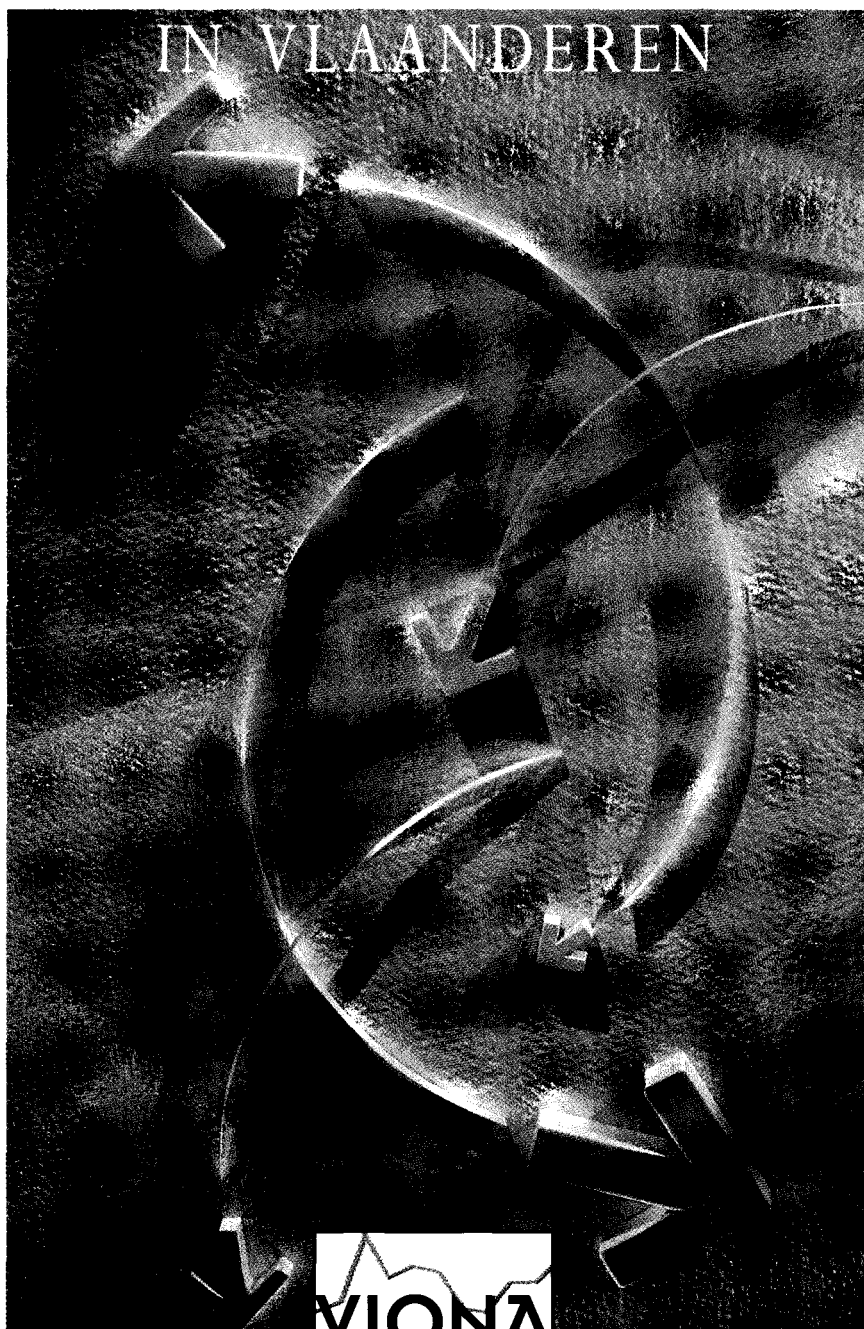


ARBEIDSMARKTONDERZOEK



VIONA
1 9 9 8

*Onderzoek in opdracht van
de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling*

INHOUDSTAFEL

VOORWOORD

Pag 5 - 7

DEEL I

HOE DE ARBEIDSMARKT EVALUEREN OM ER LERING UIT TE TREKKEN: BOUWSTENEN VOOR EEN BELEIDSRELEVANT ANALYSEKADER

Pag 9 - 16

DEEL II

HET VORMINGSBELEID IN DE SECTOREN VAN 1988 TOT 1998: EEN EVALUATIE NA 10 JAAR SECTORAAL BELEID

Pag 17

1. *Van CAO tot vormingsinstrument*
2. *500 CAO's voor de vorming van risicogroepen*
3. *Van premies naar vormingsbeleid en arbeidsmarktbeleid?*
4. *Van werkzoekenden naar werknemers, en terug?*
5. *Van melkkoe tot zwart schaap*
6. *Meerwaarde van de sectorfondsen*
7. *Een dynamisch continuüm*
8. *Enkele beleidsaanbevelingen*

Pag 18

Pag 18 - 19

Pag 19

Pag 19 - 20

Pag 20

Pag 21 - 22

Pag 22 - 23

Pag 23 - 26

DEEL III

MEER WERK IN DE GEMEENTE: EEN OPUS IN 10 ROLLEN

Pag 27

1. *Lokaal arbeidsmarktbeleid nader omschreven*
2. *Het belang van een lokaal arbeidsmarktbeleid*
3. *Een typologie van rollen voor de lokale besturen*
4. *De belangrijkste bevindingen uit de casestudies*
5. *Conclusies en beleidsaanbevelingen*

Pag 28 - 30

Pag 30 - 31

Pag 31 - 33

Pag 33 - 35

Pag 35 - 36

DEEL IV

ARBEIDSHERVERDELING

Pag 37

1. *Methode*
2. *Conceptueel kader*
3. *Een voorbeeld: de gecoprimeerde werkweek*
4. *Enkele conclusies*
5. *Slotbeschouwing*

Pag 38 - 39

Pag 40 - 41

Pag 41 - 46

Pag 46 - 49

Pag 49 - 50

INHOUDSTAFEL

DEEL V

WERKEN IN DE ZORGSECTOR, HEDEN EN TOEKOMST

1	<i>De zorgsector en zorgberoepen: situatie anno 1995</i>	Pag 51
2	<i>Evolutie van de vraag en toekomstperspectieven</i>	Pag 52 - 53
3	<i>Evolutie in het arbeidsaanbod</i>	Pag 53 - 55
4	<i>Confrontatie tussen vraag en aanbod: tekort, teveel of juist genoeg</i>	Pag 56 - 57
5	<i>Besluit</i>	Pag 58 - 59
6	<i>Referenties</i>	Pag 61
		Pag 62

DEEL VI

PIZZA'S EN SOFTWARE. EN JOBS?

1	<i>Onderzoekersopzet</i>	Pag 63
2	<i>Bedrijfsbevraging: steekproef en respons</i>	Pag 65
3	<i>De tertiaire sector: troefkaarten</i>	Pag 66 - 67
4	<i>De laaggeschoolden: hoeveel, hoeveel vast, hoeveel voltijds?</i>	Pag 67 - 69
5	<i>De scholingsverdeling bij bedrijven</i>	Pag 69 - 70
6	<i>Verzuim en verloop</i>	Pag 71 - 72
7	<i>Krijgen laaggeschoolden voldoende kansen in de tertiaire sector?</i>	Pag 72 - 75
8	<i>Enkele besluiten</i>	Pag 75 - 77
		Pag 77 - 78

DEEL VII

WERKLOOSHEIDSVALLLEN IN VLAAMSE OPLEIDINGS- EN TEWERKSTELLINGSINITIATIEVEN

1	<i>Wat zijn werkloosheidsvallen?</i>	Pag 79
2	<i>Technieken van de standaardsimulatie</i>	Pag 80 - 81
3	<i>Resultaten</i>	Pag 81
4	<i>Beleidsconclusies</i>	Pag 81 - 83
		Pag 83 - 84

BIJLAGE

Wat is VIONA

De Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek

De Interuniversitaire Begeleidingsgroep

Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (WAV)

Pag 85

Pag 85

Pag 85

Pag 86

Pag 86

VOORWOORD

Met het VESOC-akkoord van 1993 werd een belangrijke impuls gegeven aan de uitbouw van een strategisch arbeidsmarktonderzoeksprogramma, beter gekend als VIONA (Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwerk Arbeidsmarktrapportering). Hiermee werd zowel een wetenschappelijke als een beleidsgerichte ondersteuning van het arbeidsmarktbeleid voorzien. Drie instrumenten werden hiervoor aangereikt nl. de Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, de Interuniversitaire Begeleidingsgroep en het Steunpunt WAV.

Via de jaarlijkse thematische onderzoeksoproep -gecoördineerd vanuit de administratie Werkgelegenheid- en de werkzaamheden van het Steunpunt WAV heeft men een beter overzicht van de onderzoeksinitiatieven en worden belangrijke statistische bronnen ontsloten. M.a.w. dankzij het VIONA-model hebben de verschillende beleidsactoren elementen in handen om het arbeidsmarktbeleid wetenschappelijk te onderbouwen.



Het afgelopen jaar werd het VIONA-model geëvalueerd en werden aandachtspunten geformuleerd voor de toekomstige werking.

Het VIONA-model is immers geen statisch gebeuren doch een programma dat steeds verder evolueert en groeit. Nog meer dan vroeger zal worden geïnvesteerd in de uitbouw van netwerken met regionale en subregionale actoren; daarnaast dienen een aantal domeinen die een lange termijn en een longitudinale aanpak vereisen verder te worden ontwikkeld en dit zowel via de thematische onderzoeksoproep als via het ontginnen van nieuwe statistische bronnen (vb. aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt, vorming en opleiding).

Tenslotte zullen ook een aantal nieuwe informatiedragers volop worden verkend (Internet, CD-rom enz.).

Voor de volgende jaren werden een aantal nieuwe onderzoeksthema's voorgesteld, namelijk : het actief arbeidsmarktbeleid, het human resources management, de arbeidsmarkt en de werking van de arbeidsmarktactoren en tenslotte de maatschappelijke dwarsverbindingen van de arbeid. Over deze domeinen heen zal bovendien aandacht gaan naar evaluatieonderzoek en onderzoek omtrent de arbeidsmarktpositie van achtergestelde doelgroepen (laaggeschoolden, gehandicapten, migranten enz.).

Ook de valorisatie, de gebruiksvriendelijkheid en de toegankelijkheid van onderzoeksresultaten (en statistische bronnen) zal in de komende jaren in de focus worden geplaatst.

De publicatie van deze brochure, met daarin de resultaten van de onderzoeksprojecten die werden afgerond in 1998, past in deze strategie.

De bedoeling is immers om de onderzoeksresultaten kenbaar te maken aan zoveel mogelijk geïnteresseerde actoren.

Het VIONA-model heeft in de voorbije jaren zijn deugdelijkheid in ruime mate bewezen. Dat blijkt zowel uit de gevoerde onderzoeken, de publicaties van het jaarboek ' De Arbeidsmarkt in Vlaanderen' en de subregionale jaarboeken, als uit de weerslag die het onderzoek ondertussen gekregen heeft in het gevoerde Vlaamse tewerkstellingsbeleid. Dit alles is het resultaat van de samenwerking en samenhang tussen de VIONA-Stuurgroep, de Wetenschappelijke Begeleidingsgroep, het Steunpunt WAV en de administratie Werkgelegenheid. Het past dan ook allen die hieraan meewerken te danken voor de inzet.

Vlaams minister van Leefmilieu en Tewerkstelling



DEEL I

HOE DE
ARBEIDSMARKT
EVALUEREN OM ER
LERING UIT
TE TREKKEN:
BOUWSTENEN
VOOR EEN
BELEIDSRELEVANT
ANALYSEKADER?

Walter Van Trier (HIVA)

VERSLAG VAN EEN
LITERATUURSTUDIE

Sinds het midden van de jaren '70 wordt de Westerse geïndustrialiseerde wereld getroffen door een massale en aanhoudende werkloosheid. Zo aanhoudend en zo massaal dat de bekende econoom en Nobelprijswinnaar Franco Modigliani ooit (en met een ironische verwijzing naar de theorie van de natuurlijke graad van werkloosheid - dé dominerende visie onder mainstream economen) sprak van een 'beschamende graad van werkloosheid'.

Om verdere uitdeining van de werkloosheid te voorkomen en om de negatieve sociale effecten van de huidige situatie te bestrijden, hebben beleidsinstanties op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal vlak gedurende de voorbije kwart eeuw talloze initiatieven opgezet en instrumenten ontwikkeld. Het meest in het oog springen zeker de inspanningen die men heeft gedaan op het vlak van wat men het 'actief' arbeidsmarktbeleid noemt.

Studiewerk over de vraag of het arbeidsmarktbeleid heeft gewerkt, waarom het al dan niet heeft gewerkt, op welke domeinen het wel en op welke domeinen het eventueel niet heeft gewerkt - dit alles is in twee opzichten van eminent belang.

In de eerste plaats krijgen de overheden zelf door goede evaluaties van het arbeidsmarktbeleid een beter zicht op de mate waarin de aanzienlijke geldstromen, die met een arbeidsmarktbeleid gemoeid zijn, efficiënt en effectief zijn aangewend. Ze kunnen een richtsnoer vormen voor toekomstig beleid omdat ze aangeven welke maatregelen beter de gestelde objectieven halen.

Maar de beleidsvoerders zijn niet de enigen, die voordeel halen uit studiewerk over de werking van het arbeidsmarktbeleid. Zeker in een tijdperk, waarin de arbeidsmarkt aanzienlijke verschuivingen ondergaat ten gevolge van globalisering, technologische ontwik-

kelingen en institutionele herschikkingen, vormt het arbeidsmarktbeleid een soort laboratorium dat wetenschappers een uitstekende waarnemingspost geeft om processen van verandering te bestuderen en gegevens te verzamelen die anders moeilijk waarneembaar zouden zijn.

Gezien dit grote belang van de resultaten van het arbeidsmarktbeleid en de groeiende potentiële vraag naar evaluaties, zowel vanuit de wetenschappelijke wereld als vanuit de beleidswereld, wekt het enige verwondering te moeten vaststellen dat de literatuur-overzichten vrij eensluidend concluderen dat er op dit terrein al bij al weinig goede studies ter beschikking staan en dat dit soort oefeningen weinig tastbare en bruikbare resultaten oplevert.

