkervaringspromotoren stellen significant minder oudere werknemers tewerk dan aanwezig in de potentiële reserve. Dit zegt echter meer over de leeftijd van de personen in de potentiële reserve dan over de inspanning van de sociale inschakelingseconomie om oudere werknemers een kans te geven op tewerkstelling. Sociale werkplaatsen, invoegbedrijven en werkervaringspromotoren stellen een significant groter aandeel jongere werknemers tewerk dan aanwezig in de potentiële reserve. Ook deze observatie hangt echter samen met het grote relatieve aandeel oudere werkzoekenden in de potentiële reserve. Alle drie de werkvormen stellen ook een lager percentage laaggeschoolden tewerk dan aanwezig in de potentiële reserve. Voor de sociale werkplaatsen speelt hier echter een afbakeningsprobleem: het is immers niet perfect mogelijk om de potentiële doelgroep af te bakenen voor de sociale werkplaatsen op basis van de parameters die opgenomen zijn in de VDAB-databank. Invoegbedrijven stellen het grootste aandeel alloctonen tewerk van alle werkvormen binnen de sociale inschakelingseconomie, maar helpen ook een groter aandeel ervan dan aanwezig in de potentiële reserve aan een baan.

## 5 Conclusies en beleidsimplicaties

Voor de afbakening in de monitor van de sociale economie worden sociale ondernemingen geselecteerd op basis van een 'erkenning' als sociale economie onderneming, en/of hun 'bekennen tot de sociale economie' (Gijssels & Van den Broeck, 2008). Er wordt hierbij vanuit gegaan dat ondernemingen die zich presenteren als sociale economie ondernemingen ook sociale doelstellingen nastreven en dit op een wijze doen die in overeenstemming is met de principes van de sociale economie. Verder onderzoek op vlak van de ontwikkeling en toepassing van een geschikt meetinstrument, dat toelaat de mate te bepalen waarin ondernemingen dit effectief realiseren, zou tot een geverifieerde lijst van sociale economie ondernemingen kunnen leiden. Bij elke concrete uitdraai van een monitor, moet men duidelijke keuzes maken met betrekking tot de reikwijdte ervan en derhalve van het omsloten gedeelte van de sociale economie. Bij de rapportering van de cijfergegevens moet men steeds duidelijk vermelden op welke categorieën van sociale economie ondernemingen de cijfers betrekking hebben, om elke vorm van reductionisme van een breder theoretisch begrip tot een beperkte en pragmatisch waarneembare deelcategorie te vermijden (Gijssels & Van den Broeck, 2008).

De uitdraai 2007 van de monitor levert een interessante profielschets op van de ondernemingen en de doelgroep van en voor de sociale inschakelingseconomie. Deze uitdraai was echter, tot dusver, een eenmalige oefening en bestrijkt niet de gehele sociale economie. Een eerste verbeterpunt bestaat erin de monitor uit te breiden naar de volledige reikwijdte van de sociale economie. De uitdraai die hier gepresenteerd werd, heeft immers alleen betrekking op initiatieven uit de sociale inschakelingseconomie. De activiteitencoöperaties, de solidaire financiers, de adviesbureaus, de startcentra, de erkende coöperaties en het merendeel van de vennootschappen met sociaal oogmerk blijven daardoor buiten beschouwing. Zo vallen momenteel meer dan 1000 ondernemingen buiten het vizier van de monitor.

De meerwaarde van de monitor kan maar ten volle tot uiting komen wanneer het in de loop van de komende jaren gecontinueerd zal worden. Naast een cross-sectionele (en dus inter- en intrasectorale) benchmark is deze monitor immers vooral interessant als intertemporele benchmark voor de verschillende werkvormen binnen de sociale economie. Zo is het geen overdreven luxe om het effect van de financieel-economische crisis van 2008-2010 op deze sector op deze manier op te volgen. Het opstellen van een panel-databank zou het bovendien mogelijk kunnen maken om kritische succesfactoren af te leiden en in het bijzonder de positie van starters binnen de sociale economie op te volgen (Van Opstal, Deraedt & Gijssels, 2009). Bovendien treden ook voortdurend wijzigingen op in de structuur van de sociale economie, waardoor nieuwe werkvormen ontstaan en bestaande werkvormen hervormd worden. Zo was het nog niet mogelijk om met gegevens uit 2007 een accurate profielschets op te stellen voor de lokale diensteneconomie. Een ander voorbeeld is het werkervaringsprogramma, dat sinds 2009 het onderscheid maakt tussen interne promotoren, verenigd in leerwerkbedrijven en externe promotoren (De Cuyper, Jacobs & Van Opstal, 2010).

