

# De weg na 2020: reflecties over een nieuwe werkzaamheidsdoelstelling

*Volgens de recentste projectie van het Steunpunt Werk is het zo goed als uitgesloten dat Vlaanderen haar hoofddoelstelling inzake werkzaamheid zal halen. We zullen in 2020 wellicht op (minstens) twee procentpunten stranden van de globale doelstelling van 76% werkzame Vlamingen tussen 20 en 64 jaar. Nu het doeljaar stilaan in zicht komt, moeten we ons beginnen te beraden over hoe we na 2020 verdergaan. In deze bijdrage geven we enkele aanzetten tot de formulering van nieuwe werkzaamheidsdoelstellingen, aan de hand van vier vragen. We overlopen een aantal pistes om tot een nieuwe werkzaamheidsdoelstelling te komen. Vervolgens staan we stil bij het nut van tussentijdse doelstellingen en groeipaden. We stellen de vraag naar mogelijke alternatieve of aanvullende doelstellingen op het vlak van arbeidsdeelname. Tot slot reflecteren we over de voor- en nadelen van globale en specifieke werkzaamheidsdoelen.*

## **Pistes voor een nieuwe werkzaamheidsdoelstelling 2030**

Er zijn vele manieren om tot een nieuwe hoofddoelstelling inzake werkzaamheid te komen, als opvolger van de 76%-doelstelling die de Vlaamse Regering in 2011 voor 2020 formuleerde. We bespreken hieronder vijf mogelijke pistes, met hun voor- en nadelen.

### **Zelfde doel, later doeljaar**

In de veronderstelling dat de doelstelling van 76% in 2020 niet gehaald wordt, is een eerste optie om het niveau van de doelstelling te behouden en een nieuw doeljaar te kiezen. Realiseren we in

2020 een werkzaamheid van bijvoorbeeld 73,5% (onze IMPACT-projectie<sup>1</sup>), dan is 76% nog steeds een eerbaar streefdoel. De horizon kan verschoven worden naar 2030, maar ook naar bijvoorbeeld 2025. In dit laatste geval wordt de urgentie van een substantiële verhoging van de werkzaamheid sterker beklemtoond, en kan er een ambitieuzer niveau voor 2030 vooropgesteld worden. De 'oude' doelstelling wordt dan niet losgelaten, maar werkt als tussenstap of springplank naar een verdere verbetering.

Een voordeel van deze optie is dat iedereen in het werkveld met de 76%-doelstelling vertrouwd is. Die continuïteit met het verleden is mogelijk ook een zwakte. Een doelstelling die we al een decennium nastreven, kan als gedateerd, achterhaald of weinig wervend gepercipieerd worden. Tevens ontbreekt een nieuwe (inhoudelijke) motivering voor deze doelstelling, en het is maar de vraag of de argumenten voor de keuze voor 76% in 2011 vandaag nog even relevant en realistisch zijn. Het Vlaams Hervormingsprogramma (VHP) naar aanleiding van de lancering van de Europa 2020-doelstellingen stelde als doel om een gemiddelde jaarlijkse groei van de werkzaamheidsgraad met 0,5 procentpunt te realiseren, wat in 2020 zou resulteren in een werkzaamheidsgraad van (ruim) 76%. We mogen alleszins verwachten dat we de rit naar 2030 in 2020 van een hoger niveau kunnen aanvatten dan de 71,5% werkzaamheid uit 2009, die in de VHP-ontwerpteksten als uitgangspunt werd genomen.

## Een economische motivering

Een tweede piste is het economisch funderen en motiveren van een nieuwe werkzaamheidsdoelstelling. We vertrekken bijvoorbeeld van een parameter die een indicatie geeft van de financierbaarheid van ons socialezekerheidsmodel, zoals de economische afhankelijkheidsratio.<sup>2</sup> Voor deze parameter formuleren we een doel, bijvoorbeeld de economische afhankelijkheid van niet-werkenden ten aanzien van werkenden in 2030 niet laten oplopen tot boven het gemiddelde niveau van de voorbije vijf jaar. Uit dit gewenste niveau kan vervolgens een werkzaamheidsdoelstelling afgeleid worden. Een rekenoefening leert hoeveel werkenden we extra moeten mobiliseren om de verhouding tussen draagkracht en draaglast in het doeljaar op het vooropgestelde niveau te brengen.

Voor deze aanpak pleit dat de werkzaamheidsdoelstelling inhoudelijk onderbouwd wordt met economische argumenten. Wanneer we het streven naar een hogere werkzaamheid verbinden aan een objectief waarover een brede maatschappelijke consensus bestaat, dan verleent dit aan de nieuwe doelstelling een grote legitimiteit. Er zijn ook potentiële valkuilen. De willekeur die uitgaat van de onbeargumenteerde keuze voor een beoogd werkzaamheidsniveau wordt weliswaar vermeden, maar ook de keuze voor een welbepaalde funderende economische parameter én het nagestreefde niveau hierop zijn voor discussie vatbaar. Bovendien bestaat het risico dat de rekenoefening een doelstelling oplevert die onhaalbaar hoog of juist weinig ambitieus oogt.