Een overzicht van de Vlaamse studies, die men als 'evaluaties van het arbeidsmarktbeleid' kan catalogeren, bevestigt deze algemene vaststelling en leidt tot de volgende meer specifieke, grote conclusies:

Hoewel het arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen/België de laatste twee decennia gekenmerkt is door een continue stroom van initiatieven, zowel op gewestelijk als op federaal vlak is er nauwelijks sprake van een aangehouden inspanning om de verschillende instrumenten van het beleid te evalueren. Kennelijk werden oude maatregelen ingetrokken of aangepast, en nieuwe maatregelen veelal ingevoerd zonder dat een 'externe' evaluatie voorhanden was of dat de mogelijkheden ertoe werden gebruikt.

Van de studies die zijn gebeurd dringen de resultaten weinig door in de gekende vaktijdschriften, zoals het Tijdschrift voor Economie en Management, de Recherches Economiques de Louvain of het Tijdschrift voor Sociologie. Enkel de Cahiers

Economiques de Bruxelles heeft een zekere traditie in het publiceren van artikels, die het arbeidsmarktbeleid evalueren. Noch bij sociologen noch bij economen kan men derhalve spreken van een 'peer-review' van het bestaande materiaal.

De bestaande evaluatiestudies behoren nageenog allen tot het type 'impactstudie'. Ze meten op één of andere manier het resultaat van een bepaald programma. Hoe het beleid vorm krijgt en op welke manier de verschillende maatregelen werden geïmplementeerd blijft tot hertoe buiten het evaluatieproces. Dit is spijtig want in de internationale literatuur wijst men er geregeld op dat de effectiviteit van een maatregel dikwijls sterk afhangt van factoren, die de invoering van de maatregel bepalen. Vandaar dat men er sterk voor pleit om elementen van 'procesevaluaties' op te nemen, zelfs als het om impactstudies gaat.

Niet alleen zijn de bestaande studies bijna uitsluitend impactstudies, de meting van de effecten van de maatregelen centreert zich hoofdzakelijk op, wat we gemakshalve zouden willen noemen, 'administratieve criteria'. Het gaat meestal om een evaluatie op basis van de effectiviteit (meestal gemeten via zogeheten 'schakelresultaten' of doorstromingskanalen) en het bereik (ofwel het aantal en de aard van de deelnemers) van bepaalde programma's. Dit betekent dat men slechts een beperkt zicht krijgt op de vier belangrijke criteria waarop men arbeidsmarktmaatregelen kan evalueren:

het werkgelegenheidseffect (leidt de maatregel tot meer werkgelegenheid?),

het verdelingseffect (verdeelt de maatregel de lasten van de werkloosheid gelijkmatiger?),

productiviteitseffect (te meten via kortere

duurtijd van vacatures, verminderde mismatch, effecten op de later verdiende lonen, enz.)

efficiencyeffect (werden de vooropgestelde doelstellingen bereikt en met welke opportuiniteitskost? En welke kosten-effectiviteit?).

Ook krijgt men slechts in uitzonderlijke gevallen een zicht op de netto-impact van de maatregelen - over deadweight-loss, substitutie en verdringing vindt men weinig gegevens.

De meeste evaluatiestudies beperken zich tot een 'partiële analyse' in twee betekenissen van deze term. Ze bekijken de individuele maatregelen onafhankelijk van hun relatie tot het bredere institutionele raamwerk. Als het zo is dat 'coördinatie' en 'pakketten maatregelen' een belangrijke rol te spelen hebben in het beleid dan duidt deze invalshoek op een ernstig tekort. De meeste studies gaan trouwens niet uit van een uitgewerkt (of geëxpliciteerd) theoretisch model van de arbeidsmarkt. Enigszins verassend is trouwens dat er (ook bij economen) weinig gebruik gemaakt wordt van de veelheid aan modellen om beleidsmaatregelen ex-ante theoretisch door te lichten.

Er zijn (vooralsnog) geen evaluatiestudies die de effecten van beleidsmaatregelen op langere termijn bekijken. De meeste studies bekijken de resultaten van een maatregel binnen één à twee jaar na het opstarten. Op basis van het bestaande materiaal is het derhalve onmogelijk om na te gaan hoe lang de effecten van bepaalde programma's blijven doorwerken.



Deze vaststellingen zijn ten dele het gevolg van de specifieke toestand van het arbeidseconomisch onderzoek in Vlaanderen, maar voor de meest essentiële aspecten van deze beoordeling gaat het om problemen die zich op een breder internationaal vlak ook voordoen.

Wat daar vooral opvalt en dit wordt opgemerkt door de meeste waarnemers die overzichten maken van de internationale literatuur inzake evaluaties van het arbeidsmarktbeleid is het grote gebrek aan consistente en robuuste resultaten.

Zowel voor beleidsmakers als voor wetenschappers volgen hieruit minstens drie algemene conclusies. Vooreerst, empirische resultaten van deze studies dient men met nog meer zorg te interpreteren dan resultaten van studies in andere domeinen. Bovendien, de belangrijkste vraag lijkt niet te zijn of een (actief) arbeidsmarktbeleid werkt, maar wel: welk (actief) arbeidsmarktbeleid werkt?, voor wie?, onder welke omstandigheden? En dan rest nog de vraag, die vanuit het oogpunt van de overdraagbaarheid van het geëvalueerde beleid wellicht het meeste belang heeft: weet men wel waarom iets werkt? Ten slotte, een belangrijke kwestie die nader te onderzoeken valt, is waarom de resultaten van dit onderzoekswerk niet tot meer bevredigende resultaten leiden.

Het uitgangspunt van deze studie is dat deze zorgelijke situatie noopt tot een grondige en diepgaande reflectie op de wijze waarop, de visie van waaruit en de condities waarin evaluaties van het arbeidsmarktbeleid in het recente verleden werden en nog steeds worden doorgevoerd.

Een overzicht van de literatuur maakt duidelijk dat het evalueren van arbeidsmarktmaatregelen op zich een moeilijke en al bij al nog een jonge onderneming is. De basisartikels zijn immers pas geschreven begin

de jaren '90. Dat de meeste inspanningen op dit vlak van erg recente datum zijn, zou dus kunnen verklaren waarom de resultaten van deze onderzoeken vooralsnog erg beperkt blijven.

Maar naar onze mening is dit slechts gedeeltelijk het geval.

De belangrijke oorzaak voor het gebrek aan robuuste en consistente resultaten lijkt ons de eerder de werkwijze die men doorgaans volgt bij evaluaties van het beleid op het terrein van de arbeidsmarkt. Meer in het bijzonder lijkt het zo te zijn dat zich in toenemende mate een discrepantie ontwikkelt tussen de visie die schuil gaat achter de meeste evaluatiestudies en de diagnose die zich meer en meer opdringt als belangrijkste verklaring voor de Europese werkloosheid.

Omdat deze hypothese zo belangrijk is, willen we hier kort wat dieper op ingaan.

Er lijkt zich onder economen een consensus te vormen over het feit dat men in de huidige diagnoses van de werkloosheid een centrale plaats moet geven aan twee soorten problemen, die men respectievelijk kan aanduiden met de termen 'coördinatie-mechanismen' en 'transformationele groei'.

Een diagnose die wijst op het belang van de coördinatie tussen de bestaande instituties, regelgeving of beleidsmaatregelen zegt in feite dat het resultaat van beleidsingrepen onvermijdelijk afhangt van de context, waarin ze worden doorgevoerd en van de synergie tussen de nieuwe maatregelen en andere onderdelen van het bestaande beleidsinstrumentarium.

Een diagnose die een rol toekent aan processen van transformationele groei, houdt rekening met het feit dat groei en ontwikkeling steeds meebrengen dat er zich niet enkel kwantitatieve maar ook kwalitatieve

wijzigingen kunnen voordoen in de socio-economische toestand en dat een goede coördinatie tussen de verschillende onderdelen van de regelgeving derhalve niet blijvend gegarandeerd kan worden.

Een belangrijk gevolg van dit alles is, bijvoorbeeld, dat het tijdspad en de timing, gevolgd bij de invoering van maatregelen, of de manier waarop de nieuwe maatregel zich (al dan niet) inpast in de bestaande structuren van groot belang kan zijn op de effectiviteit en de efficiëntie van een maatregel.

Welnu, als dit het geval is dan is het niet onmogelijk dat de evaluatie van op zich staande maatregelen een verkeerd en misleidend beeld geeft van het effect van deze maatregelen. Anders gezegd: in een context waarin de samenhang tussen maatregelen en hun geschiedenis van belang is om de werking er van te begrijpen is het erg waarschijnlijk dat de resultaten van een bepaalde maatregel ook de effecten van deze samenhang en dit tijdspad weerspiegelen.

Deze redenering maakt het begrijpelijk waarom Günther Schmid en Klaus Schömann uit een uitgebreid overzicht van de beschikbare socio-economische evaluaties van het arbeidsmarktbeleid de conclusie moeten trekken:

¶. dat het onmogelijk is om één eenduidig succesverhaal te vertellen; er bestaan er meerdere afhankelijk van welk criterium men in de evaluatie doet doorwegen;

¶. dat men onmogelijk een bepaald institutioneel model als garantie voor succes kan aanwijzen; het geheim van het succes lijkt te zitten in een institutioneel raamwerk dat de juiste incentieven geeft opdat de verschillende centrale actoren op de arbeidsmarkt en in het werkgelegenheidsbeleid bereid zijn om op

een competente manier samen te werken.

Onze hypothese over het belang van 'coördinatie' en 'transformationele groei' maken deze diagnose van Schmit en Schömann inzichtelijk en kan ook verklaren waarom dat de meeste evaluaties van arbeidsmarktbeleid tot inconsistente en weinig robuuste resultaten leiden.

Het effect van individuele maatregelen en zelfs van volledige programma's hangt teveel af van de context, waarin ze ingevoerd worden om eenduidig te zijn. Meer zelfs, ook als men voor een bepaald type maatregelen in een bepaald land robuuste en significante resultaten zou vinden, is het lang niet zeker dat deze maatregelen in een andere context dezelfde resultaten zou opleveren of op een zelfde (positieve) manier geëvalueerd worden.

In zekere zin kan men configuraties van instellingen beschouwen als functionele equivalenten en zelfs als het zo is dat de huidige samenstelling ervan voor een aantal landen erg identiek lijkt, kan het vervangen van één van de elementen van dit geheel meebrengen dat men dit op een verschillende manier moet aanpakken, wil het nieuwe geheel efficiënte coördinatie mogelijk maken.

Laat ons het belang van deze redenering met een voorbeeld illustreren.

Stel dat men in twee landen een wijziging wil aanbrengen aan het niveau van het minimumloon. Stel bovendien dat het huidige minimumloon in beide landen hetzelfde niveau heeft en dat de situaties verder in alle andere relevante karakteristieken identiek zijn, zodat men ze enkel kan onderscheiden in de manier waarop ze historisch tot dit punt in de tijd geëvolueerd zijn. Als dit zo is zo kan men aantonen dan garandeert een gelijke wijziging in het minimum-

loon niet dat de effecten van deze maatregel in de beide landen identiek zijn^[1]

Daartegenover staat dat de dominerende traditie in het evaluatie-onderzoek nauwelijks aandacht heeft voor deze twee aspecten - het tijdspad en de institutionele inbedding van beleidsmaatregelen. Meestal bekijkt en evalueert men maatregelen als op zichzelf staande en wordt de wijze waarop de maatregel vorm krijgt buiten beschouwing gelaten.

Om een beter zicht te krijgen op de redenen waarom deze toestand zich voordoet, brengen wij in een eerste deel van dit rapport een overzicht van de manier waarop conventioneel evaluaties van het arbeidsmarktbeleid worden geproduceerd.

We overlopen achtereenvolgens de belangrijkste onderzoekstradities (macro-econometrische modelbouw, studies gebaseerd op experimenten, micro-econometrische werkwijze) en geven de moeilijkheden aan, waarmee elk van deze tradities te kampen heeft. We geven ook aan dat verscheidenheid van resultaten ook kan voorkomen uit het gebruik van verschillende methodologieën. Experimenteel en quasi-experimenteel onderzoek kunnen immers leiden tot substantieel verschillende conclusies, zelfs als de achterliggende realiteit dezelfde is.

Daarna bekijken we welk model standaard (Beveridge-curve en Layard-Nickell model) wordt gebruikt als leidraad bij de interpretatie van de resultaten en geven we aan hoe dit model slechts een deel van de economische realiteit als relevant beschouwt voor het verklaren van de werking van de arbeidsmarkt.

Ten slotte staan we stil bij de criteria (economische, sociale of ethische criteria) die men meestal bij de evaluatie van arbeidsmarktmaatregelen hanteert.

Globaal leidt dit tot het volgende beeld.

De term 'beleidsevaluatie' verwijst in het gewone spraakgebruik naar een erg breed veld van onderzoeksactiviteiten, dat zowel beleidsformulering en -uitwerking, beleidsimplementatie en 'impact-assessment' omvat. Deze uiteenlopend disciplines zijn erg verschillend en hoewel dikwijls complementair vrij heterogeen. Toch kan men stellen dat de kern van al deze activiteiten gevormd wordt door 'impact-assessment'. Dat men als de harde kern van beleidsevaluatie kan beschouwen - beleidsuitwerking en implementatie spelen in deze visie slechts een rol in de mate dat ze een bijdrage leveren tot de verklaring van de differentieële impact van verschillende beleidscontexten en beleidsopties.

Traditioneel werden evaluaties van arbeidsmarktbeleid gekenmerkt door een sterke focus op individuele beleidsinstrumenten en programma's. De impact van deze op enkelvoudige doelstellingen gerichte programma's werd op een top-down manier gemeten door de expliciete doelstellingen van deze programma's te vergelijken met meetbare uitkomsten van het programma.

In deze conventionele aanpak werden beleidsuitwerking en implementatie in hoge mate beschouwd als een zwarte doos. Verwachte effecten werden gemeten in monetaire termen - bijvoorbeeld bij middel van hogere lonen of inkomens en vervolgens vergeleken met de kosten gemaakt door het programma.

Binnen dit model zijn de onderliggende regels van besluitvorming erg simpel. Als de verhouding van de kosten en de baten kleiner is dan of als de balans negatief is beoordeeld men het programma als niet waardevol. Als deze verhouding groter was of deze balans positief voor een programma A in vergelijking

[1] Voor een formele behandeling van dit probleem cf. D.S. Hammermesh, Transferibility of policy and Hysteresis, in: R. Schetkatt, e.a., ed., Institutional Frameworks and Labour Market Performance, London, 1995.

met programma's B en C dan werd de voorkeur gegeven aan A.