Ook inhoudelijk zijn er vanuit het oogpunt van monitoring tal van verbeteringen op het vlak van dataverzameling- en beheer mogelijk. Zo is het momenteel niet mogelijk om een accuraat beeld te vormen van het activiteitenprofiel van de sociale inschakelingseconomie op basis van beschikbare administratieve databanken. De databanken van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en de Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO) houden de NACE-BEL code, een activiteitenomenclatuur, bij. Het bestaan van een NACE-BEL code 'beschutte en sociale werkplaatsen' is vanuit statistisch oogpunt weliswaar interessant voor de sector op bepaalde vlakken, maar leert ons niets over de activiteiten die uitgevoerd worden binnen deze werkvormen. In tegenstelling tot veel ondernemingen in de reguliere economie, zijn beschutte werkplaatsen bijvoorbeeld vaak actief in wel meer dan vijf verschillende activiteitendomeinen (Van Opstal & Pacolet, 2007). De meest volledige activiteitendatabank is momenteel deze van VOSEC. Deze databank is echter opgesteld op vestigingsniveau en het KBO ondernemingsnummer ontbreekt te vaak om een koppeling met de overige gegevens uit de monitor mogelijk te maken.

Een laatste werkpunt ten aanzien van het huidige monitoringinstrument is het verbeteren van de meting van de potentiële doelgroep van alle werkvormen binnen de sociale inschakelingseconomie. Dit zou immers toelaten om te berekenen in welke mate de sociale inschakelingseconomie erin slaagt haar doelgroep te bereiken. Daarbij kunnen ook interregionale verschillen onderzocht worden en zou er nagegaan kunnen worden in welke mate en op welke plaatsen bepaalde werkvormen elkaar al dan niet verdringen.

Naast de uitbreiding van de monitor tot een ruimer gebied dan de sociale inschakelingseconomie, en naast de optimalisering van de huidige metingen zou het tenslotte een interessante aanvullende oefening zijn om de andere maatschappelijke meerwaarden – op andere terreinen dan (sociale) tewerkstelling – te meten die door de sociale economie gerealiseerd worden. Momenteel omvat de monitor indicatoren op vlak van het profiel en

de economische performantie van de ondernemingen, het aantal en het profiel van de doelgroepwerknemers en de mate waarin de potentiële doelgroep wordt bereikt. Om echter ook andere maatschappelijke meerwaarden dan sociale inschakeling van doelgroepwerknemers te meten, moet de monitor met geheel andere indicatoren en data worden aangevuld.

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

**Deraedt, E., & Van Opstal, W. (2009a).** *Een monitor voor de sociale inschakelingseconomie in Vlaanderen. Resultatenrapport.* WSE Report 2009.

**Deraedt, E., & Van Opstal, W. (2009b).** *Een monitor voor de sociale inschakelingseconomie in Vlaanderen. Methodologierapport.* Leuven: HIVA-K.U.Leuven /Steunpunt Werk en Sociale Economie.

**Gijselinckx, C., & Van den Broeck, G. (2008).** *Monitoringinstrument voor de sociale economie in Vlaanderen. Technisch voorrapport.* WSE Report 2008.

Borzaga, C., & Defourny, J. (2000). *The emergence of social enterprise.* London: Routledge.

Branden, T., Pestoff, V. (2006). Co-production, the third sector and the delivery of public services: an introduction. *Public Management Review*, 8(4), pp. 493-501.

Coates, A., & Van Opstal, W. (2010). Een rechtseconomische doorlichting van juridische kaders in de sociale economie. *Over.Werk*, 3, pp. 51-65.

De Cuyper, P., Jacobs, L., & Van Opstal, W. (2010). *Evaluatie van het nieuwe werkervaringsprogramma. Een analyse van de organisatie en financiële positie van de leerwerkbedrijven.* Leuven: HIVA-KULeuven.

Defourny, J., Develtere, P., & Fonteneau, B. (1999). *Sociale economie in noord en zuid.* Leuven-Apeldoorn: Garant.

Defourny, J., Nicaise, I., Bajoit, G., et al. (2001). *Sociale Economie: conceptualisering, sociale tewerkstelling en buurtdiensten.* Antwerpen: Standaard Uitgeverij.