De koppeling van het werkzaamheidsdoel aan een externe parameter kan de concrete operationalisering van de doelstelling ook bemoeilijken. De economische afhankelijkheidsratio steunt bijvoorbeeld sterk op de bevolkingsvooruitzichten. Deze vooruitzichten introduceren een extra bron van onzekerheid (en foutenmarge) in de rekenoefening. Bovendien herziet het Federaal Planbureau haar demografische prognoses jaarlijks. Substantiële revisies, bijvoorbeeld naar aanleiding van onvoorziene migratiestromen, kunnen ervoor zorgen dat het initieel geformuleerde werkzaamheidsdoel tussentijds moet worden bijgesteld.

## Benchmarking

We kunnen de toekomstige evolutie van de Vlaamse werkzaamheidsgraad ook evalueren in het licht van de evolutie in andere regio's. Met een op benchmarks gebaseerde doelbepaling kan je veel verschillende kanten op, zowel in de afbakening van de referentieregio als in de nagestreefde evolutie (benaderen, evenaren of overtreffen van een historisch of geprojecteerd werkzaamheidsniveau). Het nieuwe doel kan bijvoorbeeld zijn om in 2030 een werkzaamheidsniveau te bereiken waarmee het Vlaams Gewest de top 20 van Europese regio's (NUTS-indeling) vervoegt. Of om in het doeljaar minstens drie procentpunten voorsprong uitgebouwd te hebben op het gemiddelde van de EU-lidstaten. Of om de achterstand op de landen die nu de hoogste arbeidsdeelname kennen (zoals Nederland, Zweden en Denemarken) tegen 2030 minstens te halveren.

Gegeven de internationale context waarin we ons bevinden, is deze benchmarkbenadering geen onlogische piste. Onze economie is sterk verweven met die van de buurlanden, Vlaanderen en België zijn politiek ingebed in de EU en supranationale instellingen zoals de Europese Commissie, de Wereldbank en het IMF sturen ons economisch en werkgelegenheidsbeleid sterk aan. Aan een comparatieve benadering zijn echter ook risico's verbonden. Tussen Vlaanderen en andere regio's en landen zijn er belangrijke verschillen, bijvoorbeeld op het vlak van arbeidsbescherming, samenstelling van de beroepsbevolking en het aandeel van deeltijdarbeid. Deze structurele factoren veronachtzamen bij een benchmarkoefening kan tot onjuiste conclusies en onrealistische verwachtingen leiden.

Bovendien is de toekomstige werkzaamheidsevolutie in andere regio's even onzeker als in de onze. Ook wordt de evaluatie van het afgelegde traject sterk gekleurd door de evolutie in andere landen, waar we geen impact op hebben. Wat met een op zich mooie sprong in werkzaamheid van 72% in 2016 naar 76% in 2026 indien onze buurlanden nog beter presteren? Is het een verheugend resultaat als de werkzaamheid in Vlaanderen tijdens een nieuwe economische crisis minder hard onderuit gaat dan in pakweg Zweden of Oostenrijk?

## Vertrekken van een projectie

De formulering van een nieuwe doelstelling kan ook starten met een zo degelijk mogelijke projectie van de toekomstige evolutie van de werkzaamheidsgraad. Wat is de *best guess* voor het werkzaamheidsniveau in Vlaanderen anno 2030, wanneer we rekening houden met zo veel mogelijk relevante historische data en we prognoses en simulaties inbrengen voor factoren die de werkzaamheid kunnen beïnvloeden? In het IMPACT-scenario verrekken we bijvoorbeeld recente, leeftijdsgebonden trends in arbeidsdeelname, de verwachte impact van eindeloopbaanmaatregelen en demografische en conjuncturele vooruitzichten. Als er een academische consensus is bereikt over een plausibel projectieresultaat voor het doeljaar, kan een doelstelling geformuleerd worden die een aantal procentpunten hoger ligt dan wat we mogen aannemen als de toekomst haar verwachte beloop krijgt. Het is hierbij aangewezen om een marge te kiezen die voldoende maar niet overdreven ambitieus is. Een doel dat twee à vier procentpunten boven de projectie ligt, lijkt op het eerste gezicht redelijk. Om de kloof tussen projectie en doel te overbruggen, is er nieuw beleid nodig dat inactieven activeert, werklozen aan een baan helpt, vervroegde uittrede ontmoedigt en werkenden motiveert en ondersteunt om langer aan de slag te blijven.