Omwille van dit zwarte doos aspect verwaarloosden programma-evaluaties veelal zowel de incentieven die de interactie van verscheidene beleidsinterventies teweeg bracht als het cumulatieve effect ervan op de houdingen en het gedrag van de relevante actoren in het betreffende domein.

Deze tekortkoming verklaart mogelijk waarom de meeste programma-georiënteerde evaluatiestudies relatief ontgoochelende resultaten opleverden met betrekking tot de echte beleidsimpact op arbeidsmarktgedrag en resultaten.

Door de banden en de interacties tussen specifieke beleidsmaatregelen zowel als de inbedding in het institutionele regime van het specifieke doelgebied te verwaarlozen, faalden de conventionele aanpak van evaluaties erin om begrippen te ontwikkelen inzake complementariteit, wederzijdse neutralisering en functionele equivalentie of substitueerbaarheid van verschillende beleidsmaatregelen en programma's.

Omdat deze conventionele werkwijze problemen als 'coördinatie' of 'transformationele groei' nauwelijks onderkennen en er in hun methodologie bijgevolg geen rekening mee houden, hebben we in een derde deel van dit rapport getracht een eerste synthese te brengen van een recente stroming in het evaluatieonderzoek, die uitdrukkelijk probeert om deze uitdaging aan te nemen.

Onze leidraad hierbij is het werk van de Günther Schmid en Karl Schömann, twee van de editors van het recent gepubliceerde **International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation**.

Dit duidelijke gebrek aan een institutionele invalshoek in de evaluatiepraktijk is in wezen erg verwonderlijk.

Als het de pragmatische bedoeling is van evaluaties van het arbeidsmarktbeleid om te leren welke maatregel of ingreep beter werkt dan een andere dan moeten evaluaties op het niveau van instituties ook vanuit beleidsoogpunt erg relevant zijn, zeker als theoretische inzichten ons meer en meer wijzen op het belang van 'institutional interlock' en 'hysteresis'.

De nood om precies deze banden, interacties en cumulatieve effecten van arbeidsmarktmaatregelen te conceptualiseren is des te meer nodig en urgent in een tijdperk van geïntensiveerde transnationale beleidscoördinatie. In toenemende mate betonen beleidsmakers interesse voor comparatief evaluatieonderzoek. Zij verwachten hieruit te kunnen leren welke beleidsmaatregelen hen toelaten met het meeste succes bepaalde doelstellingen te bereiken.

Hoe komt het, kan men zich terecht afvragen, dat de meeste evaluatiestudies aan deze boodschap weinig waarde lijken te hechten? Of beter: hoe komt het dat evaluatieonderzoekers en wellicht vooral hun financiers voor het overgrote deel vasthouden aan onderzoeksstrategieën, die de effecten van het beleid bekijken alsof het gaat om de gevolgen van aparte en geïsoleerde maatregelen?

Net alsof men zich bij het werpen van een grote steen in de kikkerpoel enkel zorgen moet maken over hoe groot het risico is dat hij de kikker op de bodem raakt en niet over de eventueel verwoestende gevolgen die de erdoor verwekte deining heeft op het geheel van de flora en fauna, waarin kikkers verblijven en die hun overlevingskansen terdege beïnvloeden.

Een eerste verklaring voor deze veronachtzaming van instituties en wat ermee samenhangt is wellicht dat economen en andere sociale wetenschappers in hun modellen lijken te negeren dat de keuze van instituties in belangrijke mate een investeringsaspect heeft

en dat bepaalde institutionele patronen omwille van hun samenstelling meer maatschappelijk productief zijn dan andere. Met andere woorden: eens de keuze gemaakt en een bepaalde maatregel doorgevoerd is, valt deze keuze immers meestal erg moeilijk terug te draaien; en als men bij deze keuze geen rekening houdt met de effecten van het geheel van de regelgeving dan zou men op globaal vlak best verstorend kunnen werken, zelfs als men op elementair vlak betere resultaten verkrijgt.

Wij zijn er ons van bewust dat we met dit rapport slechts een beperkte en initiële bijdrage kunnen leveren tot een kentering. Maar zoals voor vele andere kwesties, geldt naar onze mening ook hier de stelling dat oplossingen gemakkelijk(er) worden als de vragen correct gesteld worden - en bijdragen tot het correcter formuleren van de vragen is voorlopig alles wat we hier beogen. Daarom was in dit rapport ook niet in de eerste plaats aan de orde welke resultaten de beschikbare evaluatiestudies opleveren. Wat de beschikbare evaluaties van het arbeidsmarktbeleid ons feitelijk leren is in dit opzicht bijzaak. Visie-ontwikkeling, zo lijkt ons, is wat men vandaag vooral ontbeert op het terrein van het arbeidsmarktbeleid - ook en vooral in de manier waarop men het beleid evalueert. ■





DEEL II

HET
VORMINGSBELEID
IN DE SECTOREN
VAN 1988 TOT 1998:
EEN EVALUATIE
NA 10 JAAR
SECTORAAL BELEID

Martine Wouters (HIVA)
Jan Denys (HIVA)

Precies 10 jaar geleden kwamen de sociale partners in het Interprofessioneel Akkoord 1988-1989 overeen om 0,18% van de bruto loonmassa te besteden aan de vorming en tewerkstelling van risicogroepen. Om uitvoering te geven aan deze sectorgerichte vormingsafspraken (vastgelegd per CAO) werden er fondsen opgericht om de 0,18% te beheren. Het bestuur van die fondsen werd – en wordt – waargenomen door afgevaardigden van bij de CAO betrokken werkgevers en werknemersverenigingen. De meeste van deze sectorale vormingsfondsen bestaan nu 10 jaar, tijd dus voor een evaluatie.

1. VAN CAO TOT VORMINGSINSTRUMENT

In de voorbije 10 jaar hebben de sectorale vormingsfondsen als 3de actor, naast de traditionele publieke (semi-publieke) en private opleidingsvoorzieningen, een plaats kunnen bemachtigen op de opleidingsmarkt. Deze 'plaats' kreeg een meer structurele inbedding door de verdere ontwikkeling van de sectorale vormingsfondsen, in vormingsinstituten en vzw's, ze zijn nu goed voor naar schatting 1 miljard per jaar. Toen de bevoegde federale minister voor 1997-1998 besliste om 0,10% van de loonmassa te onttrekken – een halvering van de middelen – moesten vooral de grotere sectoren hun inkomsten noodgedwongen compenseren. De sectoren kozen zo niet langer louter afhankelijk te zijn van de interprofessioneel verplichte bijdragen, maar wilden zich zelf actief blijven inzetten voor de verdere ontwikkeling van een sectoraal vormingsbeleid. Ook internationaal wint het sectoraal model aan belang. Samen met Nederland en Frankrijk is België tot nog toe één van de enige Europese landen die dergelijke sectorale opleidingsinitiatieven kent. Het is dus duidelijk dat de sector-

fondsen een niet te onderschatten rol spelen op de huidige en toekomstige opleidingsmarkt. Tot op heden blijft het inzicht in de werking en de resultaten van de sectorale opleidingsfondsen echter vrij beperkt. Het is dan ook de bedoeling van dit onderzoek om na te gaan wat zich afspeelt tussen het moment dat er in een CAO vormingsafspraken worden gemaakt en de daadwerkelijke vormingsactiviteit. Met andere woorden, de black box tussen de CAO-afspraken en de eigenlijke sectorale vorming wordt belicht.

Hiervoor werden in eerste instantie alle sector-CAO's die sinds 1988 werden afgesloten in het kader van de vorming van risicogroepen aan een grondige analyse onderworpen. Daarnaast werden 15 sectorfondsen geselecteerd voor een kwalitatieve evaluatie van hun sectorbeleid in de voorbije 10 jaar. Ook CAO-onderhandelaars en sectorbedrijven kwamen aan het woord over de effectiviteit van een vormingsbeleid op sectoraal niveau. De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek worden hieronder samengevat.

2. 500 CAO'S VOOR DE VORMING VAN RISICOGROEPEN

Het Interprofessioneel Akkoord van 18 november 1988 kan zonder twijfel de katalysator genoemd worden voor de uitbouw van een sectoraal vormingsbeleid in België. 80% van de (sub)sectoren heeft sindsdien paritaire afspraken gemaakt over de

tewerkstelling en vorming van risicogroepen. Het resultaat mag er zijn: 500 vormings-CAO's in 10 jaar tijd.



Vóór 1988 kwamen vormingsafspraken slechts sporadisch voor op dit niveau. Door het betreffende Interprofessioneel Akkoord en de daaruit voortvloeiende verplichte bijdrageheffing is 'vorming' een belangrijk onderdeel geworden van het sociaal overleg. Meer nog, sectorale vorming is ondertussen structureel ingebed in het opleidingslandschap en kent meer en meer ook los van de paritaire onderhandelingen een sterke interne dynamiek. Getuige hiervan

o.m. het feit dat meer dan 90% van de bevroegde sectoren een afzonderlijke structuur heeft gecreëerd voor haar vormingswerking en heeft geïnvesteerd in personeel. Tevens geldt dat meer dan de helft van de bevroegde sectoren de bijdrageheffing per CAO heeft verhoogd of een additionele bijdrage heeft geïnd om haar vormingsbeleid verder uit te bouwen.

3. VAN PREMIES NAAR FORMINGSBELEID EN ARBEIDSMARKTBELEID?

Terwijl oorspronkelijk voornamelijk sprake was van een punctueel beleid, zoals het uitreiken van tewerkstellingspremies en het ad hoc financieren van vormingsprojecten voor risicogroepen, is men in de meeste (bevroegde) sectorale vormingsfondsen ondertussen geëvolueerd naar een daadwerkelijk vormingsbeleid, waarvan de risicogroepenwerking een onderdeel uitmaakt. Daarenboven wordt duidelijk dat de sectorale fondsen zich inmiddels niet langer beperken tot een louter vormingsbeleid. Via diverse en belangrijke activiteiten is men nu geëvolueerd naar een arbeids-

marktbeleid. De sectorale fondsen fungeren meer en meer als een soort 'think-tank', een centrum waar de sectorale knowhow en expertise worden gebundeld om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te verbinden. Vorming blijft de hoofdbroek maar daarnaast wordt ook geïnvesteerd in sectorale behoeftenstudies, wordt geëxperimenteerd met toeleidingstrajecten, trajectbegeleiding, outplacement, ... en wordt een meer en meer uitgebreide dienstverlening verzorgd ten aanzien van de bedrijven uit de sector.

4. VAN WERKZOEKENDEN NAAR WERKNEMERS, EN TERUG?

Traditioneel hebben de sectorale fondsen drie grote doelgroepen: de leerlingen uit het regulier onderwijs, de werkzoekenden en de werknemers. De werking voor deze doelgroepen heeft in de voorbije 10 jaar een aantal evoluties ondergaan.

Het hoofddaccent lag in de beginperiode duidelijk op de werkzoekendenwerking. Door conjuncturele veranderingen in het begin van de jaren '90 en vooral ook door de 'onttrekking' van de sectormiddelen door de bevoegde federale minister heeft zich een duidelijke verschuiving voorgedaan van de werkzoekenden naar de werknemerswerking.

Niettegenstaande blijven de werkzoekenden een essentieel onderdeel uitmaken van de fondswerking. Wel is de klemtoon hier verlegd van de kwantiteit (aantal bereikte werkzoekenden) naar de kwaliteit (nadruk op (begeleiding naar) werk). Recent is voor een aantal sectorfondsen opnieuw uit 'conjuncturele noodzaak' de belangstelling voor de werkzoekendendoelgroep terug toegenomen.

De leerlingendoelgroep is voor de meeste fondsen (op enkele uitzonderingen na) lange tijd onderbelicht gebleven. Ook hier is nu een kentering merkbaar: meer en meer fondsen erkennen het belang

van de afstemming onderwijs-bedrijfsleven en investeren in onderwijs door middel van samenwerkingsconvenanten met diverse onderwijsnetten.

Ten slotte zien wij dat er recent een vierde doelgroep is bijgekomen: de werkgevers van de sector. De dienstverlening van de sectorale fondsen ten aanzien van deze doelgroep bestaat wel reeds langer maar is de laatste jaren uitgebreid tot en geëvolueerd naar een structureel onderdeel van de

fondswerking. Het gaat voornamelijk over advisering (inzake opleiding, inzake kwaliteitsbewaking, inzake financieringsmogelijkheden voor vorming, ...), het aanreiken van instrumenten (voor de ontwikkeling van opleidingsplannen, voor de detectie van opleidingsbehoeften, ...) en het ontwikkelen en/of ter beschikking stellen van databanken, didactisch materiaal, enz. op vraag van concrete werkgeversbehoeften.

5. VAN MELKKOE TOT ZWART SCHAAP?

De bijdrageheffing waaruit de fondsen hun inkomsten genereren en die is ingeschreven in de CAO's, varieert van de minimale en verplichte 0,10% (KB, 1997-1998) tot een maximum van 0,65% van de bruto loonmassa. Bijgevolg variëren de financiële inkomsten van de sectorfondsen sterk, niet alleen naargelang van de hoogte van de heffing maar uiteraard ook naargelang van de sectorgrootte: van 11 mio BEF voor de kleinste sector tot resp. 300 mio en +500 mio BEF voor de grotere sectoren. De **gemiddelde** inkomsten op basis van de bijdrageheffing (in 1997) gaan over 83,5 mio BEF.

De sectoren worden ook geconfronteerd met de 2-jaarlijkse fluctuaties van de bijdrageheffing (bv. 0,18%, 0,25%, 0,15%, 0,20% en 0,10%) tengevolge van onderhandelingen en de systematische onttrekking van een deel van de bijdragemiddelen door de bevoegde federale minister. Vooral 2-jaarlijkse fluctuaties zijn nefast voor de uitbouw van een structureel vormings of arbeidsmarktbeleid. De afhankelijkheid van de onderhandelingen en de daarmee gepaard gaande financiële fluctuaties maken een langetermijnbeleid en structurele samenwerkingsakkoorden tot een risicovolle onderneming. De systematische onttrekking van de sectormiddelen is zonder meer onverantwoord en heeft verschillende gevolgen:

Ten eerste wordt het actief arbeidsmarktbeleid (scholing) omgebogen tot een passief arbeidsmarktbeleid (betaling van uitkeringen).

Ten tweede wordt de dynamiek en de geloofwaardigheid van de sectorfondsen ernstig gehypothekeerd.

