

Deel II

Beleidskader



WERK OP DE AGENDA: RECENTE BELEIDSKEUZES VOOR MEER WERK, VORMING EN TIJD

*Wouter Appeltans, Lieven Van Wichelen
Administratie Werkgelegenheid*

Werk, werk, werk: de aanhoudende malaise op de jobmarkten maakte de voorbije maanden van het werkgelegenheidsbeleid het centrale thema in het Vlaamse en Belgische politieke debat. Door in het nieuwe regeerakkoord 200 000 nieuwe jobs te beloven, legde de federale regering de lat voor haar arbeidsmarktbeleid meteen hoog en ook op het Vlaamse niveau stelde het beleid de ambities scherper en werd in de begroting plaats gemaakt voor bijkomende inspanningen inzake werkgelegenheid.

In dit beleidskader willen we voor een aantal thema's uit het actuele debat een stand van zaken opmaken door na te gaan op welke wijze de Vlaamse en federale overheid hun middelen inzetten in functie van de verschillende langetermijndoelstellingen en door te onderzoeken welke fundamentele beleidsopaties hieruit spreken. We behandelen achtereenvolgens de thema's jobcreatie, opleiding en begeleiding van werkzoekenden, levenslang leren en tijds- en loopbaanbeleid.

1 Jobcreatie

De federale regering stelt in het nieuwe regeerakkoord een toename voorop van 200 000 nieuwe jobs op vier jaar tijd. Deze nieuwe centrale beleidsdoelstelling is de vertaling van de centrale benchmark uit de Europese werkgelegenheidsstrategie – een verhoging van de werkzaamheidsgraad tot 70% tegen 2010 – die in het Vlaamse beleid al langer een prominente plaats inneemt.¹ In de nationale werkgelegenheidsconferentie werden maatregelen voorgesteld om zowat 60 000 extra jobs te creëren tegen 2007 (tabel 1), voor de overige 140 000 nieuwe jobs wordt gerekend op een versterkte economische groei die voor extra jobs zal zorgen in het reguliere economische circuit.

¹ Met als doelstellingen 66,5% tegen 2004 (Vlaams regeerakkoord) en 70% tegen 2010 (Pact van Vilvoorde).

Tabel 1.

Verwacht aantal nieuwe jobs tegen 2007 en voorziene middelen zoals vooropgesteld in de besluiten van de nationale werkgelegenheidsconferentie (België; oktober 2003)

Maatregel	Verwacht aantal nieuwe jobs (n)	Voorziene middelen (in miljoen euro)
Sociale economie (o.a. sociale werkplaatsen)	12 000	25
Social profit-sector (sociale maribel)	5 000	120
Buurtdiensten (via dienstencheques)	25 000	25
Loonlastenverlaging in de privé-sector	18 000	720
Totaal	60 000	890

Bron: Voorlopige conclusies nationale werkgelegenheidsconferentie oktober 2003

Om voor meer jobs te zorgen, kan de overheid een drietal pistes volgen: directe jobcreatie, stimuleringsbeleid voor ondernemingen en ondersteunende maatregelen voor de economie en de concurrentiepositie.

1.1 ■ ■ Directe jobcreatie

Via haar eigen personeelsbeleid en begroting beschikt de overheid over een eerste hefboom voor jobcreatie. *Directe jobcreatie door en bij de overheid* kan verantwoord zijn wanneer ze beantwoordt aan een reële behoefte in bepaalde beleidsdomeinen (bijvoorbeeld welzijn of milieu) en heeft als voordeel dat ze ingezet kan worden voor de activering van langdurige werklozen.

Deze strategie werd de voorbije decennia meermaals aangegrepen om extra jobs te creëren en ook vandaag nog werken in de diverse Vlaamse tewerkstellingsprogramma's ruim 40 000 werknemers.² De *doorstroom* van de betrokken werknemers naar de reguliere arbeidsmarkt bleek in de praktijk echter beperkt, zodat het onderscheid met reguliere overheidstewerking na verloop van tijd klein werd. Een aantal 'nepstatuten' zoals het Derde Arbeidscircuit (DAC) wordt om die reden *stapsgewijs omgezet in reguliere arbeidsplaatsen*. Deze tewerkstellingsprogramma's maken tot op heden evenwel nog steeds een belangrijk deel uit van de Vlaamse begroting werkgelegenheid.

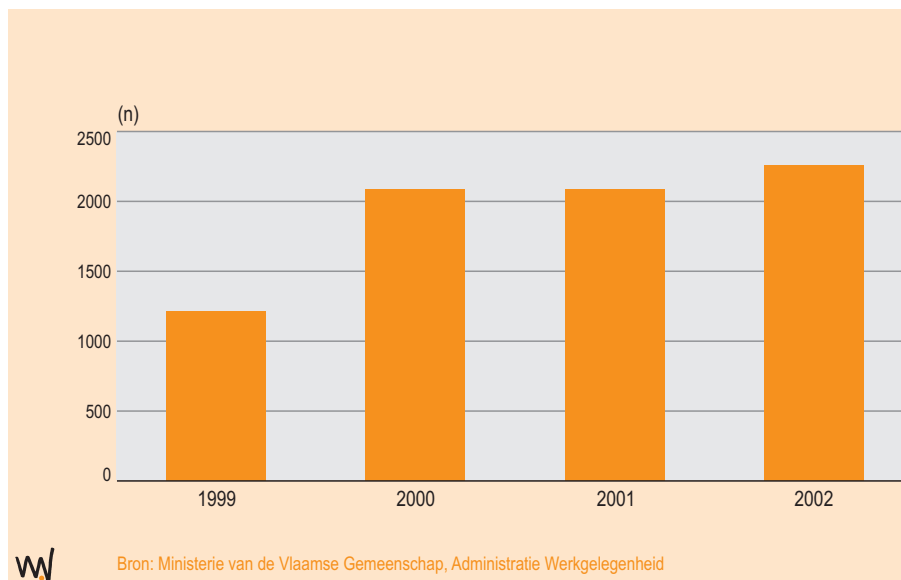
De 'regularisatie' van een aantal klassieke tewerkstellingsprogramma's verhindert niet dat Vlaanderen de voorbije jaren verder investeerde in *werkervaringsprojecten met een reële door-*

2 Zie tabel Beleidskader 5 in de cijferbijlage voor de som van de begunstigden van de programma's DAC, GESCO en WEP+. Voor een overzicht van gedetailleerd cijfermateriaal dat gebruikt wordt in dit deel, verwijzen we naar www.steunpuntwav.be, rubriek publicaties, reeks 'De arbeidsmarkt in Vlaanderen', 2003, Jaarboek, Cijferbijlage.

stroom (WEP+) en in *voorzieningen voor beschermde werkgelegenheid* (de sociale werkplaatsen).³ Via deze en andere initiatieven bouwde Vlaanderen de tewerkstelling in de sociale economie de voorbije jaren sterk uit (figuur 1), een trend die op de nationale werkgelegenheidsconferentie versterkt werd via het gezamenlijke plan van de regio's en de federale overheid om tegen 2007 te komen tot 12 000 bijkomende arbeidsplaatsen in de sociale economie (tabel 1). In Vlaanderen zal dat onder andere gebeuren door een verdere uitbouw van de kringloopsector en via andere initiatieven in het kader van de meerwaardeneconomie.