Een doelstelling die op deze wijze bepaald wordt, bezit een empirische basis, in de vorm van de vele cijfergegevens die in de projectie verwerkt zijn. Deze aandacht voor de haalbaarheid van de doelstelling is een pluspunt ten opzichte van de drie eerder geschetste pistes, waar de target veeleer normatief tot stand komt (“eindelijk het doel halen dat we in 2020 al had willen bereiken”, “voldoende werkzaamheid realiseren met het oog op een leefbare economische afhankelijkheidsratio”, “even goed of beter doen in vergelijking met andere regio’s”). Deze aanpak zet ook aan tot reflectie over wat een realistische beleidsbonus is in de periode tot het doeljaar en, belangrijker nog, stimuleert de discussie over maatregelen om deze groeimarge effectief te realiseren.

Anderzijds maken we ons met deze werkwijze erg afhankelijk van de wetenschappelijke deugdelijkheid van het projectiemodel én van de kwaliteit van de data die het model voeden. Ook zonder nieuw

beleid kan de werkzaamheid in het doeljaar verschillende procentpunten lager (of hoger) uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld als gevolg van een economische crisis, een demografische schok of wijzigende opvattingen over werk. Los van deze onzekerheid, wordt de projectie ook best periodiek herhaald, telkens nieuwe data beschikbaar komen of het model aan een herformulering toe is. Bij grote fluctuaties in het projectieresultaat dringt een herziening van de doelstelling zich op, wat vanuit communicatief en beleidsoogpunt uiteraard niet ideaal is.

## Vertrekken van een analyse van het arbeidspotentieel

De laatste piste die we hier voorstellen heeft met de vorige optie gemeen dat we de nieuwe werkzaamheidsdoelstelling in de mate van het mogelijke empirisch proberen te onderbouwen. Op basis van een analyse van de arbeidsreserve (zie eerder Sourbron, Herremans, & Sels, 2013) trachten we een potentiële werkzaamheidsgraad of een plausibele range van werkzaamheidsgraden te becijferen. De groep niet-werkenden is immers heel heterogeen. Ze omvat, naast de goed gedocumenteerde groep van actief werkzoekende werklozen, ook verschillende categorieën van niet-beroepsactieven. Een deel van deze niet-beroepsactieven is wel bereid om te werken, maar zoekt niet naar werk omdat ze zich bijvoorbeeld kansloos achten (te jong, te oud, te lang niet gewerkt, ...). We definiëren hen als de latente arbeidsreserve. Anno 2016 omvat deze groep 55 200 personen in Vlaanderen. Daarnaast is er nog een categorie niet-beroepsactieven die zichzelf wel als werkend of werkloos beschouwen, hoewel ze dat volgens de officiële ILO-definities niet zijn. Het gaat om 58 300 personen in Vlaanderen (2016). Binnen deze groep zitten personen die, onder de juiste omstandigheden, toch inzetbaar kunnen zijn. Een ruime groep inactieven van 818 400 personen heeft echter een grotere afstand tot de Vlaamse arbeidsmarkt en lijkt moeilijk opnieuw te integreren in de werkende bevolking.

Nadat we voor deze uiteenlopende groepen een inschatting hebben gemaakt van hun toekomstige evolutie, kunnen we diverse scenario's becijferen. Een theoretische ondergrens is de situatie waarin de arbeidsreserve volledig onbenut blijft. Een theoretisch maximum wordt bereikt in het scenario

waarbij de potentiële arbeidsreserve in de ruimste zin integraal wordt geactiveerd. Daartussen valt een beperkte range te definiëren van een arbeidsreserve die we redelijkerwijze als inzetbaar kunnen beschouwen. Opgeteld bij de reeds werkende bevolking leveren deze extra werkenden een potentiële werkzaamheidsgraad op, die als basis of ijkpunt kan dienen voor een nieuwe doelstelling.

Idealiter wordt deze analyse van het arbeidspotentieel gecombineerd met een projectie van de werkzaamheidsgraad. Ze kan als een soort van *reality check* gezien worden. Een projectie van de werkzaamheid kan uitgaan van succesvolle activerende beleidsmaatregelen en positieve conjunctuurvooruitzichten, maar het aantal extra personen dat aan de slag zal gaan, is per definitie beperkt tot de groep die ook onder deze gunstige randvoorwaarden tot een betaalde baan is te verleiden.

Een analyse van de potentiële arbeidsreserve heeft haar waarde bij het formuleren van een nieuwe werkzaamheidsdoelstelling. Het gaat hier wel om een complexe oefening. Op basis van eerder beperkte informatie (in de EAK-bevraging) moet er een oordeel geveld worden over iemands afstand tot de arbeidsmarkt. Nog moeilijker dan de retrospectieve classificatie van niet-werkenden in termen van hun eventuele inzetbaarheid, is een projectie van hoe de aantallen in deze categorieën zullen evolueren.

Ongeacht de complicaties bij de numerieke uitwerking, blijft wel het belang van dit inzicht overeind: het potentiële arbeidsaanbod kent – ook bij een sterke arbeidsvraag en goed arbeidsmarktbeleid – een bepaalde bovengrens, omdat een aanzienlijke fractie van de bevolking op arbeidsleeftijd een grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt. Hoe ambitieuzer de werkzaamheidsdoelstelling, hoe groter het aandeel van de potentiële arbeidsreserve dat aan werk geholpen moet worden. Naarmate men steeds moeilijker inzetbare groepen moet activeren, nemen de vereiste inspanningen meer dan evenredig toe.