Ten derde, die sectoren die hebben geïnvesteerd in een structureel vormingsbeleid worden het zwaarst getroffen door deze maatregel: m.a.w. de betere fondsen worden het zwaarst gestraft.

Ten vierde, de onttrekking komt neer op een verdoken verhoging van de druk op de lonen: de werkgevers betalen immers 0,20% voor de vorming van hun werknemers maar daarvan kan slechts 0,10% effectief aan vorming worden besteed. Daarenboven hebben de meeste fondsen een additionele heffing ingelast ter compensatie van het inkomstenverlies, wat maakt dat de werkgevers uiteindelijk dubbel betalen;

Het meest cruciale gevolg van de onttrekking ten slotte is dat de fondsen hun risicogroepenwerking voor werkzoekenden waar het in de eerste plaats om te doen was deels afwentelen op de overheid. Hierdoor wordt het tegenovergestelde effect gecreëerd van wat men oorspronkelijk probeerde te bereiken.

6. MEERWAARDE VAN DE SECTORFONDSEN

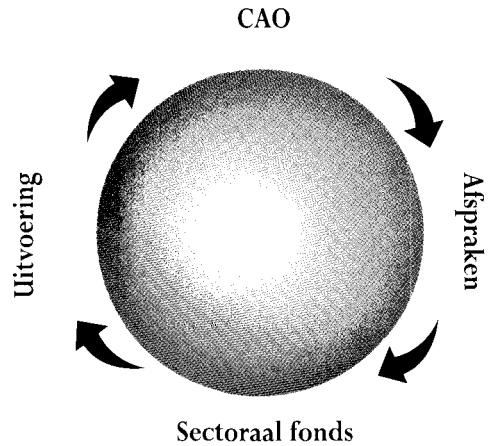
De resultaten van het onderzoek wijzen in de richting van een duidelijke meerwaarde van de sectorale vormingsfondsen. Deze meerwaarde is kwalitatief en situeert zich op diverse niveaus:

In de eerste plaats vormen de sectorale fondsen in het huidige opleidingslandschap een mesostructuur tussen de overheid en de bedrijven. Vanuit deze positie kunnen de fondsen fungeren als een flexibel medium dat zowel een antennefunctie vervult van de bedrijven naar de overheid toe, als een brugfunctie van overheid naar bedrijven.

Ten tweede werd op basis van de evaluatie van de geselecteerde fondsen een grote diversiteit vastgesteld, zowel inzake input (financiën en personeel), proces (de waaier van activiteiten en doelgroepen), als output (de resultaten inzake bereik van doelgroepen en georganiseerde projecten). Deze diversiteit is in de eerste plaats ingegeven door de sectorale eigenheid van elk fonds. Elke sector kent zijn eigen specifieke tewerkstellingsstructuur, zijn eigen doelpubliek, zijn eigen behoeften. Het inspelen op deze karakteristieken en het invullen van deze behoeften vormt precies de basis van een effectief sectoraal vormingsbeleid. Vandaar de aangehaalde stelling dat de meerwaarde van de fondsen precies ligt in deze diversiteit. Geen massawerk, maar maatwerk staat centraal.

Ten derde zijn de sectorfondsen als uitvoerend orgaan van de CAO-afspraken een belangrijke hefboom voor de stimulering van vorming. Zij vervullen een soort aanjaagfunctie door de combinatie van twee instrumenten. Vooreerst voorzien zij sectorspecifieke subsidie of premiestelsels voor de financiering van vorming, en dit gericht naar de prioritaire doelgroepen. Een tweede instrument bestaat uit informatievoorziening en advies inzake opleiding en

vorming, voor zowel de werkgevers als de werknemers uit de sector. Zo vervullen zij ook een belangrijke rol in het transparanter maken van het bestaande opleidingsaanbod. De voorbije tien jaar zijn de sectorfondsen echter ook uitgegroeid tot meer dan louter uitvoerend orgaan. Zij zijn geëvolueerd naar een sectoraal centrum waar knowhow, expertise en innovatie worden gebundeld in functie van een optimaler sectoraal vormings en arbeidsmarktbeleid. De fondsen zijn relatief autonome instanties die vanuit hun sectorale expertise en vanuit hun intermediaire positie op hun beurt een invloed hebben op de CAO's waardoor die kwalitatiever en doelgerichter worden.



Schema 2.1

De vicieuze cirkel van wederzijdse beïnvloeding

Een vierde kwalitatieve meerwaarde ligt in de synergetische werking van de sectorfondsen. Alle fondsen vervullen in se een intermediaire en coördinerende rol ten aanzien van de vormingsbehoeften in hun sector. Het bewerkstelligen van een synergie

tussen de bestaande opleidingspartners is niet langer alleen een noodzaak voor de sectorfondsen die niet zelf opleidingen uitvoeren. Het is bij sommige fondsen geëvolueerd tot een inherente doelstelling van het opleidingsbeleid. Tal van samenwerkingsconvenanten met opleidingsinstanties, scholen, onderwijsnetten, federaties, bedrijven, ... zijn hiervan het bewijs. Het hoeft geen betoog dat deze synergetische werking zeer arbeidsintensief is. Wat politiek al jaren slechts moeizaam lukt, met name een gestructureerde samenwerking bewerkstelligen tussen diverse opleidingsactoren (OSP-VDAB-VIZO), lukt de vormingsfondsen wel.

Een vijfde meerwaarde ligt in een meer kwalitatieve benadering van het vormingsaanbod. Terwijl 10 jaar geleden de klemtoon lag op het zoveel mogelijk aanbieden van opleiding en het bereiken van zoveel mogelijk werkzoekenden en werknemers, zien we nu

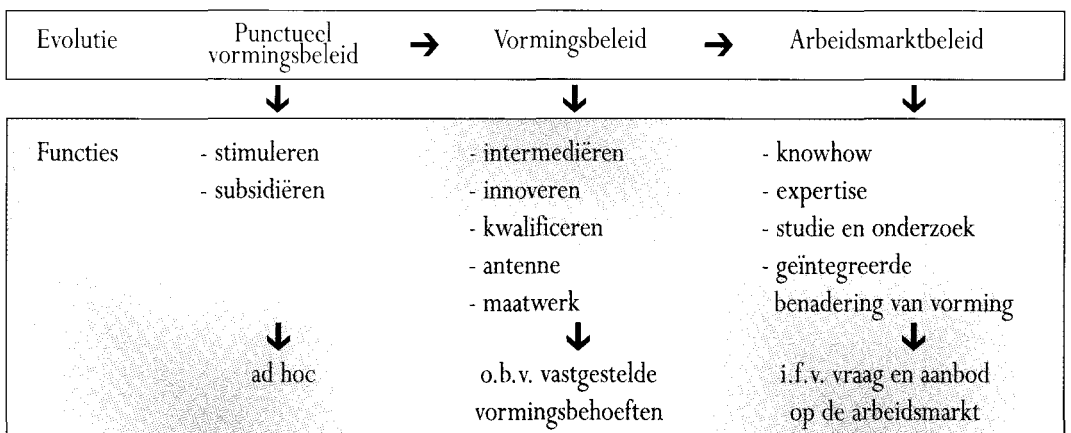
een tegengestelde tendens. De selectiecriteria voor deelname zijn verstrengd, er worden kwaliteitscriteria vastgelegd voor opleidingsverstrekkers, ... De meest doorgedreven vorm van kwaliteitsbewaking vinden we terug in de certificeringfunctie waarbij enkel die opleidingen worden gesubsidieerd die voldoen aan de kwaliteitseisen van de sector. Tot nog toe certificeren slechts 2 sectoren, maar voor diverse andere fondsen staat certificering hoog op de agenda.

Niettegenstaande de verstrenging van de deelnamecriteria is het bereik van de sectorale fondsen aanzienlijk. Ondanks de halvering van de middelen en de aard van de doelgroepen, bereikten de 14 bevroegde fondsen in 1997 gezamenlijk ongeveer 40 000 leerlingen uit het regulier onderwijs, een kleine 10 000 werkzoekenden en ruim 50 000 werknemers.

7. EEN DYNAMISCH CONTINUÛM

Niet alle fondsen beantwoorden in dezelfde mate aan deze opstelling. In deze zin zouden we veeleer van een continuüm moeten spreken waarop de fondsen zich bewegen naargelang van de sectorale behoeften, de sectorale mogelijkheden (financiën en personeel), en vooral de wil

van de betrokken sociale partners om te evolueren. Want centraal blijft de vaststelling dat de sectorale vormingsfondsen maximaal dat zijn wat de sociale partners in paritair overleg overeenkomen. Het continuüm waarvan sprake kan als volgt worden geschetst:



Schema 2.2 Continuüm evolutie sectorale vormingsfondsen

De eerste stap op het continuüm betreft een **punctueel opleidingsbeleid** dat voornamelijk bestaat uit het stimuleren en subsidiëren van sectorale vormingsinspanningen. Men speelt ad hoc in op externe vragen van bedrijven en opleidingsinstanties voor de financiering van hun vormingsinspanningen.

Fondsen met een **vormingsbeleid** kenmerken zich door een combinatie van functies (o.m. intermediair, synergetisch, innovatief, kwaliteitsbevorderend, vraaggericht, ...) die worden uitgevoerd op basis van duidelijke beleidslijnen over de vormingsaanpak voor de sector en dit gestoeld op formeel vastgestelde vormingsbehoeften.

Fondsen met een **arbeidsmarktgericht beleid** integreren bovendien functies die de strikte vormingsthematiek overstijgen. Zij investeren in knowhow,

expertise, studies en onderzoek om een zo geïntegreerd mogelijke benadering van de sectorale arbeidsmarktproblematiek te bevorderen: gaande van behoefte-detectie, toeleiding, (traject) begeleiding, vorming, outplacement, ... over de opmaak van opleidings en beroepsprofielen tot opleidingsplannen en loopbaanoriëntering.

De meeste van de bevroegde fondsen situeren zich rond het midden van het continuüm en zijn ofwel bezig een vormingsbeleid uit te bouwen ofwel recent de weg ingeslagen van het arbeidsmarktbeleid. Het is niet de bedoeling van dit continuüm om als norm te fungeren voor de evolutie van de sectorale fondsen. Het is best mogelijk dat voor een bepaalde sector, een punctueel beleid de enige en beste mogelijkheid is gegeven de sectorale context en behoeften.

8. ENKELE BELEIDSAANBEVELINGEN

Door de wisselende en dalende inkomsten van de sectorale vormingsfondsen, door de toenemende vormingsdynamiek, en door slinkende reserves van de fondsen, bestaat het gevaar dat ze hun huidig vormingsbeleid niet kunnen continueren of dat ze niet meer tegemoet kunnen komen aan de groeiende opleidingsvraag. Voor verschillende fondsen is dit nu reeds een feit. Een oplossing kan worden gezocht op drie niveaus m.n. bij de drie betrokken partijen. Een eerste mogelijke oplossing is om **op het niveau van de sectoren** de IPA-norm (de vastgelegde bijdrage in het Interprofessioneel Akkoord) meer dan nu het geval is, te zien als een minimumnorm. Indien sectoren een vormings of arbeidsmarktbeleid wensen uit te bouwen moet hun ambitie hoger liggen dan IPA-norm. Voor de helft van de bevroegde sectoren gebeurt dit momenteel. Zij baseren de hoogte van de bijdrageheffing gedeeltelijk op de sectorale vormingsbehoeften zoals die door een behoeftenonderzoek worden vastgesteld. Op deze manier kan een reëlere bijdrageheffing wor-

den vastgesteld (hetzij door een verhoging van de IPA-norm, hetzij door een additionele bijdrage) die voor sectoren met een grotere vormingsbehoefte hoger zal liggen dan voor sectoren met een meer beperkte vormingsbehoefte. Zo wordt de kans verkleind dat een fonds failliet gaat of een reserve opbouwt.

Op het niveau van de bevoegde overheid zou men er in eerste instantie voor moeten zorgen dat er geen sectorale middelen meer worden onttrokken. De (volgende) Minister van Arbeid zou bijvoorbeeld in een intentieverklaring kunnen zorgen dat de middelen van de bijdrageheffingen ook volledig door de sectoren kunnen worden besteed.

Op het niveau van de sociale partners ten slotte kan men trachten de huidige 2-jaarlijkse fluctuaties zoveel mogelijk te beperken. Eventueel kunnen voor de opleidings en vormingsdomeinen langere termijnakkoorden worden afgesloten.

De sectorale vormingsfondsen vormen een dynamisch en flexibel medium tussen bedrijven en overheid. Gezien deze positie en gezien de evolutie van de werking naar een meer geïntegreerd vormings en arbeidsmarktbeleid, beschikken de fondsen over een enorm potentieel. Dit potentieel wordt door de overheid onvoldoende aangewend. De federale overheid (bevoegd voor de sectoren en de CAO's) kan dit ook niet omdat zij niet bevoegd is voor vorming en opleiding. Vandaar dat zich beperkt tot een meer boekhoudkundige controlefunctie ten aanzien van de sectorfondsen. De regionale overheden daarentegen, wel bevoegd voor het vormings en opleidingsdomein, zouden veel actiever kunnen betrokken worden. Nu benutten deze regionale overheden (Vlaamse en Waalse) de sectorale expertise, zowel wat betreft de uitvoering van beleidsmaatregelen als wat betreft de feedback van de sectorfondsen naar het beleid, onvoldoende. Vooral nog werken beiden (regionale overheid en sectorfondsen) voornamelijk naast elkaar hun eigen maatregelen uit, dikwijls voor dezelfde doelgroepen. Een uitkomst bestaat erin om in de eerste plaats een gestructureerd overlegmoment te voorzien, niet alleen tussen de regionale overheden bevoegd voor opleiding en vorming, maar ook tussen de regionale overheid en de sectorale fondsen. Binnen dit gestructureerd overleg tussen Vlaamse overheid en sectorfondsen zou meer pro-actief kunnen worden afgestemd alvorens beleidsmaatregelen worden uitgevoerd. Vooral inzake de technische conceptie en coördinatie van maatregelen kunnen de fondsen worden betrokken. Hiertoe kunnen samenwerkingsconvenanten worden opgesteld inzake de opleiding van werkzoekenden, de vorming van werknemers, stageverplichtingen, certificering. Een andere mogelijkheid is dat sectorfondsen worden ingeschakeld (en betaald) door de Vlaamse overheid om maatregelen te promoten naar bedrijven toe of om informatie aan te leveren over knelpuntberoepen. Via overleg en onderhandeling in een daartoe

geëigende structuur, kunnen regionale overheid en vormingsfondsen daadwerkelijk samenwerken.