Figuur 1.

Aantal werknemers van sociale werkplaatsen en invoegbedrijven en -afdelingen (Vlaams Gewest; 1999-2002)



Voor de creatie van nieuwe banen voor laaggeschoolden verwachten de Vlaamse en federale beleidsmakers veel van maatregelen die de *lokale dienstenwerkgelegenheid* stimuleren. De grote vraag naar persoonsgebonden en nabijheidsdiensten wordt zo aangegrepen om nieuwe jobs te creëren. De uitbouw van deze buurtdiensten gebeurt via het stelsel van de *dienstencques*, die volgens de recentste beleidsverklaring van de federale regering tegen eind 2007 zowat 25 000 extra banen moeten opleveren (tabel 1), grotendeels via het 'witten' van zwartwerk in de huishoudelijke hulp. Ook de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen

³ Zie tabel Beleidskader 5 en tabel Beleidskader 6 in de cijferbijlage voor een overzicht van budget en begunstigden van de verschillende arbeidsmarktmaatregelen in de periode 1999-2002.

(PWA) die in 2002 meer dan 16 500 langdurig werklozen (waarvan 10 700 Vlamingen) inschakelden in de lokale diensteneconomie, zouden op termijn opgaan in het stelsel van de dienstencheques. De Vlaamse overheid speelt in deze operatie een belangrijke rol: de lokale werkwinkel wordt immers de draaischijf van de lokale diensteneconomie. Een belangrijke vernieuwing ten opzichte van vroegere maatregelen zoals PWA is het volwaardige karakter (werknemersstatuut) van de gecreëerde jobs.

De diverse maatregelen voor directe jobcreatie bekleden dus nog steeds een belangrijke plaats in het federale en Vlaamse werkgelegenheidsbeleid. Het grootste deel van de 60 000 extra jobs die in de nationale werkgelegenheidsconferentie worden vooropgesteld zijn rechtstreeks te creëren door de overheid (tabel 1). Het Vlaamse en federale beleid hebben gemeen dat ze vooral mikken op jobcreatie in de sociale economie, de buurtdiensten en de social profit-sector. Meer dan vroeger gaat hierbij in Vlaanderen aandacht naar het aspect werker-
varing en de doorstroom naar het reguliere circuit, waarmee men tracht te vermijden dat deze programma's na verloop van tijd grotendeels 'dichtslibben' (zoals DAC) of een werkloosheidsval betekenen voor de betrokkenen (zoals PWA).

1.2 ■■ *Jobcreatie aantrekkelijker maken voor bedrijven*

Hoewel directe jobcreatie door de overheid in bepaalde gevallen verantwoord kan zijn, kan het niet de bedoeling zijn de werkgelegenheids groei uitsluitend in de publieke sector te realiseren. De overheid beschikt over een aantal hefboomen om jobcreatie aantrekkelijker te maken voor ondernemingen en op die manier de arbeidsintensiteit van de economische groei te verhogen.

De belangrijkste beleidspiste in dit verband is de *verlaging van de loonlasten*, die ook in de huidige regeerperiode wordt verder gezet. De conclusies van de nationale werkgelegenheidsconferentie voorzien voor 2004-2005 een structurele verlaging van de loonlasten (146 miljoen euro) aangevuld met een bijkomende lastenverlaging voor de hoogste (277 miljoen euro) en laagste inkomens (179 miljoen euro). In de social profit-sector en de buurtdiensten wordt bovendien een bijdragevermindering voorzien van respectievelijk 115 miljoen en 5 miljoen euro.⁴ De beslissing om ook voor de social profit-sector een aanzienlijke lastenverlaging te reserveren is mee ingegeven vanuit een recente studie van het Federale Planbureau (Joyeux & Stockman, 2003) waaruit blijkt dat de opbrengst van loonlastenverlaging in ter-

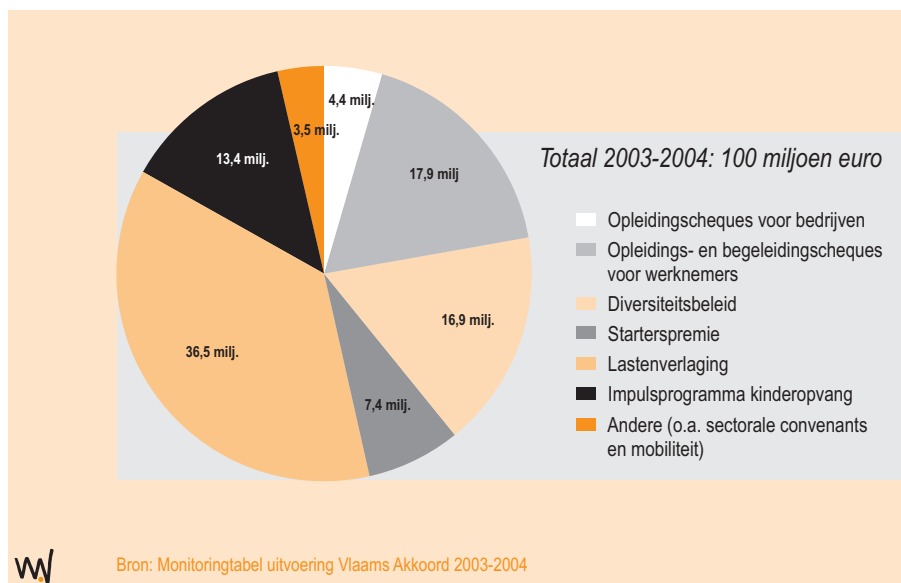
⁴ Samen met de lastenverlagingen voor kleine jobs (38 miljoen euro), startbanen (30 miljoen euro) en 'herstructurende' werkgevers (50 miljoen euro) levert dit op jaarbasis een totaal van 840 miljoen euro, waarvan 720 miljoen voor de privé-sector en 120 miljoen voor de social profit-sector (zie tabel 1).

men van jobcreatie de voorbije jaren groter was in de social profit-sector dan in de privé-sector. De vaststelling dat opleidings- en begeleidingsacties kostenefficiënter zijn naarmate ze gericht zijn op specifieke doelgroepen (Europese Commissie, 2002) is dus blijkbaar ook van toepassing op de RSZ-bijdrageverminderingen. De verwachte jobcreatie via de geplande lastenverlaging in de social profit-sector wordt geraamd op 5 000 nieuwe arbeidsplaatsen tegen 2007 (tabel 1).