## **Is het zinvol om tussentijdse werkzaamheidsdoelstellingen te formuleren?**

---

Een eerste, evidente vraag bij het opstellen van nieuwe doelstellingen is die naar een nieuwe

tijdshorizon. Deze kwestie hebben we hierboven al terloops beantwoord. Na de doeljaren 2010 (Lissabondoelstellingen) en 2020 (EU-targets, en de hierin kaderende Belgische en Vlaamse doelstellingen) ligt het inderdaad voor de hand om opnieuw een decenniumbreed perspectief te hanteren en het vizier te richten op 2030.

We stellen toch even de vraag: is tien jaar de optimale horizon voor een werkzaamheidsdoelstelling? Zowel voor het Vlaamse als het federale beleidsniveau is tien jaar het equivalent van twee voltdragen legislaturen. Enerzijds is tien jaar een redelijke termijn om beleidsmaatregelen gericht op een hogere arbeidsdeelname te implementeren én er de vruchten van te kunnen plukken in de vorm van gestegen activiteits- en werkzaamheidsgraden. Anderzijds lijkt tien jaar in de toekomst nog veraf, met mogelijk uitstelgedrag tot gevolg. Een aanvankelijk te afwachtende houding kan de realisatie van de doelstelling hypothekeren.

De formulering van een tussentijdse doelstelling, bijvoorbeeld voor 2025, kan nuttig zijn als prikkel om tijdig nieuw beleid te initiëren. Tevens kan een formeel, vooraf gecommuniceerd tussentijds evaluatiemoment de gelegenheid bieden om beleidsmaatregelen bij te sturen of om nieuwe initiatieven te ontplooien. De evaluatie kan ook jaarlijks gebeuren, op basis van de confrontatie van de werkzaamheidsgraad van het afgelopen jaar met de waarde in een vooraf uitgetekend groeipad (Theunissen, Heremans, & Sels, 2012). Zo een groeipad overbrugt de kloof tussen de reële werkzaamheidsgraad in het jaar voorafgaand aan de doelbepaling en de beoogde werkzaamheidsgraad in het doeljaar op een stelselmatige manier.

In de interactieve toepassing ‘Werkzaamheidsdoelen’ van het Steunpunt Werk<sup>3</sup> kan de gebruiker twee groeipaden laten berekenen tot een zelfgekozen doelstelling. In het lineaire groeipad neemt de werkzaamheidsgraad jaarlijks toe met een identiek aantal procentpunten werkzaamheid. Het andere groeipad neemt de IMPACT-projectie als basis: in dit pad stijgt de werkzaamheid volgens het ritme van de IMPACT-projectie, maar aan een verhoogd tempo. Bij de gefaseerde invoering van beleid of in geval van maatregelen waarvan de effecten niet meteen verwacht worden, is het wellicht zinvoller om een niet-lineair groeipad uit te stippelen, met

een trage aanloop en dan een versnelling richting doelniveau.

Hoewel het uiteraard niet de bedoeling is beleid elk jaar bij te sturen, kan het opstellen van en het jaarlijks evalueren tegenover een groeipad toch een zinvolle oefening zijn. Het brengt de doelstelling jaarlijks opnieuw onder de aandacht, en het overbrugt de vijfjarige periode tot de tussentijdse doelstelling, en later tussen de tussentijdse en de finale target.

## **Alternatieve en complementaire doelstellingen rond arbeidsdeelname**

De werkzaamheidsgraad uit de doelstelling geeft het aandeel werkenden in de bevolking weer. Mee-gerekend in de teller wordt iedereen die aan de ILO-definitie van werkende voldoet en dus in een referentieweek minstens één uur betaalde arbeid heeft verricht. Een alternatieve maatstaf, de werkzaamheidsgraad in voltijds equivalenten (VTE), geeft een indicatie van het totale arbeidsvolume en houdt er rekening mee dat een deel van de werkenden deeltijds werkt. Op de werkzaamheidsgraad in VTE (20 tot 64 jaar) haalde het Vlaamse Gewest in 2015 een score die zeven procentpunten hoger lag dan de graad in Nederland. Op de 'klassieke' werkzaamheidsgraad, op basis van 'koppen' berekend, scoorde Nederland in datzelfde jaar 4,5 procentpunten beter dan Vlaanderen. De discrepantie tussen beide rangordes is toe te schrijven aan het veel hogere aandeel deeltijdarbeid in Nederland.