De oorspronkelijke bedoeling van het Interprofessioneel Akkoord 1988 betref de vorming van duidelijk gespecificeerde en interprofessioneel



vastgelegde doelgroepen. Vanaf het IPA 1993-1994 werd de definiëring van de risicogroepen volledig aan de sectoren overgelaten. Sindsdien is de werking van de sectorfondsen feitelijk geëvolueerd van een specifiek risicogroepenbeleid naar een algemeen vormingsbeleid waarvan de risicogroepenwerking

- al naargelang de sectorale eigenheid - een welbepaald onderdeel uitmaakt. Wij pleiten er ook voor dat de sectorale vormingsfondsen instaan voor het vormingsbeleid van alle huidige en toekomstige werknemers die onder de sector ressorteren. Dit vormingsbeleid moet dan echter zowel aan het doelmatigheidsprincipe als aan het rechtvaardigheidsprincipe beantwoorden. Met andere woorden, het fonds dient er garant voor te staan dat alle werknemers en dus ook en vooral de risicogroepen in het vormingsbeleid aan bod komen. Een interessant voorbeeld hiervoor werd gevonden in de CAO van het Paritair Comité 218 (CEVORA). Hier werd door middel van een CAO-clausule 'permanente vorming' waarop individuele bedrijven konden intekenen een meer flexibele en creatieve manier gevonden voor het uitvoeren van collectieve CAO-afspraken. De clausule werd door een grote meerderheid van de betrokkenen als erg positief bestempeld. Ze bestaat erin dat de bedrijven die intekenen voor elke werknemer jaarlijks 2 dagen vorming voorzien. Deze extra vormingsinspanning wordt door CEVORA (als vormingsfonds) financieel en kwalitatief ondersteund en geeft de ingeschreven bedrijven het recht om gebruik te maken van het CEVORA subsidiesysteem voor alle werknemers in plaats van enkel de risicogroepenwerknemers zoals in de CAO bepaald.

De onttrokken sectormiddelen worden deels gebruikt voor de financiering van het Begeleidingsplan van de VDAB. Het betreft hier 0,10% van de sectormiddelen in 1993-1994, 0,05% van de middelen in 1995-1996 en 0,05% in 1997-1998. Met dit begeleidingsplan wilde de Minister een actiever inschakelingsbeleid realiseren voor risicogroepen onder de werkzoekenden. De rol van de sectoren werd hier beperkt tot het indienen van sectorspecifieke projecten in het kader van het begeleidingsplan. Gezien het in eerste instantie om sectormiddelen gaat zou de besteding van deze middelen terug voorwerp moeten

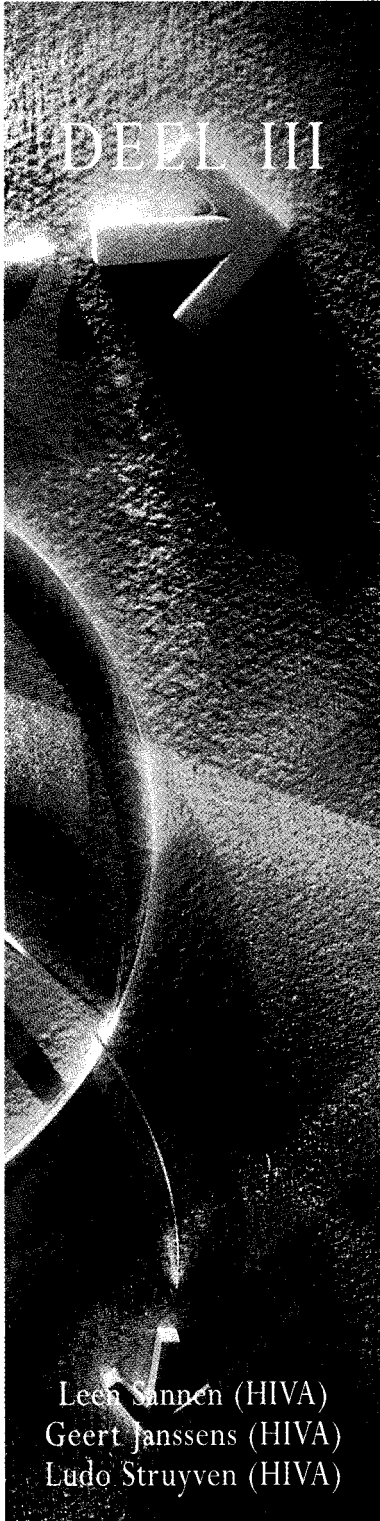


uitmaken van onderhandeling en gekoppeld moeten worden aan een langetermijnbeleid ten aanzien van de doelgroep. Met de onttrekking van de middelen wordt deels ook de verantwoordelijkheid van de sectoren ten aanzien van deze doelgroep 'onttrokken'. Om terug een grotere responsabilisering van de sectorfondsen ten aanzien van de doelgroepen te krijgen moet de besteding van de middelen onderwerp uitmaken van een gezamenlijk akkoord tussen VDAB en sectorfondsen. Tegelijk moet men in het kader van deze onderhandelingen tot een duidelijke afbakening van taken en bevoegdheden komen ten aanzien van de doelgroep in plaats van naast elkaar (en soms tegen elkaar) te werken zoals nu gebeurd.

Er moet, hetzij in het interprofessioneel akkoord, hetzij in de sector-CAO's een monitoringsysteem of registratiesysteem ingeschreven worden voor de opvolging en beoordeling van de activiteiten en resultaten van de sectorale vormingsfondsen. Een uniform monitoring of registratiesysteem voor alle sectorfondsen is echter zinloos gezien de grote intersectorale diversiteit. Een monitoring of registratiesysteem werkt alleen indien het geënt is op de sectorbehoeften en activiteiten. Men kan wel werken met uniforme kengetallen die een algemene vergelijking mogelijk maken tussen de sectorfondsen. Een kengetallensysteem biedt het voordeel van éénduidige informatie naar de overheid (om verkeerde informatie en interpretaties te voorkomen), naar de leden van de Raad van Bestuur (om tijdig eventuele bijstellingen te kunnen plannen) en naar het fonds zelf (om meer inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van de instrumenten).

Een laatste aanbeveling ten slotte betreft de invoering van een certificeringssysteem voor de sectoropleidingen. Voordelen van zo'n systeem situeren zich op drie niveaus. In de eerste plaats betekent certificering voor de deelnemers aan de opleidingen (werknemers en werkzoekenden) een valorisering, een 'erkenning' van

hun verworven kwalificaties in de opleiding en een bewijs van de geleverde inspanningen. Een certificaat is dan een concreet bewijs van het volgen van een sectoropleiding en kan de belangstelling en motivatie van de deelnemers doen toenemen. Ten tweede biedt het certificeringssysteem voor de werkgevers 'herkenning' en de duidelijkheid. Door de grote verscheidenheid aan attesten, diploma's en getuigschriften kennen de werkgevers de inhoud van een attest of diploma niet meer. De vroegere A1-, A2-, A3-structuur bood werkgevers in deze nog enige houvast. De huidige VSO-structuur met zijn 650 mogelijkheden en, de diverse vormen van bijscholing met elk hun eigen vorm van attestering maken dat werkgevers niet meer weten waar toe een (potentiële) werknemer na het volgen van zo'n opleiding in staat is. Certificering is hier met andere woorden belangrijk om opnieuw een duidelijke en vergelijkbare kwalificatiestructuur te implementeren en om het sectoraal opleidingsaanbod transparanter te maken. Ten derde biedt certificering het voordeel van kwaliteitsgarantie. Het is namelijk hét middel om kwaliteit te bevorderen en te erkennen, certificering en kwaliteit zijn immers interdependent. Meteen wordt zowel voor werkgevers als voor werknemers duidelijk wat de marktwaarde van een bepaalde opleiding is en wat de opleiding bijbrengt aan kennis en vaardigheden. ■



DEEL III

MEER WERK IN DE GEMEENTE: EEN OPUS IN 10 ROLLEN

Leen Sannen (HIVA)
Geert Janssens (HIVA)
Ludo Struyven (HIVA)

**EEN VERKENNENDE STUDIE
NAAR DE MOGELIJKHEDEN
VAN LOKALE OVERHEDEN
IN HET ARBEIDSMARKTBELEID**

Lokaal werk scheppen is een opdracht die niet zomaar aan de gemeenten kan voorbijgaan. Vroeger was het relatief eenvoudig: meer werk in de gemeente betekende vooral werk bij de gemeente. Vandaag wordt van de lokale overheden een omvattender arbeidsmarktbeleid verwacht. Wat is dat, een lokaal arbeidsmarktbeleid? Welke deeldomeinen bestrijkt het? Welke maatregelen en financiële middelen staan de lokale overheden ter beschikking? Hoe verhouden de gemeentebesturen zich tot andere lokale en bovenlokale actoren in het veld?

Dit rapport brengt de verschillende mogelijkheden samen: van tewerkstellings- en opleidingsprojecten, buurtdiensten en PWA's tot bedrijfsterreinen en investeringen. Het verkent de mogelijke rollen voor lokale overheden, getoetst aan de aanpak in 4 Vlaamse gemeenten (Antwerpen, Genk, Boom, Gent) en de lokale beleidsontwikkelingen in Nederland. Lokale overheden zijn lang niet meer louter betrokken als werkgever, maar ook als regelgever, financier, beleidsvormer, katalysator, informator, regisseur, aanbieder van opleiding-begeleiding-werkervaring, bemiddelaar en initia-tor. Kortom, een opus in 10 rollen.

1. LOKAAL ARBEIDSMARKTBELEID NADER OMSCHREVEN

Lokaal arbeidsmarktbeleid kan summier worden omschreven als: de lokale aanwending, uitwerking en ontwikkeling van middelen, maatregelen en instrumenten met als doel de aanbod- en vraagzijde op lokaal niveau beter op elkaar af te stemmen. De term 'lokaal' verwijst naar het niveau van de gemeente. In het lokaal arbeidsmarktbeleid nemen de **lokale besturen** (gemeente en OCMW) als democratisch gelegitimeerd bestuur een centrale positie in. Zij vormen dan ook de focus van het rapport. Andere actoren (vzw's, intercommunales, Streekplatformen, VDAB, sociale partners, uitzendkantoren, Kamers van Koophandel, enz.) worden zijdelings behandeld.

Binnen het lokaal arbeidsmarktbeleid onderscheiden we drie domeinen:

Het aanbodstimulerend beleid dat zich richt op de kwalitatieve verbetering van de positie van werklozen op de arbeidsmarkt (of: het sociale luik van het arbeidsmarktbeleid). Binnen het aanbodstimulerend beleid kunnen drie deelgebieden worden onderschei-

den: beleid in verband met gesubsidieerde tewerkstelling, het deelgebied van opleiding, begeleiding en bemiddeling van werkzoekenden en ten slotte het deelgebied ten aanzien van OCMW-cliënten.

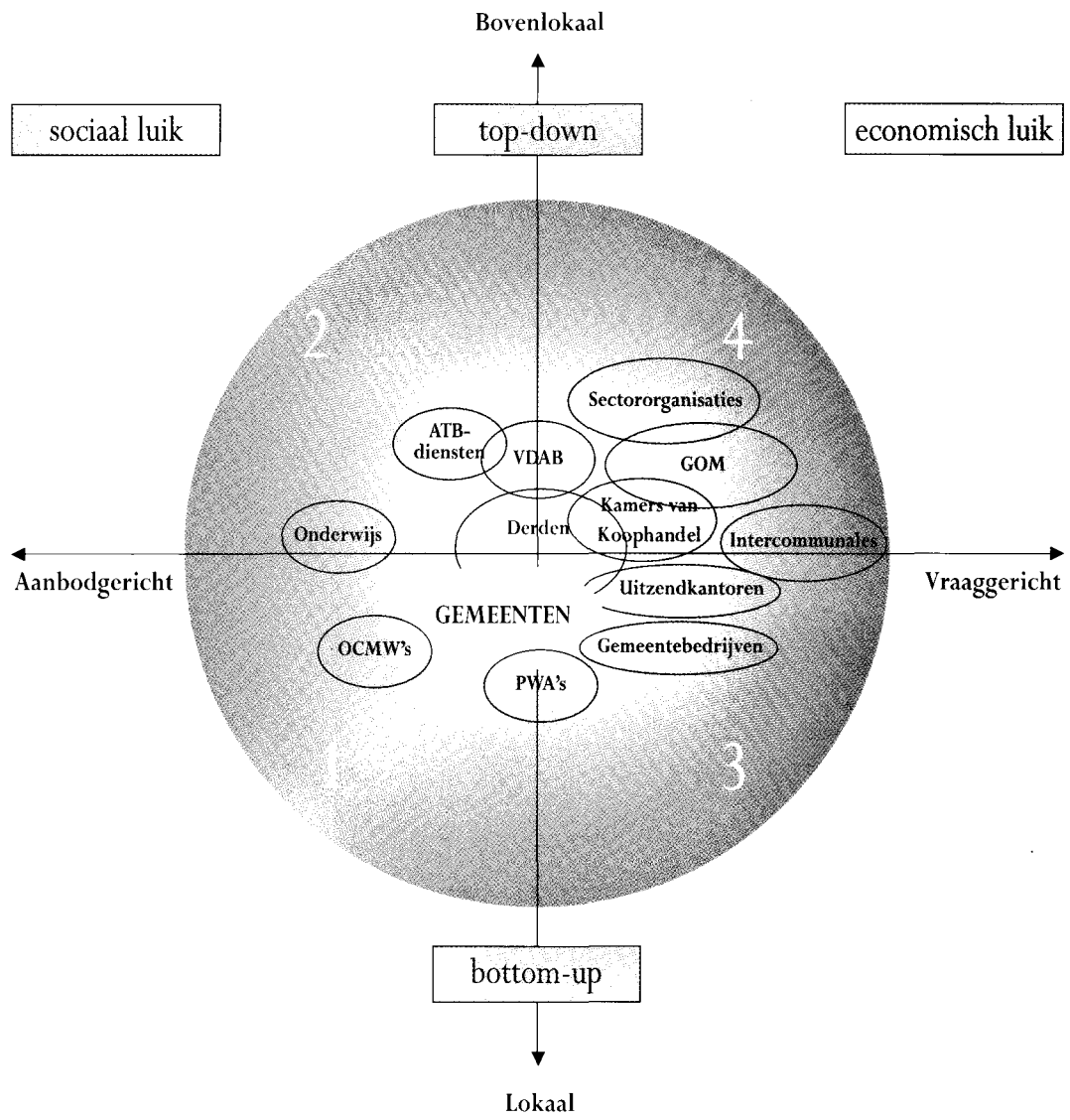
Het vraagstimulerend beleid, dat in essentie gericht is op het scheppen van nieuwe jobs (of: het economisch luik). Deelgebieden zijn: de gemeente als werkgever; de ontwikkeling van de lokale diensteneconomie; het lokaal-economisch beleid en de gemeente als investeerder.