Het verminderen van de loonlasten via structurele en doelgroepspecifieke verminderingen van de bijdragen voor sociale zekerheid is in België een federale bevoegdheid. Daarnaast streeft ook de Vlaamse overheid ernaar de lasten voor ondernemingen te verlagen via onder meer de afschaffing van het gewestaandeel in de onroerende voorheffingen voor ondernemingen. Voor deze maatregel is ruim een derde voorzien van het totale budget van 100 miljoen euro in het Vlaams Akkoord 2003-2004 (figuur 2).

Figuur 2.

Thematische verdeling van de bijkomende middelen voorzien in het Vlaams Akkoord 2003-2004 (Vlaams Gewest; 2003-2004)



1.3 ■■ De economie ondersteunen en de concurrentiepositie versterken

De verwevenheid van ondernemerschap, concurrentiepositie en jobcreatie kwam uitvoerig aan bod tijdens de Vlaamse ondernemingsconferentie en in de Septemberverklaring 2003 van de Vlaamse regering. Ook in het akkoord met de sociale partners (Vlaams Akkoord 2003-2004) werden een hele reeks maatregelen afgesproken om de economie te ondersteunen en de concurrentiepositie te versterken. Naast de hogervermelde afschaffing van het gewestaandeel in de onroerende voorheffing voor ondernemingen (36,45 miljoen euro in 2004) voorziet de Vlaamse regering een aantal specifieke initiatieven om het ondernemerschap te ondersteunen. Zo komen er starterspremies (budget 2003-2004: 7,4 miljoen euro) en zullen de schenkingsrechten voor ondernemingen hervormd worden.

Naast het verlagen van de lasten en het stimuleren van ondernemerschap is het voeren van een doordacht *innovatiebeleid* een derde hefboom voor het ondersteunen van de economie. De Vlaamse overheid wil het budget voor wetenschappelijk onderzoek daarom optrekken van 60 miljoen naar 90 miljoen euro.⁵

2 Begeleiding en opleiding van werkzoekenden

2.1 ■■ Een intensieve begeleiding voor elke werkzoekende?

Het tweede thema dat we in dit hoofdstuk bespreken, de begeleiding en opleiding van werkzoekenden, is bij uitstek een regionale bevoegdheid. Tegelijk is het kader waarbinnen werkzoekenden in Vlaanderen begeleid en opgeleid worden grondig Europees. De idee van een modulaire aanpak die steunt op maatwerk – de essentie van de trajectwerking voor werkzoekenden – werd in Vlaanderen voor het eerst uitgewerkt binnen de programmatie van het Europees Sociaal Fonds (ESF).⁶ Het Europese richtsnoer over de preventieve aanpak van langdurige werkloosheid speelt bovendien een centrale rol in het beleid van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB).⁷

5 Deze bijkomende beleidsinspanning is ook nodig opdat Vlaanderen de Europese doelstelling inzake innovatiebeleid zou halen en tegen 2010 minstens 3% van het bbp besteedt aan wetenschappelijk onderzoek. In 2000 bedroegen de totale bestedingen aan onderzoek en ontwikkeling (O&O) in Vlaanderen ongeveer 2,2% van het bbp.

6 Ook binnen de huidige Vlaamse programmatie (2000-2006) speelt deze aanpak nog een belangrijke rol: het grootste deel (69%) van de Vlaamse ESF-doelstelling-3-middelen wordt ingezet binnen de trajectwerking voor werkzoekenden.

7 Onder andere via de op de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren geïnspireerde bepalingen met betrekking tot de sluitende preventieve aanpak in de beheersovereenkomst 2001-2004 tussen de Vlaamse regering en de VDAB.

De kerndoelstelling van de 'sluitende' preventieve aanpak van langdurige werkloosheid bestaat erin te verhinderen dat werkzoekenden langdurig werkloos worden zonder dat de publieke bemiddelingsdienst hen een begeleidings- of opleidingsactie aangeboden heeft. In Vlaanderen werd de voorbije jaren duidelijk vooruitgang geboekt in de realisatie van deze preventieve aanpak (Administratie Werkgelegenheid, 2003b).

De verdere realisatie van de preventieve aanpak veronderstelt een voldoende grote begeleidingscapaciteit en een performante *screening* die in een vroeg stadium van de werkloosheid het risico op langdurige werkloosheid kan inschatten. Deze inschatting is van essentieel belang omdat de VDAB in het licht van de beperkte capaciteit (ongeveer 170 000 trajecten per jaar) niet alle werkzoekenden (meer dan 400 000 per jaar) een intensieve begeleiding en opleiding kan bieden, wat het noodzakelijk maakt keuzes te maken en prioritaire doelgroepen te bepalen. De nodige begeleidingscapaciteit varieert sterk in functie van de omvang van de instroom van nieuwe werkzoekenden.

Het principe van een systematische intake van alle werkzoekenden in een bepaalde maand van hun werkloosheid staat in de praktijk dan ook onder druk van de stijgende werkloosheid in de huidige periode van laagconjunctuur. Bovendien ontstaat het risico dat bij een sterke toename van het aantal nieuwe werkzoekenden de klemtoon verschuift van maatgerichte begeleiding naar administratieve opvolging, wat de kwaliteit en effectiviteit van de trajectwerking niet ten goede komt. Ook los van de beperkte capaciteit is het trouwens niet zinvol *alle* werkzoekenden intensief te begeleiden: een groot aantal werkzoekenden is immers 'zelfredzaam' genoeg om ook zonder intensieve begeleiding vanuit de VDAB op korte termijn werk te vinden, daarbij geholpen door het ruime aanbod aan ICT-tools (onder andere de WIS-computers, de website en het callcenter van de VDAB).

Voor deze 'zelfredzame' werkzoekenden impliceert de snelle opstart van een intensief traject dan ook een aanzienlijk *dead weight-effect*, dit is het besteden van (publieke) middelen die leiden tot een toestand die identiek is aan wat de toestand zou geweest zijn zonder deze uitgave. Deze doelmatigheidsoverweging is overigens ook ingebouwd in het eerste Europese richtsnoer over de preventieve aanpak van langdurige werkloosheid: niet het maximaliseren van het aantal trajecten op zich staat hierin immers centraal, maar wel het minimaliseren van het aantal werkzoekenden dat zonder individueel actieplan langdurig werkloos wordt.