De vraag kan gesteld worden of het zinvol is om een complementaire doelstelling te formuleren die een bepaald niveau van de werkzaamheidsgraad in VTE vooropstelt. Aandacht voor het totale arbeidsvolume helpt in elk geval om beleid te valoriseren dat niet-werkenden aan een job met een substantieel uurrooster helpt. De werkzaamheidsgraad (in koppen) kan immers relatief makkelijk opgekrikt worden door het scheppen van mini-jobs voor een groot aantal werklozen of inactieven. Naast het gegeven of iemand al dan niet werkt, is ook het aantal gepresteerde werkuren van belang, zowel vanuit het oogpunt van de werkende, die een leefbaar inkomensniveau nastreeft, als vanuit het perspectief van de overheid, die de (para)fiscale inkomsten die voortvloeien uit werk tracht te optimaliseren.

Het is ook een optie om de overheidsinkomsten uit arbeid rechtstreeks te monitoren en hierrond een doelstelling op te stellen, maar dit druist in tegen de beleidsfilosofie van recente regeringen die inzetten op een verlaging van de (relatieve) lasten op arbeid. Het doel is niet om zoveel mogelijk inkomsten uit arbeid te genereren, maar om voldoende werkenden te hebben, die zelf minder kosten (aan sociale uitkeringen) en tegelijk financieel bijdragen aan het onderhouden van wie niet werkt.

Een indicator die zich meer leent tot de formulering van een zinvolle aanvullende doelstelling is het aandeel baanloze gezinnen. Dit aandeel kan berekend worden voor huishoudens met enkel volwassenaan, maar krijgt doorgaans vooral aandacht in de context van huishoudens met kinderen. Het aandeel gezinnen met kinderen waar niemand werkt is in het Vlaams Gewest in Europees perspectief relatief laag, maar met een niveau van 7,6% in 2015 is er zeker ruimte voor verbetering. Om armoede te bestrijden is het niet enkel belangrijk dat een groot aandeel van de personen op beroepsleeftijd een (lonende) job heeft, maar ook dat (lonend) werk zo evenredig mogelijk verdeeld is over huishoudens.

## **Werkzaamheidsdoelen voor specifieke groepen**

Het is eigen aan een *headline target* dat deze doelstelling de meeste aandacht krijgt, zowel in het proces van haar formulering als bij de opvolging achteraf. Hoewel de Vlaamse Regering ook bijkomende doelen formuleerde voor 50- en 55-plussers en voor vrouwen, lag en ligt de primaire beleidsfocus toch op het toewerken naar een algemeen werkzaamheidsniveau van 76%. Het vooropstellen en nastreven van een dergelijke globale doelstelling, geformuleerd voor de hele arbeidsmarkt, biedt voor- en nadelen.

Eerst de voordelen. Vanuit *economisch* standpunt is de werkzaamheidsgraad van de volledige bevolking op arbeidsleeftijd de maatstaf die er het meest toe doet. Om ons sociaal model in stand te houden, is het belangrijk dat zoveel mogelijk mensen aan het werk zijn. Elke werkende telt en louter rekenkundig maakt het geen verschil bij welke bevolkingsgroepen extra draagkracht gemobiliseerd wordt. Het inclusieve, iedereen omvattende

karakter van de globale doelstelling maakt haar ook het legitiemst vanuit *democratisch* oogpunt. Geen enkele groep wordt uitgesloten, vergeten of veronachtzaamd. Zoals bij verkiezingen elke burger één stem heeft, zo telt in de calculus van de globale werkzaamheid iedere inwoner op arbeidsleeftijd op gelijke voet mee, alvast in de noemer (bevolking), en hopelijk ook in de teller (werkende bevolking).

De (eenzijdige) klemtoon op een globale doelstelling houdt echter ook een aantal risico's in. Een reeks wenselijke, onvermijdelijke en onvoorspelbare trends kunnen de globale werkzaamheidsgraad drukken. Wanneer we ons bij de lezing van de evolutie van de algemene werkzaamheidsgraad geen rekenschap geven van deze evoluties, dreigen we een vertekend beeld te krijgen van hoe goed de arbeidsmarkt in de beschouwde periode presteerde. We illustreren dit met drie reële ontwikkelingen op de Vlaamse arbeidsmarkt. De werkzaamheidsgraad van Vlaamse 20- tot 24-jarigen is gedaald van 62,1% in 1986 tot 46% in 2016. Historisch gezien is de trend van dalende activiteits- en werkzaamheidsgraden bij twintigers grotendeels toe te schrijven aan een bredere deelname aan het hoger onderwijs, wat heeft gezorgd voor een hoger gemiddeld opleidingsniveau van de Vlaamse beroepsbevolking.<sup>4</sup> Een *wenselijke* evolutie, maar wel met een negatieve impact op de globale werkzaamheidsgraad. Als voorbeeld van een *onvermijdelijke* trend denken we aan de veroudering van de bevolking op arbeidsleeftijd. Het gewicht van 50-plussers in de bevolking tussen 20 en 64 jaar is systematisch gestegen. Ondanks een spectaculaire vooruitgang wordt deze groep nog steeds gekenmerkt door een relatief lage arbeidsdeelname. Het toenemend aandeel van 50-plussers drukt dan ook automatisch de globale werkzaamheidsgraad. De vergrijzing van de beroepsbevolking is een demografische trend waar beleidsmakers geen vat op hebben, maar die niettemin bij een oppervlakkige lezing van de werkzaamheidsevolutie tot een onge nuances negatieve evaluatie kan leiden. Tot slot zijn er ook grotendeels *onvoorspelbare* maatschappelijke evoluties met een negatieve impact op de globale werkzaamheid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vluchtelingencrisis, die (zij het in numeriek beperkte mate) leidde tot de instroom van inwoners met een lage directe inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