Defourny, J. (2004). L'émergence du concept d'entreprise sociale. *Reflets et Perspectives*, XLIII, 2004/3.

Defourny, J., Develtere, P., Fonteneau, B., & Nyssens, M. (Eds.) (2009). *The worldwide making of the social economy. Innovations and changes.* Leuven: ACCO.

Dujardin, A., Mertens, S., & Van Opstal, W. (2008). De vennootschap met sociaal oogmerk. In: W. Van Opstal, C. Gijselinckx, & P. Develtere (Eds.) *Coöperatief ondernemen in België: theorie en praktijk* (pp. 121-154). Leuven: ACCO.

Eme, B. (1991). Les services de proximité. *Informations sociales*, 13, pp. 34-42.

Evers, A. (2001). The significance of social capital in the multiple goal and resource structure of social enterprises. In: C. Borzaga, J. Defourny (Eds.) *The emergence of social enterprise.* London and New York: Routledge.

Evers, A., & Laville, J.-L. (Eds.) (2004). *The Third Sector in Europe.* Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.

Evers, A., & Laville, J.-L. (2004). Defining the Third Sector in Europe. In: A. Evers, & Laville, J.-L. (Eds.) *The Third Sector in Europe.* Cheltenham, UK, & Northampton, USA: Edward Elgar.

Evers, A. (1990). Im intermediären Bereich. Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt. *Journal für Sozialforschung*, 2(30), pp. 189-210.

Evers, A. (1995). Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area. *Voluntas*, 6(2), pp. 119-39.

Gijselinckx, C. (2010). Sociale economie in Vlaanderen: een proeve van conceptualisering en afbakening. *Over.Werk*, 3, pp.8-25.

Lauwereys, L., & Nicaise, I. (1999). *Morfologie van de sociale tewerkstelling in België.* Leuven: HIVA-K.U.Leuven.

Laville, J.-L. (1992). *Les services de proximité en Europe.* Paris: Desclée de Brouwer.

Laville, J.-L. (Ed.) (1994). *L'économie solidaire.* Paris: Desclée de Brouwer.

Lévesque, B., Bourque, G., & Forgues, E. (2001). *La nouvelle sociologie économique: originalité et diversité des approches. Sociologie économique.* Paris: Desclée de Brouwer.

Marée M., Gijselinckx, C., Van den Broeck, G., & Dujardin, A. (2007). *Inventaris van databanken ter voorbereiding van een meetpost meerwaardeneconomie.* Luik/Leuven: Centre d'Économie Sociale / HIVA-K.U.Leuven.

Marée, M., & Mertens, S. (2002). *Contours et statistiques du non-marchand en Belgique.* Luik: Editions de l'Université de Liège.

Mertens, S., & Marée, M. (2007). De definitie van de sociale economie in België. *E-note nr.2 van het Cera Steunpunt Coöperatief Ondernemen.* Leuven: HIVA-K.U.Leuven.

Pestoff, V. (1991). *Between the Market & Politics: Cooperatives in Sweden.* Frankfurt am Main and Boulder, CO: Campus Verlag & Westview Press.

Pestoff, V. (1995). Local Economic Democracy and Multi-Stakeholder Co-operatives. *Journal of Rural Co-operation*, 23(2), pp. 151-167.

Spinnewyn, H. (2010). *Fragiliteit van de financiële structuur van de industrie en bepaalde niet-financiële diensten in België anno 2007.* Working Paper 05-10, Federaal Planbureau.

- Van Opstal, W. (2010), Organisatie en financieel beheer van ondernemingen in de sociale inschakelingseconomie. In: Verso, *Social Profit Jaarboek Vlaanderen 2010-2011* (pp. 50-55). Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Van Opstal, W. & Deraedt, E. (2010). Naar een monitor voor de sociale inschakelingseconomie in Vlaanderen. *Over.Werk*, 3, pp. 37-50.
- Van Opstal, W., Deraedt, E., & Gijssels, C. (2009). Monitoring Profile Shifts and Differences among WISEs in Flanders. *Social Enterprise Journal*, 5(3), pp. 229-258.
- Van Opstal, W., & Pacolet, J. (2007). *Een markt voor beschutte werkplaatsen in Vlaanderen*. Leuven/Tienen: HIVA-K.U.Leuven/VLAB.