Zowel op de nationale werkgelegenheidsconferentie als in de Septemberverklaring 2003 van de Vlaamse regering werden voorstellen gelanceerd om de begeleidings- en opleidingscapa-

citeit voor werkzoekenden aanzienlijk uit te breiden.⁸ Aangezien Vlaanderen er ondanks de toegenomen inspanning van de betrokken actoren tot op heden niet in slaagt de sluitende preventieve aanpak volledig te realiseren is het voorzien van bijkomende middelen voor de begeleiding en opleiding van werkzoekenden in ieder geval noodzakelijk.⁹ De Vlaamse minister van Werkgelegenheid engageert zich in zijn beleidsbrief 2004 tot een 'begeleidingsgarantie vanaf de derde maand werkloosheid', en stelt dat 'de realisatie van de sluitende aanpak inhoudt dat [...] op Vlaams niveau supplementaire middelen worden voorzien. Deze inspanning wordt geraamd op 33,5 miljoen euro.' (Landuyt, 2003).¹⁰

Deze voorstellen zijn er voornamelijk op gericht zoveel mogelijk werkzoekenden in een vroege fase van hun werkloosheid een begeleiding en opleiding te bieden. Voor een groot aantal werkzoekenden zal een intensieve begeleiding of opleiding de kans op doorstroom naar werk echter *niet* significant vergroten (Bollens, Heylen & Vos, 2003).¹¹ Opleiding is bovendien duur: de kostprijs van een beroepsspecifieke opleiding voor werkzoekenden bedraagt gemiddeld ongeveer 3 500 euro per eenheid, heel wat meer dan de gemiddelde prijs van screening en oriëntatie (333 euro) en trajectopvolging (100 euro per eenheid) (Administratie Werkgelegenheid, 2003a). Vanuit deze overwegingen dient de geplande capaciteitsuitbreiding prioritair te worden ingezet voor het realiseren van een tijdige en systematische intake en screening van *alle* werkzoekenden en voor de nodige intensieve begeleiding en opleiding voor werkzoekenden die het grootste risico lopen op langdurige werkloosheid. Vanuit dit perspectief kan het moment van intake gemoduleerd worden in functie van een aantal objectieve kenmerken van de werkzoekenden met een hoge voorspellende waarde voor hun risico op langdurige werkloosheid (zoals bijvoorbeeld het scholingsniveau).¹²

8 Onder de hoofding 'elke werkzoekende een opleiding' introduceerde de Vlaamse regering in de Septemberverklaring van 2003 de doelstelling om via een uitbreiding van de begeleidings- en opleidingscapaciteit 'elke werkloze in Vlaanderen binnen de eerste drie maanden van zijn werkloosheid een opleiding te garanderen die zijn kansen op de arbeidsmarkt vergroot'.

9 In Vlaanderen kreeg in 2002 ongeveer 18% van de jonge werkzoekenden en 13% van de volwassen werkzoekenden die langdurig werkloos werden geen 'nieuwe start' aangeboden (respectievelijk 25% en 19% indien het concept van een nieuwe start beperkt wordt tot het volgen van een of meerdere modules van de trajectwerking). Een 'sluitende' preventieve aanpak is in Vlaanderen dus nog niet volledig gerealiseerd.

10 Aangezien de terugverdieneffecten van deze activeringsinspanningen via de sociale zekerheid vooral de federale overheid ten goede komen, is de Vlaamse regering voorstander van een zogenaamde *inschakelingsbonus*. In een dergelijke regeling zou een deel van het terugverdieneffect naar de 'activerende' overheid gaan, die op die manier voor haar inspanningen wordt beloond.

11 Omwille van het 'uitsteleffect' zal het systematisch aanbieden van een opleiding in de eerste maanden van de werkloosheid voor de sterkste groep werkzoekenden de arbeidsmarktintrede eerder negatief beïnvloeden (Bollens, Heylen & Vos, 2003)

12 Omdat heel wat werkzoekenden op eigen kracht werk vinden, vergt een systematische screening in de vijfde of zesde maand van de werkloosheid een kleinere capaciteit dan een systematische screening in de derde maand. Door bijvoorbeeld de screening van hooggeschoolde werkzoekenden iets later te organiseren, kan het dead weight-effect ingeperkt worden en kan binnen de trajectwerking bijkomende ruimte gecreëerd worden zonder afbreuk te doen aan het principe van een sluitende preventieve aanpak.

2.2 Maatwerk voor werkzoekende en werkgever

Een efficiënt opleidings- en begeleidingsbeleid veronderstelt maatwerk voor werkzoekenden én werkgevers. Hiervoor is behalve een efficiënte en veralgemeende intake en screening van werkzoekenden ook een opleidingsaanbod nodig dat afgestemd is op de kenmerken van de vraag naar arbeid vanwege de werkgevers.

De veralgemeende screening laat toe de opleidingsbehoefte van werkzoekenden correct in te schatten en vormt zo de belangrijkste opstap naar het opleidingsaanbod voor werkzoekenden. Hoewel dit aanbod de voorbije jaren toenam, zorgde de grote instroom in de werkloosheid ervoor dat de gemiddelde opleidingskans voor werkzoekenden in 2002 licht daalde (tabel 2).

Tabel 2.

Evolutie van de opleidingskans voor werkzoekenden (Vlaams Gewest; 2000-2002)

		2000	2001	2002
Aantal werkzoekenden bereikt door vorming (cumulatief op jaarbasis) (n)	[A]	47 822	49 298	52 728
Gemiddeld aantal werkzoekenden (inclusief werkzoekenden in opleiding) (n)	[B]	177 980	181 439	198 692
Opleidingskans (%)*	[A] / [B]	26,9	27,2	26,5

* De opleidingskans vergelijkt een cumulatief bereikcijfer (*alle* werkzoekenden die in 2002 een opleiding volgden) met een *gemiddeld* aantal werkzoekenden en mag daarom niet geïnterpreteerd worden als de kans van een individuele werkzoekende om in de loop van een gegeven jaar opgeleid te worden. Deze indicator laat wel conclusies toe over de *evolutie* van deze kans.

Bron: VDAB-bijdragen aan het Vlaams Actieplan Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001-2003

De voorbije jaren waren er ook binnen het opleidingsaanbod voor werkzoekenden enkele opvallende verschuivingen (tabel 3). Terwijl het aantal beroepsspecifieke opleidingen min of meer stabiliseerde (module 4, doorgaans klassikaal in de trainings- en opleidingscentra) was er een sterke toename van het aanbod aan persoonsgerichte vorming (module 5, vooral ICT-basisvaardigheden en Nederlands Tweede Taal) en opleiding en begeleiding op de werkvloer (module 6). Deze module 6 omvat naast (alternerende) stages ook de opleiding en begeleiding op de werkvloer in het kader van de programma's WEP+, de Individuele Beroepsopleiding in de Onderneming (IBO) en sociale werkplaatsen. Deze verschuiving naar module 6 sluit aan bij de vaststelling in internationale evaluatiestudies dat de diverse vormen van werkplek-leren tot de meest efficiënte actieve programma's behoren en de klassieke (klassikale) beroepsopleiding tot de minst efficiënte (Europese Commissie, 2001).

Tabel 3.