De globale werkzaamheidsgraad is met andere woorden het product van een hele reeks demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. Positieve evoluties, zoals de toenemende arbeidsdeelname van 50-plussers maar ook van vrouwen, worden voor een deel teniet gedaan door de wijzigende (socio)demografische samenstelling van de bevolking op arbeidsleeftijd.<sup>5</sup> Een ambitieuze werkzaamheidsdoelstelling – en zo mogen we het 76%-streefcijfer anno 2017 wel classificeren – draagt op die manier het risico van een zekere *ontmoediging* in zich: de vooruitgang bij specifieke groepen wordt niet of maar gedeeltelijk weerspiegeld in de evolutie van de *headline* maatstaf, die dan inderdaad voor weinig opbeurende krantenkoppen zorgt. De doelstelling lijkt onhaalbaar, wat men ook probeert.

Naast haar gevoeligheid voor allerlei onderliggende en soms weinig zichtbare trends, is de globale werkzaamheidsgraad mogelijk ook te weinig wervend. Een doelstelling voor de hele bevolking richt zich tot iedereen, wat het gevaar inhoudt dat niemand er zich echt door aangesproken voelt. Ook voor beleidsmakers en “actoren in het veld”, vaak met een gespecialiseerde expertise rond een bepaalde (doel)groep, is een globale doelstelling minder motiverend en inspirerend dan een meer specifieke doelstelling binnen het eigen werkgebied.

Een alternatieve benadering, die in beleidskringen de voorbije jaren opgang maakt, is om meer te werken met zogenaamde microdoelstellingen. In plaats van een nieuwe hoofddoelstelling voor de globale werkzaamheidsgraad te lanceren, zou men een set van specifieke doelstellingen voor verschillende deelpopulaties kunnen uitwerken. De eerder besproken nadelen van de ‘universele’ doelenformulering worden hiermee grotendeels opgevangen. Evoluties kunnen zuiverder gemonitord worden, omdat trends die spelen in andere segmenten van de populatie of op het niveau van de bevolkingsamenstelling de cijfers niet of in geringere mate beïnvloeden. Maar het voornaamste voordeel van specifieke doelstellingen lijkt ons toch het groter wervend en responsabiliserend potentieel, zowel richting de doelgroep van de (potentieel) werkenden zelf, als voor maatschappelijke actoren met een rol in het activeren en ondersteunen van deze personen.

De criteria om doelgroepen af te lijnen, hoeven zich niet te beperken tot de kenmerken leeftijd en geslacht, zoals in de subdoelen die voor 2020 werden geformuleerd. Om de mogelijkheden en beperkingen van een dergelijke aanpak te exploreren, stellen we hieronder een set van subdoelstellingen op. Deze opsomming is louter illustratief; we impliceren geenszins dat de doelstellingen realistisch, onderling afgestemd, maatschappelijk wenselijk of politiek opportuun zijn.

- Doelstelling voor *15- tot 24-jarigen*: de historisch dalende werkzaamheidsgraad stabiliseren of ombuigen naar een licht stijgende arbeidsdeelname, bijvoorbeeld door het bewaken van de studieduur in het hoger onderwijs, het faciliteren van betaalde arbeid tijdens de studies en het bevorderen van de transitie naar de arbeidsmarkt (vooral voor studierichtingen die minder goed in de markt liggen).
- Doelstelling voor *25- tot 54-jarige vrouwen*: het stelselmatig opkrikken van de werkzaamheidsgraad naar het niveau van de mannen in deze leeftijdsgroep, bijvoorbeeld via maatregelen om de combinatie werk-privé te faciliteren (onder andere toegankelijke en betaalbare kinderopvang) en meer aandacht voor werkbaarheid.
- Doelstelling voor *25- tot 54-jarige mannen*: het handhaven van de hoge werkzaamheidsgraad voor deze groep rond 90%. De maatregelen die de werkzaamheid van vrouwen in deze leeftijdsklasse moeten bevorderen, gelden uiteraard ook voor mannen en ondersteunen mee hun hoge werkzaamheid.
- Doelstelling voor *55-plussers*: het aanhouden van de steile groeivoet van de werkzaamheidsgraad in de voorbije twee decennia, via een doordacht eindeloopbaanbeleid dat langer werken haalbaar en aantrekkelijk maakt, voortijdige uitrede afremt en herintrede van werkloze en inactieve 55-plussers bevordert.
- Doelstelling voor burgers afkomstig uit een ander *EU-land*: een stijging tot het niveau van Vlamingen zonder migratie-achtergrond, rekening houdend met het mogelijk afwijkend profiel van de doelgroep (bijvoorbeeld op het vlak van leeftijd en scholingsniveau).
- Doelstelling voor burgers afkomstig uit een *niet-EU-land*: een forse inhaalbeweging en minstens een halvering van de achterstand in werkzaamheid in vergelijking met Vlamingen zonder migratie-achtergrond.