De koppeling tussen aanbodstimulerend en vraagstimulerend beleid: dit omvat alle initiatieven gericht op het leggen van dwarsverbanden tussen (acties binnen) het aanbodstimulerend en het vraagstimulerend domein, en dat in beide richtingen.

De lokale beleidsruimte om op elk van deze deelgebieden in te grijpen kan sterk variëren naargelang de mate van decentralisering van beleid en uitvoering. Conceptueel kunnen we vier **kwadranten** onderscheiden door twee dimensies met elkaar te kruisen,

met name aanbod- versus vraaggerichtheid van beleid enerzijds en de mate van decentralisering anderzijds. Onderstaande figuur geeft deze vierdeling schema-

tisch weer. Tevens worden de soorten actoren die betrokken zijn bij het arbeidsmarktbeleid binnen de figuur gepositioneerd.



Schema 3.1 Mate van decentralisering in beleidsvorming

Om vorm te geven aan het lokaal arbeidsmarktbeleid kunnen de lokale actoren beschikken over diverse **instrumenten** en (financiële) **middelen**. In de eerste plaats is er het gamma van arbeidsmaatregelen, met relatieve sturingsmogelijkheden vanuit het lokale beleidsniveau: PWA's, gesubsidieerde tewerkstellingsmaatregelen zoals WEP+, Dienstenbanen, artikel 60 §7 en artikel 61 van de OCMW-wet, Gescos, sociale clausules bij overheidsopdrachten, enz. Tevens zijn er diverse financieringspijlers voor een lokaal beleid, met als belangrijkste het

Gemeentefonds, het Investeringsfonds, het Sociaal Impulsfonds en het Mercuriusfonds. Een derde type instrumenten heeft te maken met overleg en advies, aangestuurd vanuit de lokale besturen (SIF-stuurgroepen, werkgelegenheidsfora in het kader van het tewerkstellingsconvenant) dan wel bovenlokaal met variërende betrokkenheid van de lokale besturen en andere lokale actoren (Streekplatformen, STC's, Permanente STC-Werkgroep Risicogroepenbeleid, ESF-consortia).

2. HET BELANG VAN EEN LOKAAL ARBEIDSMARKTBELEID

Er zijn **verschillende factoren** die duiden op het belang van een lokaal arbeidsmarktbeleid. In de eerste plaats is werkloosheid en de daarmee vaak samenhangende problemen op het vlak van gezondheid, armoede, criminaliteit, huisvesting, welzijn, enz. op lokaal niveau het best **zichtbaar**. Een andere factor is het feit dat de arbeidsmarkt lokaal sterk kan **verschillen** (bv. samenstelling van de werklozenpopulatie, aanwezige industriële activiteiten, enz.), wat een lokaal beleid, afgestemd op de plaatselijke noden en mogelijkheden, noodzakelijk maakt. Bovendien laat het lokale niveau toe om concrete **oplossingen** voor de werkloosheidsproblematiek en aanverwante problemen in het bijzonder ten aanzien van risicogroepen aan te reiken.

Zo biedt het gedecentraliseerde niveau met betrekking tot de **aanbodzijde** de mogelijkheid om via **maatwerk** werklozen individueel te begeleiden naar de arbeidsmarkt. Tevens laat het lokale niveau toe om het arbeidsmarktbeleid in te bedden binnen een globaal lokaal beleid, waarbij een **integrale benadering** van de werkloze voorop staat.

Aan de **vraagzijde** biedt het lokale niveau mogelijkheden voor een werkgelegenheidsbeleid binnen het

personeelsbeleid van gemeente en OCMW, bij het ontwikkelen van buurtdiensten en bij het op maat uitbouwen van de lokale infrastructuur en lokale economie. Bij dit laatste zijn de specifieke **omgevingsfactoren** van groot belang. Een gemeente dient daarbij **strategische keuzes** te maken die moeten ingebed worden in een bredere ruimtelijke en economische context. Afhankelijk van de **schaalgrootte** zal een afstemming met de naburige gemeenten en op subregionale schaal meer of minder aangewezen zijn.

Ook op het vlak van **koppeling** tussen vraag en aanbod biedt het lokale niveau diverse mogelijkheden. Zo laat de relatieve kleinschaligheid van het lokale niveau toe om de vraagzijde en de aanbodzijde van de lokale arbeidsmarkt **in kaart** te brengen, wat kan leiden tot een betere matching tussen beide zijden. Tevens maakt het lokale niveau het mogelijk om met de verschillende lokale actoren rond de tafel te zitten en aldus **gezamenlijk** een globaal lokaal arbeidsmarktbeleid uit te tekenen op maat van de gemeente, zowel strategisch als operationeel.

Bovendien stellen ook de **centrale overheden** ten aanzien van het lokale niveau in het bijzonder de lokale overheden meer verwachtingen met

betrekking tot het aandragen van oplossingen voor het werkgelegenheidsvraagstuk. Momenteel ligt het accent hierbij voornamelijk op de activering van

werklozen en hun doorstroming naar de (reguliere) arbeidsmarkt.

3. EEN TYPOLOGIE VAN ROLLEN VOOR DE LOKALE BESTUREN

Binnen de aangehaalde domeinen van lokaal arbeidsmarktbeleid kunnen lokale overheden diverse **rollen** opnemen. Vermits in de literatuur geen eenvormige omschrijving van deze rollen voorkomt, wordt in het rapport een eigen typologie geïntroduceerd. Globaal genomen onderscheiden we **vier categorieën** van rollen.

De beleidsbepalende rollen houden verband met het uittekenen van de beleidslijnen voor een lokaal arbeidsmarktbeleid. Voor lokale overheden komt het erop aan een antwoord te formuleren op de vragen: welke bevoegdheden hebben we als lokale overheid aangaande het bepalen van regels inzake arbeidsmarktbeleid?

... welke middelen staan ter beschikking om het lokaal beleid vorm te geven?

... welke prioriteiten leggen we?

... hoe kan het arbeidsmarktbeleid worden geïntegreerd in het algemeen lokaal beleid? krijgen alle risicogroepen voldoende aandacht? enz. De rollen die hieronder vallen zijn: de lokale overheid **als regelgever**, de lokale overheid **als financier / investeerder** en de lokale overheid **als beleidsvormer**. Het uiteindelijke doel is te komen tot een geïntegreerde lokale beleidsvisie en aanpak.

Beleidsondersteunende rollen zijn rollen die verband houden met het creëren van condities, het verstrekken van informatie en advies en het geven van stimulansen opdat het lokaal arbeidsmarktbeleid, of

bepaalde aspecten hiervan, vorm zouden krijgen. Rollen die hierbij kunnen worden onderscheiden, zijn enerzijds de lokale overheid **als stimulator / katalysator** en anderzijds het vervullen van een **informerende / adviserende rol**.

Onder *beleidscoördinerende rollen* vatten we de verschillende types van de **regisseursrol** (cfr. infra).

De beleidsuitvoerende rollen tot slot houden, zoals de term aangeeft, verband met de mate waarin lokale overheden zelf instaan voor het uitvoeren van bepaalde aspecten van het lokaal arbeidsmarktbeleid. De lokale overheden kunnen hierbij optreden **als werkgever, als aanbieder van opleiding, begeleiding en/of werkervaring, als bemiddelaar en als initiator**. Hierbij trachten de lokale overheden een antwoord te formuleren op de vragen:

... wat doen we zelf?

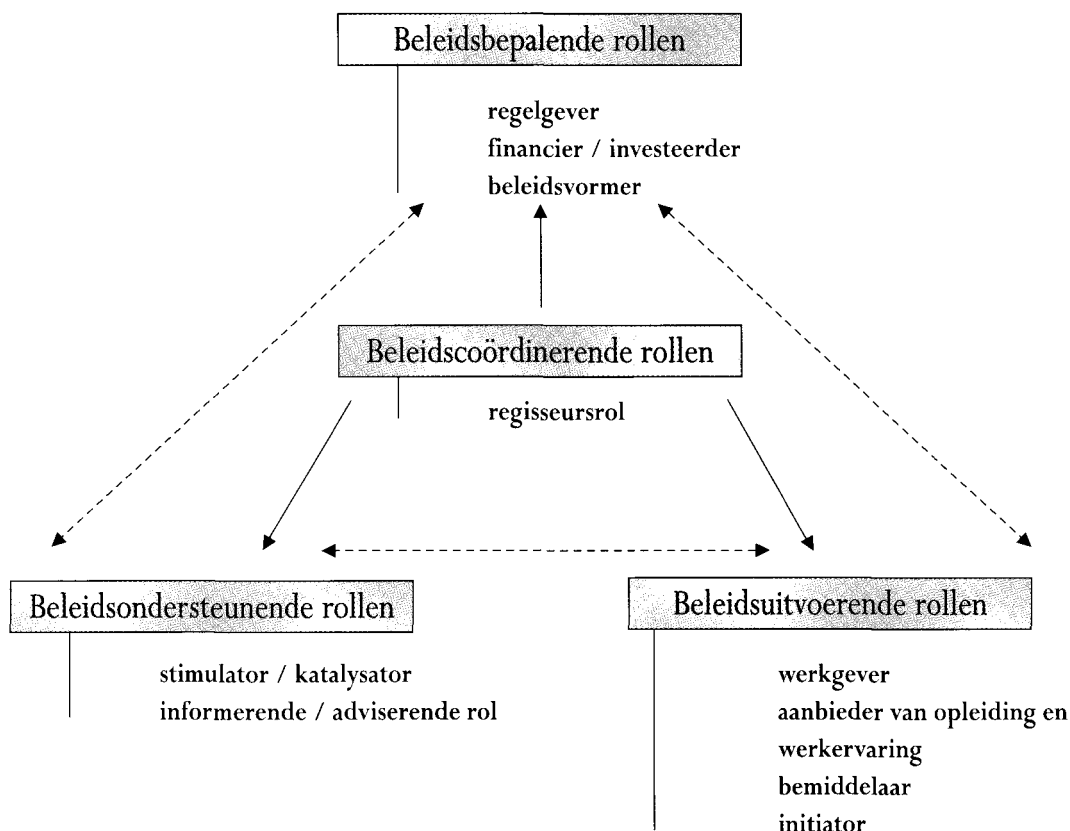
... wat doen we in samenwerking met andere actoren?

... wat besteden we uit?

... wat laten we over aan de marktwerking?



Onderstaand schema geeft de rollen en hun onderlinge relaties weer.



Schema 3.2 Rollen en onderlinge relaties

Uit de figuur blijkt dat de **regisseursrol** centraal staat binnen het lokaal arbeidsmarktbeleid. Deze rol kan globaal worden gedefinieerd als 'het op elkaar **afstemmen** van de werkzaamheden en taken van de actoren die betrokken zijn bij het lokaal arbeidsmarktbeleid enerzijds en van de maatregelen en middelen waarover deze actoren kunnen beschikken anderzijds, met het oog op een effectiever, efficiënter en coherenter lokaal arbeidsmarktbeleid'. Het concept 'regie' is evenwel breder dan louter afstemmen of

coördineren. Bijkomende aspecten van de regisseursrol zijn **visie-ontwikkeling**, het detecteren van **hiaten** in het lokaal arbeidsmarktbeleid tot en met het formuleren en bewerkstelligen van **oplossingen** voor deze hiaten, gebruikmakend van bestaande middelen en actoren op het veld.

In navolging van Glebbeek e.a. (1998) kunnen drie varianten of types van regie worden onderscheiden:

Een eerste type houdt verband met het **ordenen van de activiteiten** van de verschillende actoren die op een welbepaald deelgebied van het lokale arbeidsmarktbeleid actief zijn (bv. lokale opleidings- en werkervaringsinitiatieven), en dat via het stimuleren van overleg, de financiering van extra omkadering, enz.

Een tweede type heeft betrekking op **beleidsafstemming** tussen autonome partners die betrokken zijn bij het arbeidsmarktbeleid, wat gestalte krijgt in bestuurlijke afspraken (convenanten). Een voorbeeld is het tewerkstellingsconvenant met de Vlaamse overheid en de VDAB, desgevallend samen met de federale overheid en de RVA, met als doel het werkzoekendenbeleid meer op maat van de gemeentelijke behoeften te organiseren.

Het vervullen van een **bestuurlijk coördinerende** rol ten aanzien van de subregionale/lokale

arbeidsmarkt met het doel de uitkomsten van deze markt te verbeteren is een derde type van regie. De regisseur stelt zich hier nadrukkelijk op als een orgaan voor **beleidsmatige marktbeïnvloeding via directe en indirecte weg**, ook met actoren die traditioneel niet als directe arbeidsmarktactoren worden gezien. Dat doet zich bijvoorbeeld voor in het geval werkgelegenheidsdoelen worden naar voor geschoven bij de uitbouw van een 1-loketfunctie voor bedrijven, de gunning van overheidsopdrachten, de ruimtelijke planning, het promotie- en vestigingsbeleid, de organisatie van het bredere sociaal-economisch overleg, enz.

Bij de eerste twee gevallen van regie gaat het om die activiteiten en actoren die rechtstreeks betrokken zijn in het arbeidsmarktbeleid; vandaar dat men ze als enge vormen van regie kan bestempelen, met dien verstande dat korter op de bal kan worden gespeeld. In het derde geval gaat om een bredere vorm van regie.

4. DE BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN UIT DE CASESTUDIES

De voornaamste vaststelling uit de case-studies is de **lokale diversiteit** betreffende de manier waarop lokale overheden vormgeven aan het arbeidsmarktbeleid. In de onderzochte cases nemen de lokale overheden verschillende rollen op, afhankelijk van de plaatselijke situatie. **Factoren** die het uitzicht van het beleid mee bepalen zijn de sociaal-economische context (de kenmerken van de beroeps en werkloosheidspopulatie, het aanbod van bedrijventerreinen, de aanwezige sectoren, het aantal bestaansminimumtrekkers in de gemeente, enz.), de financiële ruimte waarover een lokale overheid beschikt (o.a. de belastingsbasis, het SIF-budget), de schaalgrootte van de gemeente, de traditie op het vlak van lokaal arbeidsmarktbeleid, enz. Daarnaast kan ook de lokale politieke constellatie een invloed hebben op de manier waarop een lokaal arbeidsmarktbeleid zich ontwikkelt.