Aantal begunstigden van de opleidingsmodules in de trajectwerking voor werkzoekenden (Vlaams Gewest; 2000-2002)

	2000 (n)	2001 (n)	2002 (n)
Sollicitatietraining (module 3)	10 205	8 769	9 307
Beroepsspecifieke opleiding (module 4)	28 760	26 375	28 109
Persoonsgerichte vorming (module 5)	5 561	10 185	11 299
Opleiding en begeleiding op de werkvloer (module 6)	19 683	22 083	23 952
Totaal*	47 822	49 298	52 728

* Het totaal is niet gelijk aan de som van de delen aangezien werkzoekenden verschillende modules kunnen volgen

Bron: VDAB-bijdragen aan het Vlaamse Actieplan Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001-2003

Tot slot dient het opleidingsbeleid van de overheid ook maatwerk te bieden aan de *werkgevers*, wat een vraaggericht opleidingsbeleid veronderstelt. In 2002 bereikte de VDAB 18 000 werkzoekenden met opleidingen die naar een zogenaamd knelpuntberoep leiden. Op de werkgelegenheidsconferentie werd overeengekomen om jaarlijks 10 000 bijkomende knelpuntopleidingen in te richten vanaf 2004.

Via de IBO worden werkgevers geholpen om vacatures met een specifiek profiel in te vullen. Een werkzoekende krijgt gedurende één tot zes maanden een intensieve training in het bedrijf en verwerft zo de nodige kwalificaties voor de job. De werkgever betaalt in die periode geen loon of RSZ-bijdragen, enkel een 'productiviteitspremie'.¹³ Is de opleiding een succes, dan neemt de werkgever de cursist in dienst met een contract van onbepaalde duur. Het aantal IBO's nam de voorbije jaren sterk toe: in 2002 werden 7 755 IBO's opgestart, tegenover 4 209 in 1999. Zes maanden na de afloop van de IBO is bijna 90% van de deelnemers nog aan de slag.

2.3 ■■ *Diversiteit als leidraad*

Het preventieve en actieve karakter van het Vlaamse beleid ten aanzien van werkzoekenden kadert binnen een Europese strategie. Deze Europese principes bieden op zich echter geen garantie voor een evenredige participatie van de verschillende kansengroepen aan begeleiding en opleiding. De nadrukkelijke aandacht voor de evenredige deelname van kansen-

¹³ Het bedrag van deze premie is gelijk aan het verschil tussen het normale loon voor het aan te leren beroep en een gemiddelde werkloosheids- of OCMW-uitkering (17,65 euro/dag).

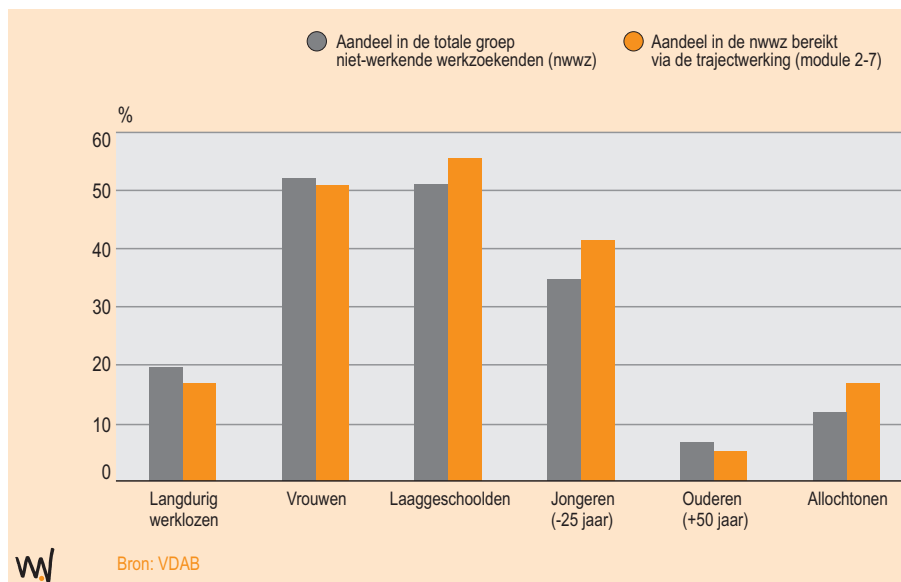
groepen en diversiteit in de trajectwerking vormt dan ook een specifieke klemtoon in het Vlaamse beleid.

Als gevolg van de economische groeivertraging is vanaf 2002 het aantal en aandeel van de kortdurige, jonge en hogergeschoolde werkzoekenden sterk toegenomen in Vlaanderen. Uit de bereikcijfers van de trajectwerking blijkt dat hun aandeel in de 'actieve' begeleidings- en opleidingsmodules van de trajectwerking nog sterker is toegenomen, wat wijst op een zekere 'verdringing' van de overige categorieën werkzoekenden, waaronder de meeste kansengroepen zoals langdurige werklozen en ouderen (Administratie Werkgelegenheid, 2003a).

Onderzoek naar de effectiviteit van werkgelegenheidsmaatregelen doet bovendien vermoeden dat opleiding en begeleiding de tewerkstellingskansen van zwakkere groepen sterker beïnvloedt dan de kansen van sterkere groepen (Bollens, Heylen & Vos, 2003). Extra aandacht voor de kansengroepen is dus ook vanuit doelmatigheidsoverwegingen aangewezen. Zoals blijkt uit figuur 3, zijn met name de oudere (50+) en langdurige werklozen relatief ondervertegenwoordigd in de trajectwerking voor werkzoekenden.

Figuur 3.

De proportionele vertegenwoordiging van kansengroepen in de trajectwerking voor werkzoekenden (Vlaams Gewest; 2002)



Bovenop de middelen die in het kader van de reguliere trajectwerking voor werkzoekenden worden besteed aan de integratie van de diverse kansengroepen, wordt in het nieuw Vlaams Akkoord 16,88 miljoen euro extra voorzien voor diversiteitsbeleid in 2003 en 2004. Deze bijkomende middelen gaan onder andere naar taalverwerving, diversiteitsbeleid en jobcoaches.

2.4 ■■ De activering van langdurig werklozen¹⁴

De preventieve aanpak gaat uit van de vaststelling dat ook op de arbeidsmarkt voorkomen beter is dan genezen. Vanuit deze filosofie wordt sterk geïnvesteerd in de begeleiding en opleiding van werkzoekenden nog voor ze langdurig werkloos worden. Dit houdt evenwel het risico in dat de zogenaamde 'curatieve' doelgroep van langdurige werklozen zijn kansen op begeleiding en opleiding ziet afnemen. Vandaar ook de kritiek dat de Europese werkgelegenheidsstrategie te zeer gericht zou zijn op de snelle inschakeling van kansrijke kortdurige werkzoekenden en te weinig op de reïntegratie van kansarme langdurige werklozen.