- Doelstelling voor personen met een *arbeids-handicap*: een forse inhaalbeweging tegenover personen zonder arbeidshandicap, via een aangepast beleid.
- Doelstelling voor *laaggeschoolden*: een forse inhaalbeweging tegenover midden- en hogeschoolden, via een aangepast beleid.

Deze vingeroefening toont alvast aan dat subdoelstellingen heel uiteenlopend kunnen zijn. Voor groepen met een historisch lage werkzaamheid kan men ambitieuze doelstellingen vooropstellen. Zo geeft men aan de doelgroep – en de rest van de bevolking – het signaal dat men echt werk wil maken van een forse stijging van de arbeidsdeelname. Bovendien doet een *agressief* doel dienst als blijvende aanmaning tot urgentie van een beleid-op-maat. In het Vlaams Hervormingsprogramma naar aanleiding van de lancering van de Europa 2020-doelstellingen werd expliciet erkend dat de ruimte voor het verhogen van de werkzaamheidsgroepen zich vooral bij kansengroepen situeert. Om die reden werd voor deze groepen een dubbele jaarlijkse toename van de werkzaamheidsgraad vooropgesteld, van één procentpunt per jaar.

Voor andere segmenten van de beroepsbevolking kan men vrede nemen met een status quo, vanuit de erkenning dat een groep andere prioriteiten heeft (jongeren, voor wie een investering in kwalificaties zinvoller is dan snel aan het werk gaan). Of omdat de werkzaamheidsgraad al dermate hoog is dat een substantiële verhoging weinig realistisch is (mannen van middelbare leeftijd).

Behalve in richting en ambitieniveau kunnen doelen ook verschillen in hun operationalisering. Doelstellingen kunnen uitgedrukt worden in absolute termen (bijvoorbeeld 90%), relatief ten opzichte van het historische niveau (bijvoorbeeld een stijging van minstens 10 procentpunten) of relatief ten opzichte van een relevante referentiegroep (bijvoorbeeld een stijging tot het niveau van mannen van dezelfde leeftijd).

Bovenstaande oefening, hoe rudimentair ook, maakt tevens een aantal meer fundamentele zaken duidelijk. De redactie van een set van specifieke werkzaamheidsdoelstellingen vereist betrouwbare data op een meer gedetailleerd niveau, een grondige voorbereiding en een uitgewerkte beleidsvisie

met meervoudige prioriteiten. Het feit dat je bij elke deeldoelstelling spontaan een handvol maatregelen kan bedenken om de target na te streven, illustreert de sterkte van deze benadering (en de *payoff* voor het vele werk en het omzeilen van de talrijke struikelblokken). Specifieke deelpopulaties worden geconfronteerd met specifieke uitdagingen en hoe specifieker de uitdagingen, des te makkelijker (minder moeilijk) het is om als beleidsmaker oplossingen aan te reiken. Een veeleer diffuse doelstelling, zoals het bereiken van een werkzaamheid van 76% *over alle bevolkingsgroepen heen*, laat de vraag hoe dit doel gerealiseerd kan worden grotendeels open. De arbeidsdeelname van mensen met een arbeidshandicap verhogen, is een veel concreter doel dat meteen sturend werkt.

Het hanteren van een globale werkzaamheidsdoelstelling hoeft het werken met een set van doelstellingen voor verschillende groepen niet uit te sluiten. Ook het omgekeerde gaat op. Maar het maakt wel een verschil, toch minstens in de hoofden, wat we als hoofddoel beschouwen en wat als secundair of afgeleid doel. Vertrekken we vanuit een globale doelstelling, dan becijferen we vervolgens welke winst we in welke deelpopulaties moeten boeken om het hoofddoel te bereiken. Ligt de focus prioritair op het opkrikken van de werkzaamheid van specifieke populaties met een als onwenselijk laag beschouwde arbeidsparticipatie, dan is de winst in de globale werkzaamheidsgraad eerder een bonus bovenop de vooruitgang die bij de deelgroepen geboekt werd.