Zo zien we dat in **Antwerpen** de geleidelijke opname van de **regisseursrol** door de stedelijke overheid prioritair is geworden. Het vereenvoudigen en op elkaar afstemmen van de bestaande fora en stuurgroepen staat hierbij voorop. Tevens worden mogelijkheden onderzocht om bepaalde randvoorwaarden van het arbeidsmarktbeleid te vervullen (bv. uitbouw kinderopvang). In mindere mate opteert de stedelijke overheid er voor om zelf als **uitvoerder** van het lokaal beleid op te treden. Dit wordt geïllustreerd door de organisatie van stedelijke initiatieven zoals het werkgeversnetwerk 'Antwerpen werkt', de één-loketfunctie voor werkzoekenden en het KMO-loket voor de bedrijven, initiatieven waarbij de stedelijke overheid voornamelijk sturend en coördinerend optreedt. De uitvoering wordt overgelaten aan actoren die hieromtrent in het verleden de nodige

know-how en ervaring hebben opgebouwd. Er wordt met andere woorden geopteerd voor een duidelijke scheiding tussen het beleidsniveau en het uitvoerend niveau. Ook de manier waarop de stedelijke overheid het bovenlokale werkveld tracht te ordenen en bij te sturen via werkgroepen en fora, sluit aan bij deze visie. Daarbij valt het op dat Antwerpen onder druk van allerlei grensoverschrijdende problemen min of meer gedwongen wordt zich te richten tot een breder territoriaal maar ook maatschappelijk spectrum van actoren (omliggende gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties, Streekplatform, ...). Binnen de stedelijke organisatie werd het werkgelegenheidsbeleid momenteel ondergebracht bij de Werkgelegenheidscel van de Bedrijfseenheid Burgerzaken. De Werkgelegenheidscel vervult niet alleen een beleidsvormende en regisserende rol inzake het aanbodstimulerend beleid (tewerkstellingsconvenant, actie 'Antwerpen Werkt', Werkgelegenheidsforum), maar heeft ook de taak om het werkgelegenheidsbeleid onder de aandacht te houden bij de verschillende stedelijke diensten en het werkprogramma 1998-2000 op te volgen in samenwerking met de Dienst Economische Ontwikkeling.

In tegenstelling tot Antwerpen, neemt de stad **Gent** en in het bijzonder het Lokaal Werkgelegenheidsbureau (LWB) wel expliciet diverse **uitvoerende rollen** op. Onder meer vanuit de opvatting dat de stedelijke overheid een voorbeeldfunctie moet vervullen ten aanzien van andere lokale actoren en het bedrijfsleven, opteert het LWB ervoor om zelf op te treden als werkgever ten aanzien van risicogroepen (bv. tewerkstelling van Artikel 60-ers en Gesco's binnen de stedelijke diensten, uitbaten van een sociale werkplaats, enz.). Daarnaast biedt het LWB diverse vormen van opleiding en werkervaring aan. Ook is het LWB erkend als bureau voor kosteloze arbeidsbemiddeling. De **regisseurs-**

rol wordt momenteel **informeel** in een aantal concrete acties vanuit de stad opgenomen (bv. bedrijvennetwerk 'Samen-Werkt'). Ook de afstemming met het bovenlokaal werkveld is minder sterk geformaliseerd (dan bijvoorbeeld in Antwerpen) en vormt een belangrijk aandachtspunt voor het beleid. De samenwerking met de Dienst Economie, Werkgelegenheid en Externe Relaties (DEWER) is momenteel gericht op concrete initiatieven (bv. sociale clausules bij overheidsinvesteringen), hoewel de intentie bestaat tot verdere stappen.

In **Genk** drukte de sluiting van de Limburgse steenkoolmijnen in 1987-88 een belangrijke stempel op de lokale arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid. De gemeentelijke overheid ontwikkelde talrijke initiatieven ten aanzien van werkzoekenden, zowel aan de aanbod- als de vraagzijde. Dit werd mede mogelijk gemaakt door de financiële middelen waarover de gemeente in het kader van de reconversie kon beschikken. Tevens gaf de gemeente financiële stimuli aan 'derden' voor het ontwikkelen van bijkomende projecten. Op het moment dat de gemeentelijke opleidingsinitiatieven werden overgenomen door derdenorganisaties, trad er in Genk een verschuiving van rollen op. Momenteel bestaat de voornaamste rol van de gemeentelijke overheid uit **netwerkvorming** tussen de verschillende lokale actoren die betrokken zijn bij het tewerkstellingsbeleid. Daarnaast vervult zij een **financieel ondersteunende rol** ten aanzien van diverse lokale initiatieven. Met betrekking tot de vraagzijde vervult Genk een **regisseursfunctie** die op het terrein wordt waargenomen door de **Burgemeester** en de Werkgroep Expansie en Reconversie Genk (WERG). Enerzijds worden verschillende advies- en belangorganisaties betrokken bij het beleid, anderzijds schakelt Genk zich optimaal in de overlegstructuren op bovenlokaal vlak (streekplatform, GOM, Europese beleidsstructuren). Met betrekking tot de koppeling

van het vraag- en aanbodbeleid is op het ambtelijke niveau tenslotte een **Cel Strategische Planning** opgericht om de afdelingen Sociale Zaken en Economische Zaken overkoepelend te sturen, waardoor samenwerking en dwarsverbanden ontstaan.

De **Rupelstreek**, met de gemeente Boom als kern, is in dit verkennend onderzoek opgenomen vanuit de vraag naar de mogelijkheden van en de voorwaarden tot **intergemeentelijke samenwerking**. De belangrijkste vormen van samenwerking in het kader van het arbeidsmarktbeleid zijn de 'Conferentie van de Burgemeesters van de Rupelstreek' (een tweemaandelijks overlegplatform) en het intergemeentelijk PWA. Daarnaast zijn er diverse intercommunales op het niveau van de Rupelstreek. Verschillende **factoren** bevorderen de intergemeentelijke samenwerking. De belangrijkste

factor is wellicht de overtuiging die binnen de verschillende gemeenten leeft, dat enkel een intergemeentelijke aanpak een oplossing kan bieden voor de gelijkaardige uitdagingen waar zij elk op zich voorstaan, met name inzake reconversie van de streek ten gevolge van de sluiting van de steenbakkerijen. De Rupelstreek wordt immers gekenmerkt door een vrij homogene sociaal-economische en ruimtelijke structuur. Bijkomende factoren die in de gesprekken werden vermeld, zijn de homogene politieke coalitie in de Rupelgemeenten en de trekkersrol van de Conferentie van Burgemeesters.

5. CONCLUSIES EN BELEIDSAANBEVELINGEN

Eén van de opvallendste bevindingen uit het onderzoek is de **diversificatie** van het lokaal arbeidsmarktbeleid tussen gemeenten onderling en over verschillende beleidssectoren. Lokaal arbeidsmarktbeleid is meer dan het opzetten van een uitvoeringsorganisatie voor deze of gene centrale overheidsmaatregel. Bovendien is het lokaal arbeidsmarktbeleid **dynamisch**: rollen kunnen verschuiven doorheen de tijd. Dit impliceert dat een blauwdruk van hét lokaal arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen niet kan worden gegeven. Lokaal arbeidsmarktbeleid moet worden opgevat als **maatwerk** dat beantwoordt aan de lokale noden en mogelijkheden. Het feit dat lokale overheden over een breed gamma van taken en bevoegdheden op sociale en economisch vlak beschikken en bovendien eigen extra middelen hebben (via fiscale bevoegdheden, SIF, sociale clausules), vormt een goed uitgangspunt voor een breed opgevat

geïntegreerd arbeidsmarktbeleid met zowel aandacht voor de stimulering van de aanbodzijde als voor de ontwikkeling van de vraagzijde. Hieruit volgen een aantal conclusies voor het beleid van de centrale overheden ten aanzien van de lokale overheden:

Een eerste conclusie luidt dat de centrale overheden best afstappen van een uniformiserende benadering van het arbeidsmarktbeleid. Dit impliceert onder meer dat er ten aanzien van het lokale niveau voldoende **vrijheidsgraden** dienen te worden ingebouwd om centraal geformuleerde maatregelen en beleidslijnen op maat te kunnen uitvoeren, rekening houdend met de schaalgrootte, draagkracht, lokale historiek en dynamiek.

De lokale overheden dienen, in de geest van het partnerschapmodel tussen centrale en lokale

overheden, **als volwaardige actoren** betrokken te worden in allerhande beleidsvoorbereidende overlegorganen en commissies op het centrale niveau. Op die manier kunnen tevens algemene knelpunten met betrekking tot de uitvoering van maatregelen, die zich vaak het eerst voordoen op het lokale vlak, sneller worden gesignaleerd. Ook in het beleid van uitvoeringsinstellingen zoals de VDAB of de PWA's wordt de positieve inbreng van gemeenten vooralsnog onvoldoende erkend. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om lokale besturen een grotere rol te laten spelen via het ter beschikking stellen van specifieke budgetten voor eigen lokale accenten in de dienstverlening van o.m. VDAB en RVA.

Inzake gesubsidieerde tewerkstelling vullen de lokale besturen in het verleden vaak louter een uitvoerende rol door zelf als werkgever te fungeren voor Gesco's e.d. Specifiek voor dit deelgebied is het wenselijk om tot een gemeenschappelijke aansturing te komen van de vele varianten die de jongste tijd zijn uitgewerkt. Hier ligt een mogelijke regisseursrol voor de lokale overheden, die nog kan versterkt worden via systemen van enveloppenfinanciering. De belangrijkste voordelen zijn de mogelijkheden tot planning en flexibiliteit, waardoor de lokale overheid meer verantwoordelijkheid en bestuurskracht verwerft. Bovendien draagt het enveloppenstelsel rechtstreeks bij tot een vermindering van procedures en administratieve werkbelasting.

Een grotere rol en meer verantwoordelijkheid voor de lokale besturen hoeft niet tegengesteld te zijn aan het belang van bovenlokale coördinatie (voor welbepaalde domeinen die ressorteren onder Streekplatformen en STC's) en **intergemeentelijke samenwerking**. Intergemeentelijke samenwerking is wenselijk voor zowel de centrumsteden (met de rand) als voor de kleinere gemeenten (in meer landelijke gebieden); alleen ontbreekt het vaak aan gepaste structuren en stimuli om dit te bevorderen. Ook al geldt dat de beste samenwerking ontstaat van onderop, toch kunnen de centrale overheden

in dit verband initiatieven uitlokken, bijvoorbeeld door het uitdrukkelijk te voorzien in diverse regelgevingen (bv. in het kader van het SIF, het tewerkstellingsconvenant, enz.) en via financiële stimuli. Ook de formule van intercommunales is in dit verband aan herziening toe.

Voor het beleid binnen de gemeente zelf is het van het grootste belang dat de lokale actoren uitmaken **welke** rollen inzake arbeidsmarktbeleid het best op gemeentelijk niveau worden vervuld. Pas in tweede instantie is de vraag aan de orde wie deze rollen dient te vervullen. Er is vooral nood aan **visieontwikkeling** omtrent lokaal arbeidsmarktbeleid, waarbij de lokale overheden (evenals de andere lokale actoren) zich dienen te bezinnen over hun sleutelrollen of kerntaken: een lokale overheid moet en kan niet alles zelf willen (blijven) doen. Als **kerntaken** voor een lokale overheid in de context van het arbeidsmarktbeleid, kunnen naast de formele bevoegdheden worden beschouwd: het bepalen van de grote beleidslijnen voor het lokaal beleid, het uitoefenen van de regisseursfunctie, het bieden van financiële ondersteuning, het scheppen van randvoorwaarden, het ter beschikking stellen van informatie en het opleggen van dezelfde concurrentievoorwaarden voor alle investeerders. Een volgende stap is deze visie te vertalen naar een concrete **strategie** voor lokaal arbeidsmarktbeleid, die ingebed dient te worden in het globaal gemeentelijk beleid. Uit het onderzoek blijkt tevens dat een belangrijk **braakliggend terrein** voor het lokale beleid de koppeling tussen aanbod- en vraagbeleid is. Deze **koppeling** geschiedt o.i. het best op lokaal niveau aangezien vraag en aanbod daar concreet samenkomen en het gemeentelijke niveau de enige brede bestuurslaag is waar de verschillende beleidssectoren elkaar kunnen kruisen. Voor de gemeentelijke organisatie betekent dat meer beleidsintegratie tussen de diensten van 'sociale zaken' en 'economische zaken', zowel ambtelijke als politiek. Meer integratie tussen sociale en economische beleidsdomeinen op het lokale vlak veronderstelt evenwel ook meer integratie op het centrale niveau. ■



DEEL IV

ARBEIDS-
HERVERDELING

Luc Sels en Johan
Dejonckheere (KU Leuven,
Dept. Toegepaste
Economische
Wetenschappen)

KOSTEN EN BATEN

De traagheid waarmee arbeidsherverdeling in de bedrijfswereld ingang vindt, laat vermoeden dat de meeste organisaties zich vragen stellen bij de haalbaarheid van de voorliggende formules van arbeidsherverdeling. Arbeid herverdelen betekent arbeid reorganiseren. Arbeid herverdelen heeft dus 'organisatorische implicaties'. Implicaties die hun schaduw vooruit werpen en dan ook makkelijk als reden aangegrepen worden om de oren te sluiten voor de steeds luider klinkende roep tot herverdeling van arbeid.

Arbeid herverdelen kost geld, vraagt tijd, vloekt met de strategische opties van het bedrijf. Zo klinken de meeste spontane reacties. Op de vraag over hoeveel tijd, hoeveel moeite of hoeveel geld het wel kan kosten, moet men het antwoord veelal schuldig blijven. Bij de vraag of het bedrijf direct of indirect kan winnen bij bepaalde formules van herverdeling wordt zelfs niet stilgestaan. Debatten over arbeidsherverde-

ling worden vaak gesmoord in deze onwetendheid. Onbekend maakt onbemind. Het was de ambitie van het project 'De organisatorische implicaties van arbeidsherverdeling' om enige klaarheid te brengen in deze complexe thematiek. Vragen die centraal stonden waren :

is er een effect op de overheadkosten ten gevolge van extra controle, werving, selectie, inwerking en opleiding ?

hoe zit het met de gevolgen voor de arbeidsproductiviteit ?

wat bij moeilijk overdraagbare taken of onvervangbaar personeel ? Worden communicatie en coördinatie niet complexer naarmate het aantal verschillende arbeidstijdstelsels toeneemt ?