De Europese Commissie stelde daarom in de nieuwe richtsnoeren voor 2003 een nieuwe doelstelling voor met betrekking tot de activering van langdurige werklozen, met als nieuwe 'benchmark' een activeringspercentage van 25% tegen 2010. De Vlaamse Administratie Werkgelegenheid werkte samen met de VDAB een concrete operationalisering uit van deze nieuwe indicator (tabel 4). Deze indicator geeft aan dat van alle Vlaamse werkzoekenden die langdurig werkloos waren begin 2002 of het werden in de loop van 2002 er 21% in de loop van dat jaar een concrete opleiding¹⁵ kreeg aangeboden. Via een bijkomende investering in de begeleiding en opleiding van langdurige werklozen kan de komende jaren een aanzienlijke verhoging van dit activeringspercentage worden gerealiseerd, met als mogelijk streefcijfer 30% in 2004. De Vlaamse regering en sociale partners streven immers naar een beter evenwicht tussen de preventieve en curatieve aanpak van werkloosheid. Dit wordt concreet vertaald in een uitbreiding van de 'sluitende aanpak' naar de curatieve doelgroep van langdurige werklozen, met volgens plan een systematische intake (screening en oriëntatie) bij

14 We gebruiken de term *activering* hier in de zin van het bieden van kansen (onder andere opleiding en werkervaring) aan werkzoekenden met de bedoeling hen te 'activeren', dit wil zeggen hun actieve arbeidsmarktintegratie te bevorderen. In het kader van de strijd tegen sociale fraude plant de federale overheid ook een verstrenge controle op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt van (vooral langdurig) werklozen. Deze bevestiging van de individuele verantwoordelijkheid van werkzoekenden veronderstelt dat de overheid ook verder investeert in de intensieve opleiding en begeleiding van de betrokken werkzoekenden.

15 Opleiding wordt hierbij geoperationaliseerd als de deelname aan een of meerdere van de modules 3 tot 6 in de trajectwerking voor werkzoekenden: sollicitatietraining, beroepsspecifieke opleiding, persoonsgerichte vorming, opleiding en begeleiding op de werkvloer.

instroom in het derde jaar werkloosheid, aangevuld met een actief aanbod voor de 'stock' werkzoekenden die op dit ogenblik langer dan vijf jaar werkzoekend zijn.

Tabel 4.

De activering van langdurige werklozen (Vlaams Gewest; 2002)

		Man	Vrouw	Totaal
Langdurige werklozen in opleiding en vorming (cumulatief bereik op jaarbasis) (n)	[A]	12 704	14 475	27 179
Referentiepopulatie langdurige werklozen (cumulatief aantal) (n)	[B]*	55 843	73 493	129 336
Percentage activering van langdurige werklozen door opleiding en vorming (%)	[A] / [B]	22,7	19,7	21,0

* B = werkzoekenden die langdurig werkloos waren bij de start van het jaar + werkzoekenden die langdurig werkloos werden in de loop van het jaar

Bron: VDAB, Vlaams Actieplan voor de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2003

2.5 ■ Het activeringspotentieel van de diverse arbeidsmarktmaatregelen

Op jaarbasis worden naar schatting vier keer meer langdurige werkzoekenden geactiveerd door opleiding en vorming dan door de diverse programma's voor directe jobcreatie en de inschakeling van personen met een handicap (27 200 tegenover 7 400 deelnemers, zie eerste kolom in tabel 5). Nochtans waren er op 31 december 2002 'slechts' iets meer dan 6 000 langdurige werkzoekenden in opleiding bij de VDAB, terwijl op dat ogenblik meer dan 35 000 voormalig langdurige werkzoekende Vlamingen aan het werk waren in de diverse programma's voor directe jobcreatie en inschakeling van personen met een handicap (tweede kolom in tabel 5). Het verschil schuilt uiteraard in de gemiddelde duurtijd en doorstroom van deze programma's: de opleidingen voor werkzoekenden duren relatief kort en bereiken in de loop van het jaar een groot aantal deelnemers, terwijl het publiek van de klassieke tewerkstellingsprogramma's in de loop der jaren vrij stabiel blijft. Vanuit dit perspectief overtreft het 'activeringspotentieel' van de diverse vormen van opleiding van langdurige werkzoekenden dan ook ruimschoots het actieve bereik van de diverse programma's voor directe jobcreatie.¹⁶

16 Met als belangrijke kanttekening dat de betrokken tewerkstellingsprogramma's zoals DAC en GESCO wel deel uitmaken van de Vlaamse begroting werkgelegenheid, maar ook een belangrijke meerwaarde realiseren voor andere beleidsdomeinen (welzijn, milieu, ...). De vraag naar de opportuniteit van deze programma's mag dan ook niet los gezien worden van de meerwaarde ervan voor deze beleidsdomeinen.

Tabel 5.

Het cumulatieve en gemiddelde bereik van de diverse actieve maatregelen voor langdurige werklozen (Vlaams Gewest; 2002)

	Instroom van langdurige werklozen in arbeidsmarktmaatregelen in de loop van 2002 (cumulatief bereik)	Aantal bereikte langdurige werklozen eind 2002 (momentopname)
Langdurige werklozen in opleiding en vorming	27 179	6 170
Inschakeling van personen met een handicap	2 372*	12 296*
– Beschutte werkplaatsen	671*	9 432*
– Arbeidstrajectbegeleiding en opleiding in CBO	871	653*
– Vlaamse Integratiepremie (VIP) en CAO26	830	2 211*
Directe jobcreatie voor langdurige werklozen	5 071*	22 788*
– Derde ArbeidsCircuit (DAC)	98*	984*
– Gesubsidieerde Contractuelen (GESCO)	1 756*	17 563*
– Sociale werkplaatsen	256*	1 282*
– Werkervaringsprogramma (WEP+)	2 960*	2 960*

* Raming

Bron: VDAB, Administratie Werkgelegenheid, VFSIPH (bewerking Administratie Werkgelegenheid)

3 Vlaanderen blijft bij: permanente vorming

Als er tussen het beleid van de Vlaamse ministers van werkgelegenheid, economie en onderwijs één raakpunt bestaat, dan is het wel de aandacht voor *permanente vorming*. Ook hier is de doelstelling – van Vlaanderen een kennissamenleving maken – Europees van oorsprong en vond ze haar weerslag in het Pact van Vilvoorde. De promotie van permanente vorming overstijgt duidelijk het arbeidsmarktbeleid: er moet niet alleen in functie van arbeid geleerd worden, maar *levenslang* en *levensbreed*. De centrale beleidsdoelstelling is om de deelname aan permanente vorming te stimuleren voor alle leeftijden en alle scholingsniveaus. In deze paragraaf spitsen we de aandacht toe op een aantal financiële stimuli die de Vlaamse overheid in dit kader voorziet.