## Besluit

---

Aan de formulering van doordachte en gedragen werkzaamheidsdoelstellingen voor 2030 zal nog heel wat gecijfer, denkwerk en overleg voorafgaan. Op het moment van schrijven (december 2017) zitten we nog in de beginfase van de beleidsvoorbereidende cyclus. In deze bijdrage hanteerden we daarom een breed perspectief. We overliepen een reeks overwegingen die in het toekomstig debat aan bod kunnen komen. Een aantal van de voorgestelde pistes zal het Steunpunt Werk ook cijfermatig uitdiepen. Want wellicht worden de voorgestelde keuzes pas tastbaar en relevant zodra ze in de vorm van een concreet na te streven groeipad worden vertaald.

De nieuwe Vlaamse doelstellingen kunnen uiteraard niet los gezien worden van de streefcijfers die de Europese Commissie richting 2030 zal lanceren. Deze Europese doelen zullen richtinggevend zijn, maar ook ruimte laten voor een eigen invulling van de Vlaamse doelstelling(en) en voor eventuele specifieke accenten, zoals streefcijfers voor doelgroepen. In afwachting van een kaderend Europees initiatief is het zeker zinvol om het voorbereidende werk voor een Vlaamse doelenformulering alvast op gang te trekken.

We beseffen maar al te goed dat in cijfers vertaalde doelstellingen hun beperkingen hebben. Maar ze werken tegelijkertijd mobiliserend en helpen richting geven aan de ontwikkeling van beleid en de monitoring van de uitkomsten. Zo hebben de 2020-doelstellingen hun nut bewezen. Zo zullen ook realistische maar ambitieuze 2030-doelstellingen hun meerwaarde hebben.

Ongeacht de uiteindelijke beleidskeuzes en de concrete operationalisering, willen we vooral een lans breken voor een *positieve* benadering van werkzaamheidsdoelen. Niet als een (harde) norm om politiek verantwoordelijken achteraf (of zelfs tussentijds) op af te rekenen, maar als een ambitieus niveau waar we als maatschappij naar toe willen. Streefcijfers in de letterlijke zin van het woord dus. Lopen we na drie jaar achter op het uitgestippelde groeipad, dan mag dit geen aanleiding zijn tot defeatisme of cynisme. Wel het signaal om een tandje bij te steken, om de opgelopen achterstand in te halen en het vooropgestelde niveau in het doeljaar alsnog te bereiken. Of in elk geval zo dicht mogelijk te benaderen. In deze optiek is het beter om een (iets) te ambitieuze doelstelling te formuleren dan op veilig te spelen met een doel waaruit weinig zin voor verbetering spreekt. Anno 2017 functioneert de Vlaamse arbeidsmarkt al bij al naar behoren. Maar de marge voor vooruitgang is aantoonbaar en moet maximaal benut worden om Vlaanderen verder te ontwikkelen als een inclusieve en door vele schouders gedragen economie.

*Gert Theunissen*  
*Sarah Vansteenkiste*  
*Luc Sels*  
*Steunpunt Werk*



## Noten

1. De werkzaamheidsprojecties van het Steunpunt Werk zijn raadpleegbaar via een interactieve toepassing, bereikbaar op <http://www.steunpuntwerk.be/werkzaamheidsprojecties>. Hier vindt u ook uitleg bij het IMPACT-scenario.
2. De economische afhankelijkheidsratio is de verhouding tussen het aantal niet-werkenden (personen buiten arbeidsleeftijd en niet-werkenden op arbeidsleeftijd) en het aantal werkenden (op arbeidsleeftijd). In 2016 telde het Vlaamse Gewest voor elke 100 werkenden tussen 20 en 64 jaar 136,5 personen die niet werken (0- tot 19-jarigen, 65-plussers en niet-werkende 20- tot 64-jarigen).
3. <http://www.steunpuntwerk.be/werkzaamheidsdoelen>
4. Meer recent lijkt de daling van de activiteitsgraad van jongeren niet zozeer meer een zaak van stijgende onderwijsparticipatie, maar van een toename in de effectieve studieduur (zie <http://www.steunpuntwerk.be/node/3671>).
5. Uiteraard kunnen achterliggende trends de globale werkzaamheid ook in *positieve* zin beïnvloeden, en bij een vluchtige lectuur een overdreven optimistisch beeld schetsen. Wanneer de babyboomgeneratie de arbeidsmarkt

helemaal heeft verlaten, zal het aandeel 50-plussers weer dalen. Ook is het denkbaar dat Vlaamse jongeren studies en werk meer gaan combineren (zoals in Nederland) of dat een instroom van jonge, hoogopgeleide migranten de werkzaamheidsgraad ondersteunt, op korte (onmiddellijke inzetbaarheid) en langere (verjonging van beroepsbevolking) termijn.

## Bibliografie

---

- Sourbron, M., Herremans, W., & Sels, L. (2013). *De potentiële arbeidsreserve in Vlaanderen in kaart gebracht* (WSE Report 7-2013). Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Theunissen, G., Herremans, W., & Sels, L. (2012). *Streefcijfers Vlaams loopbaanakkoord. Groeipaden voor het bereiken van de 50+ werkzaamheidsdoelstellingen en het opkrikken van de 50+ indiensttredingen* (WSE Report 7-2012). Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.