3.1 Vlaanderen subsidieert kennis

Van alle bevoegdheden waarover de Vlaamse overheid beschikt, is onderwijs en vorming veruit de duurste. Elk jaar gaat meer dan 43% van de Vlaamse begroting – zowat 7,56 miljard euro – naar het *initiële onderwijs* van de Vlaamse jongeren. Daarbovenop komen de uit-

gaven voor de opleiding van *werkzoekenden*, voor 2003 begroot op ongeveer 134,2 miljoen euro.

De opleiding van *werknemers* is uiteraard in de eerste plaats voor rekening van de werkgevers (in 2001 gaven de Belgische ondernemingen 1,35% van de bruto loonmassa uit aan opleiding en vorming) maar via de *opleidingscheques voor werkgevers* komt de Vlaamse overheid ook hier tussen (4,4 miljoen euro, zie figuur 2). Het toepassingsgebied van de opleidingscheques voor werkgevers werd uitgebreid tot de volledige private sector, nadat de verkoopcijfers ervan in het eerste jaar lager uitvielen dan verwacht.

Het in 2003 opgestarte stelsel van de *opleidings- en begeleidingscheques voor werknemers* voorziet bovendien Vlaamse subsidies voor de opleidingen die werknemers *op eigen initiatief* volgen. Het budget ervan werd voor 2003-2004 begroot op 17,9 miljoen euro (figuur 2). Of deze middelen zullen volstaan om aan de grote vraag te voldoen, is zeer de vraag: in september en oktober 2003 ontving de VDAB ruim 74 500 aanvragen voor opleidingscheques, goed voor een totale subsidie van 8,45 miljoen euro. Van de 100 miljoen euro voorzien in het Vlaams Akkoord 2003-2004 (figuur 2) gaat ruim een vijfde naar investeringen in de opleidingscheques voor werknemers en werkgevers.

De *sociale partners* vullen de investeringen van de overheid aan: ze werden het op de nationale werkgelegenheidsconferentie eens over een aantal engagementen inzake de opleiding van werknemers. Zo bevestigden ze de afspraak uit het Interprofessioneel Akkoord 2003-2004 om tegen 2004 te komen tot een globale vormingsinspanning van 1,9% van de loonmassa (1,35% in 2001) en onderschreven ze de doelstelling om tegen 2010 een op twee werknemers vorming of opleiding te laten volgen. Om te verzekeren dat deze bijkomende investering ook aan de risicogroepen ten goede komt, wordt gevraagd dat sectoren en ondernemingen de voor risicogroepen voorbehouden middelen (0,10% van de bruto loonmassa) in het bijzonder zouden bestemmen voor oudere werknemers, laaggeschoolden, gehandicapten en allochtonen.

De opleidingsinspanningen van bedrijven en sectoren worden door de Vlaamse overheid aangemoedigd en opgevolgd. De middelen voor de *sectorconvenants* worden deels ingezet om de sectorale investeringen in opleiding doorzichtiger te maken en af te stemmen op het reguliere beleid. In het Vlaams Akkoord 2003-2004 wordt voor de sectorconvenants 1,13 miljoen euro aan bijkomende middelen voorzien.

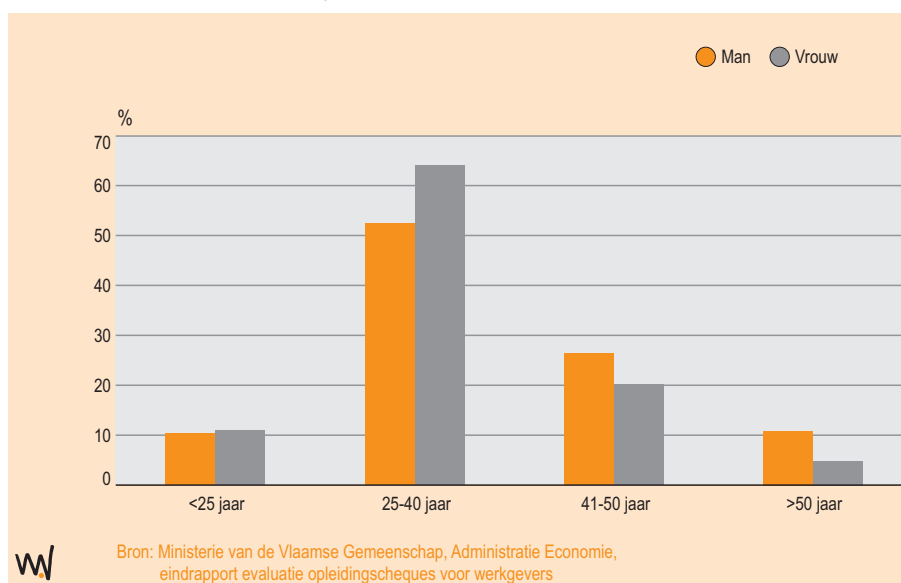
3.2 ■■ De opleidingscheques: in het lang en het breed

Het engagement van de Vlaamse overheid en sociale partners kon niet verhinderen dat de deelname aan permanente vorming er tussen 2001 en 2002 gevoelig op achteruit ging.¹⁷ In de loop van 2002 nam 26,9% van de Vlamingen tussen 25 en 64 jaar deel aan permanente vorming. Dit komt neer op zo'n 870 000 Vlaamse 'lerenden' per jaar. Met een budget van 10,7 miljoen euro (begroting 2004) en een maximale subsidie van 125 miljoen euro hebben de opleidingscheques voor werknemers een bereik van minstens 85 000 begunstigden, of bijna 10% van het totaal aantal lerenden in Vlaanderen.

Ondanks het relatief grote bereik ervan zullen de opleidingscheques de deelname aan opleiding echter niet noodzakelijk doen toenemen, aangezien de subsidies in de praktijk in belangrijke mate gaan naar werknemers die ook zonder de cheques een opleiding gevolgd zouden hebben. De omvang van dit dead weight-effect bepaalt in hoge mate de efficiëntie van de maatregel.

Figuur 4.

Verdeling van de begunstigden van de opleidingscheques voor werkgevers naar geslacht en leeftijd (Vlaams Gewest; februari 2002 - april 2003)



17 De centrale Europese indicator ter zake daalde voor Vlaanderen van 7,4% in 2001 naar 6,7% in 2002. In het Pact van Vilvoorde werd tegen 2010 een toename tot 10% vooropgesteld. Deze indicator meet het aandeel van de Vlamingen tussen 25 en 64 jaar die in een referentieperiode van vier weken deelnamen aan een opleiding (Bron: NIS, Enquête naar de Arbeidskrachten).

Door de opleidingscheques in het bijzonder te promoten bij werknemers die tot de kansengroepen behoren en traditioneel weinig aan opleiding deelnemen, kan dit dead weight-effect worden ingeperkt. Vooral oudere werknemers nemen traditioneel weinig deel aan permanente vorming. Ook de via de opleidingscheques gesubsidieerde opleidingen bereiken slechts in geringe mate oudere werknemers (figuur 4). Het aandeel 50-plussers onder de begunstigden bedraagt bij de opleidingscheques voor werkgevers en werknemers respectievelijk 8,9% en 11%, hun aandeel in de werkende bevolking ligt op 17%. Bij de opleidingscheques voor werkgevers zijn er meer mannelijke begunstigden (68%), bij de opleidingscheques voor werknemers zijn de vrouwelijke begunstigden in de meerderheid (57%) (Administratie Economie, 2003).

Behalve in de lengte wil de Vlaamse overheid het beleid ook uitbouwen in de breedte. *Levensbreed leren* houdt in dat de overheid ook vorming stimuleert die niet rechtstreeks in functie staat van de job die een werknemer uitvoert. Zo kunnen de opleidingscheques voor werknemers gebruikt worden voor elke opleiding die de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt verbetert, ook al gaat het voor de betrokkene eerder om een hobby dan om een bij- of omscholing (bijvoorbeeld taalles, ICT, kookles, ...). De notie levensbreed leren zit impliciet ook vervat in de centrale Europese indicator over de deelnamekansen aan permanente vorming. Deze houdt immers geen rekening met de finaliteit (al dan niet arbeidsmarktgericht) van de vorming.

Met de opleidingscheques wil de Vlaamse overheid ten slotte niet alleen opleidingsinitiatieven subsidiëren, maar ook *loopbaanbegeleiding*. In combinatie met de uitbouw van de competentiecentra vormen de opleidings- en begeleidingscheques een eerste stap naar de realisatie van een recht op loopbaanbegeleiding.

4 *Tijds- en loopbaanbeleid*

Meer werkenden, *meer* productiviteit en *meer* ruimte voor permanente vorming. De Europese werkgelegenheidsstrategie mikt op doelstellingen die niet eenvoudig samen te realiseren zijn, en ook de combinatie ervan met de invulling van zorgtaken in de privé-sfeer is niet vanzelfsprekend. Waar de traditionele taakverdeling tussen man en vrouw enkele generaties geleden nog de basis vormde van de tijdsverdeling binnen het gezin, bepalen vandaag individuele keuzes het evenwicht tussen arbeid, zorg, opleiding en vrije tijd. Om dit alles combineerbaar te maken kan de overheid een actief tijdsbeleid voeren, en op die manier de

afruïl tussen de verschillende doelstellingen vermijden. Een doordacht tijdsbeleid kan leiden tot herverdeling van arbeid én vrije tijd, twee 'schaarse goederen' die op de Vlaamse arbeidsmarkt zeer ongelijk verdeeld zijn. De typisch Vlaamse 'samengedrukte loopbaan' is in heel wat opzichten weinig comfortabel, niet in het minst voor de collectief hard werkende 25- tot 49-jarigen.

Met de aanmoedigingspremies voor loopbaanonderbreking, intussen deels overgenomen in het federale tijdskrediet, gaf de Vlaamse overheid al een eerste aanzet tot het voeren van een tijdsbeleid op de arbeidsmarkt. Het grote succes van de premies illustreert de behoefte aan flexibiliteit in functie van zorg, het einde van de loopbaan en (in mindere mate) opleiding.¹⁸ De aanmoedigingspremies vormen samen met de opleidings- en begeleidingscheques voor werknemers en de competentiecentra de aanzet tot een ruimer, loopbaanoverspannend tijds- en loopbaanbeleid waardoor de Vlaamse overheid werknemers in staat stelt de eigen levensloopbaan vorm te geven.

Aanmoedigingspremies en tijdskrediet worden vaak gepresenteerd als maatregelen die de kwaliteit van de arbeid verbeteren en op die manier het actief ouder worden stimuleren. Kwaliteitsvolle arbeid is vanuit dat perspectief dus 'duurzame' arbeid die te combineren valt met zorg, opleiding en vrije tijd. De impliciete veronderstelling daarbij is dat wie zijn loopbaan onderbreekt ook *langer* zal werken. In de praktijk vormen de aanmoedigingspremies voor een aantal werknemers (vooral mannen) ook een instrument om aan het einde van de loopbaan 'anders' uit te treden, en dit al dan niet definitief. In een meer geïntegreerde aanpak zou bijvoorbeeld uitgegaan kunnen worden van een 'tijdsparrekening', die voor de volledige beroepsbevolking een gelijk recht op tijdskrediet voorziet. Wie zorgkrediet opneemt, zou in een dergelijk scenario ook langer aan het werk blijven voor een gelijk pensioen.

Vanuit dit perspectief kan het ontwikkelen van een doordacht tijdsbeleid ons inziens een centraal onderdeel vormen van de investering in levenskwaliteit die in de Septemberverklaring 2003 van de Vlaamse regering wordt voorgesteld. Niet alleen vanuit het streven arbeid en vrije tijd eerlijker te verdelen, maar ook omdat het een belangrijke voorwaarde is om de verschillende doelstellingen rond werkzaamheidsgraad, productiviteit en levenslang leren *samen* te verwezenlijken. Hoe paradoxaal het ook klinkt: de sleutel tot 'werk, werk, werk' zou wel eens kunnen liggen in 'arbeid, zorg en vrije tijd'.

18 De aanmoedigingspremies worden vooral aangevraagd door vrouwen (ongeveer 85%), meestal tussen 25 en 40 jaar. De mannelijke aanvragers gebruiken de premies vooral om het einde van hun loopbaan vorm te geven (het zwaartepunt ligt hier op de leeftijdsgroep 45-55 jaar). Slechts een kleine minderheid van de begunstigden voorziet met behulp van de premies tijd om een opleiding te volgen (afhankelijk van de sector 1 tot 4%).

Literatuurlijst

- Administratie Economie (2003). *Eindrapport evaluatie opleidingscheques voor werkgevers*. Brussel.
- Administratie Werkgelegenheid (2003a). *Evaluatie Beheerscontract VDAB 2003. Beleidsmatige toetsing door de Administratie Werkgelegenheid*. Brussel.
- Administratie Werkgelegenheid (2003b). *Vlaams Actieplan Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren 2003*. Brussel.
- Bollens, J., Heylen, V. & Vos, S. (2003). *Evaluatie van de huidige screeningspraktijk in het kader van een preventief activerend beleid*. Leuven.
- Europese Commissie (2001). *Joint Employment Report 2001*. Brussel.
- Europese Commissie (2002). *Impact evaluation of the European Employment Strategy. Overview of technical analysis*. Brussel.
- Joyeux, C. & Stockman, P. (2003). *Een macro-economische evaluatie van de werkgevers-bijdrageverminderingen in 1995-2000*. Brussel.
- Landuyt, R. (2003). *Beleidsbrief 2004 van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme*.
- VDAB (2003). *Jaarverslag 2002*. Brussel.