1. METHODE

In een eerste fase is gestart met een analyse van de literatuur over arbeidstijdpatronen en arbeidstijdverkorting. Al snel werd duidelijk dat in België relatief weinig onderzoek is gebeurd naar arbeidstijden en de gevolgen van de inkorting ervan, laat staan naar de organisatorische implicaties van arbeidsherverdeling. Precies daarom is, in een tweede fase, gewerkt aan een inventaris van in de omliggende landen uitgevoerd onderzoek en van buitenlandse bedrijfscases. De bevindingen uit dit buitenlands onderzoek zijn tenslotte, in een derde fase, afgetoetst aan een aantal grondige gevallenstudies in Vlaamse bedrijven die op ruime schaal geëxperimenteerd hebben met bepaalde herverdelingsformules.

De keuze voor gevallenstudies is gegroeid vanuit een besef dat de 'configuratie van arbeidstijden' sterk situ-

ationeel bepaald wordt en van tal van factoren afhankelijk is. Via gevallenstudies kan hierop een beter zicht worden verkregen dan door middel van survey-onderzoek. Bij survey research treedt veeleer een vervlaking (doorsnede) op. In dit project werd het vasthouden aan complexiteit en detail geprefereerd boven generaliseerbaarheid. Eén van de grote problemen betreft immers het toeschrijven van bepaalde ontwikkelingen aan arbeidstijdverkorting. Er is geen sprake van laboratoriumsituaties waarin de effecten van arbeidstijdverkorting zuiver gemeten kunnen worden. Arbeidstijdverkorting valt samen met economische groei, bezuinigingen, reorganisaties, etc. Gegeven de grote verscheidenheid aan omstandigheden waarin (delen van) organisaties verkeren en de snelle veranderingen die daarin optreden is het zoeken naar 'blauwdrukachtige oplossingen' dan ook weinig zinvol.

Bij aanvang van dit project is gepoogd een typologie van arbeidsherverdelende maatregelen op te bouwen, en dit op basis van twee criteria :

- (1) de tijdsbasis waarop arbeidsduurvermindering wordt gerealiseerd (loopbaan – jaar - week/dag) en
 (2) het toepassingsgebied van de maatregel (individueel versus collectief). Kruising van deze

dimensies levert zes categorieën van herverdelende maatregelen op. Bij de selectie van de bedrijfscases hebben we ons laten leiden door deze zesdeling. Het was onze (uiteindelijke geslaagde) ambitie om minstens één diepgaande bedrijfsstudie uit te voeren per categorie. In volgende tabel plaatsen we de zes centrale bedrijfscases in onze typologie van herverdelingsvormen.

Toepassingsgebied	Individuele arbeidsherverdeling	Collectieve arbeidsherverdeling
Tijdsbasis		
Inkorting van de loopbaan Brugpensioen Loopbaanonderbreking	Corona, Agfa Corona, Agfa, Etap	Belle-vue
Arbeidsduurvermindering per jaar Atv-dagen Betaald educatief verlof	Corona	Spano, Agfa, Defever
Arbeidsduurvermindering per week/dag 32 uur, vierdagenweek, 80% Andere deeltijdarbeid: 50%, duobanen Gecomprimeerde werkweek Atv door extra ploeg(en)	Agfa, Corona, Etap Agfa, Corona, Etap	Defever, Belle-Vue (arb.) Etap, Bele-vue (bed.) Spano

Schema 4.1 Indeling van de casestudies volgens de dimensies “tijdsbasis” en “toepassingsgebied”

2. CONCEPTUEEL KADER

De meeste formules van arbeidsherverdeling hebben implicaties voor de wijze waarop arbeid georganiseerd wordt. In feite gaat het om organisatorische problemen waarop bedrijven zich moeten instellen. We hebben ons toegespitst op drie types problemen : problemen op het vlak van communicatie en bereikbaarheid, coördinatieproblemen en productieproblemen. In wat volgt geven we een korte toelichting bij elk van deze begrippen, evenals bij enkele andere belangrijke concepten zoals herbezettingsvereiste, herbezettingscapaciteit, vervangbaarheid en overdraagbaarheid.

Problemen inzake communicatie en bereikbaarheid. Wanneer werknemers in deeltijdarbeid, een vierdagenweek of een deeltijdse loopbaanonderbreking stappen, leveren ze arbeidstijd in. Ze zijn minder lang aanwezig en bijgevolg minder vlot **bereikbaar**. Dit kan problemen creëren in functies waarvoor frequente contacten met de directe chef en/of collega's noodzakelijk zijn. Er kan zich ook een probleem stellen inzake **functionele communicatie**. Wanneer arbeidsherverdeling leidt tot een toename van alternatieve arbeidstijdpatronen, moeten taken en opdrachten frequenter overgedragen worden aan collega's. Een vlotte werkoverdracht wordt echter complexer omdat minder collega's gelijktijdig aanwezig zijn. Bij gebrek aan 'automatische beschikbaarheid' is men voor die werkoverdracht meer afhankelijk van extra werkoverleg. Het vastleggen van dergelijke overlegmomenten wordt op zijn beurt bemoeilijkt door de verminderde bereikbaarheid.

Deze problemen hebben te maken met het complexer worden van interne communicatie tussen collega's, tussen chef en ondergeschikten, etc. Daarnaast kunnen zich na arbeidsherverdeling nieuwe **externe** communicatieproblemen stellen : problemen van

bereikbaarheid ten aanzien van b.v. klanten en leveranciers.

Coördinatieproblemen. Onder coördinatie verstaan we de afstemming tussen verschillende afdelingen, productiegroepen of diensten van een organisatie. **Coördinatieproblemen** kunnen zich voordoen wanneer een arbeidsherverdelende maatregel niet op iedereen van toepassing is, bijvoorbeeld wanneer de afdelingen van een bedrijf verschillende arbeidstijdpatronen kennen.

Productieproblemen. Er kan vooreerst een effect zijn op de **productiviteit**. Een verwant vraagstuk is of ten gevolge van arbeidsherverdeling de omvang van de productie vermindert. Een probleem van een heel andere orde ontstaat wanneer de organisatie er niet in slaagt haar producten of diensten bijtijds te leveren. Ten gevolge van arbeidsduurvermindering kunnen de doorlooptijden langer worden het werk blijft liggen tijdens de periode van afwezigheid, wat het halen van de vooropgestelde **levertijden** kan bemoeilijken.

Andere productieproblemen van kwalitatieve aard zijn **flexibiliteitsproblemen**. Ze ontstaan wanneer een organisatie niet afdoende kan reageren op schommelingen in de markt, m.a.w. als er een 'mismatch' bestaat tussen de in de organisatie aanwezige en de door de afzetmarkt vereiste **flexibiliteit**. Een laatste potentieel productieprobleem is een bedenkelijke **kwaliteit** van het product of de dienst, bijvoorbeeld wanneer hetzelfde werk in minder tijd moet gebeuren.

Herbezettingsvereiste en herbezettingscapaciteit. Arbeidstijdverkorting reduceert, op het niveau van de individuele werknemer, de periode van aanwezigheid. Die afwezigheid moet op één of andere manier opgevangen worden. We noemen dit de herbezettingsvereiste die een arbeidsherverdelende maatregel met

opgevangen worden. We noemen dit de **herbezettingsvereiste** die een arbeidsherverdelende maatregel met zich meebrengt. Aan de andere kant beschikt een organisatie over, al dan niet grote, mogelijkheden om de minder lange aanwezigheid op te vangen. Dat is de **herbezettingcapaciteit** van een organisatie.

Als een organisatie arbeidsherverdelende maatregelen invoert, zijn de herbezettingsvereiste en herbezettingcapaciteit niet noodzakelijk op elkaar afgestemd. In deze discrepantie ligt veelal de oorzaak van de hierboven opgesomde problemen. Wanneer de noodzaak tot het opvangen van de afwezigheid groter is dan de mogelijkheden daartoe kan de organisatie met organisatorische problemen geconfronteerd worden.

Bij arbeidsherverdeling stelt zich overigens niet alleen de vraag of maar ook hoe de afwezigheid kan/moet opgevangen worden. In het algemeen beschikt een organisatie over twee mogelijkheden om te herbezetten. Ofwel wordt gezorgd voor vervanging tijdens de periode van afwezigheid, ofwel worden bepaalde taken van de functie aan andere (of nieuw te creëren) functies **overgedragen**. In het eerste geval neemt de vervanger gewoon de plaats in van de afwezige en neemt diens taken over. Aan de functie-inhoud verandert niets. Bij taakoverdracht wordt wel gesleuteld aan de functie-inhoud.

3. EEN VOORBEELD : DE GECOMPRIMEERDE WERKWEEK

In dit project hebben we gepoogd per type maatregel een overzicht te bieden van de meest voorkomende communicatie-, coördinatie- en productieproblemen. Bovendien worden voor de aangekaarte problemen oplossingsroutes 'voorgescreven' (b.v. verhoging van de vervangbaarheid, vergemakkelijken van de taakoverdracht). Daarnaast is aandacht besteed aan de bedrijfseconomische haalbaarheid van de diverse herverdelingsformules, aan de effecten op de kwaliteit van de arbeid, en natuurlijk aan het tewerkstellings-effect. Om de lezer een idee te geven van de thema's die daarbij in het eindrapport aan bod komen, geven we hier een synthese van de analyse van één enkele maatregel (bij wijze van illustratie), namelijk de gecomprimeerde werkweek.

De gecomprimeerde werkweek is een arbeidstijdpatroon waarbij wekelijks tijdens minder dagen dan normaal gewerkt wordt, door langere dagen te maken dan gebruikelijk is. De meest gekende vorm gaat uit van een vierdagenweek, waarbij er dagelijks

9 uur gewerkt wordt. Daardoor komt men aan een werkweek van 36 uur. Andere vormen zijn 4 x 9u15, 4 x 9u30, een afwisseling van 4 en 5 dagen van 9 uur, of zelfs 3 x 12 uur. In wat volgt gaan we eerst in op de vraag wat bedrijven te 'winnen' en te 'verliezen' hebben bij een gecomprimeerde werkweek. Aansluitend wikken we de effecten op de kwaliteit van de arbeid en de tewerkstelling.

Industriële bedrijven kunnen baat hebben bij invoering van 'bedrijfstijdverlenging + gecomprimeerde werkweek', met name wanneer ze streven naar uitbreiding van de productiecapaciteit en een betere bezetting van kapitaalsintensieve productiemiddelen. Bedrijfstijdverlenging, gekoppeld aan een gecomprimeerde werkweek, laat toe met dezelfde productie-installaties de capaciteit te verhogen. Dat kan leiden tot versnelde afschrijvingen en een lagere kostprijs per eenheid product.

Veel groei-bedrijven vangen de behoefte om de capaciteit uit te breiden initieel op middels overwerk of de inzet van tijdelijke arbeidskrachten. Niet zelden is het zo dat deze strategieën na verloop van tijd 'verzadigd' raken en meer structurele oplossingen zich opdringen. Invoering van de gecompriëerde werkweek, gekoppeld aan bedrijfstijdverlening, is dan één uit een hele reeks van functioneel equivalente ingrepen. Een alternatief is de uitbreiding van de productie-installaties. Dit is meestal veel duurder dan het comprimeren van de werkweek. Bovendien is een uitbreiding van de installaties een oplossing met een blijvend karakter. Opteert een bedrijf daarentegen voor het comprimeren van de werkweek, dan kan het bij afname van de vraag en de capaciteitsbehoefte gemakkelijk weer overschakelen van 9 uur naar 8 uur per dag.

Een ander alternatief voor het verhogen van de machinebezetting is de invoering van een tweeploegenstelsel. Daar kan om meerdere redenen minder attractief zijn dan comprimering. Zo zijn de groeimogelijkheden voor de afzet veelal onvoldoende groot om direct in twee ploegen te kunnen draaien. Een gecompriëerde werkweek is verder te prefereren wanneer werkoverdracht storingen oplevert. In een tweeploegenstelsel is elke dag werkoverdracht noodzakelijk, terwijl dat bij een gecompriëerde werkweek tot één maal per week kan gereduceerd worden.

In de dienstensectoren primeert vaak een heel ander motief voor de invoering van de gecompriëerde werkweek. Daar kan de langere werkdag tegemoet komen aan de vraag naar langere openingsuren. Denk aan gemeentelijke diensten, bibliotheken, banken, winkels, etc. Tegenover de uitbreiding van de openingstijden staat uiteraard het voordeel van de vrije dag. Met een vierdaagse werkweek krijgt men vanzelf de kans om overdag gebruik te maken van de

vermelde diensten. De extra vrije dag ten gevolge van de gecompriëerde werkweek onderdrukt dus weer de vraag naar langere openingstijden (die er veelal aan de basis van ligt).

Ook al lijken de motieven evident, invoering van een gecompriëerde werkweek botst vaak op al dan niet vermeende organisatorische implicaties. Men heeft het dan over problemen met het inroosteren van het personeel en de organisatie van leidinggevende functies, over verminderde communicatie en bereikbaarheid, en over complicaties in de afstemming tussen verschillende afdelingen.

Teneinde te kunnen garanderen dat bij een gecompriëerde werkweek sprake is van een adequate personeelsbezetting gedurende de gehele werkweek, zal een rooster moeten worden opgesteld. Het **inroosteren van personeel** kan op verschillende manieren gebeuren. Zo kan een rooster erin voorzien dat de werknemers op een vaste dag vrij zijn. Dit kan in het bijzonder zinvol zijn voor éénmans- of ondersteunende functies, aangezien een vaste vrije dag uit het oogpunt van de bereikbaarheid voor anderen de meeste duidelijkheid biedt. Daarbij kan worden vastgelegd dat op een bepaalde dag altijd moet gewerkt worden (b.v. in functie van het werkoverleg).

In de praktijk komt het vaker voor dat de werknemers steeds op een andere dag roostervrij zijn. Bij het rouleren van de roostervrije dagen kunnen twee systematieken worden gehanteerd : het vooruit- en het achteruitroosteren. In de eerstgenoemde variant schuift de roostervrije dag steeds een dag op, terwijl het achteruitroosteren impliceert dat de roostervrije dag steeds een dag eerder komt. Deze roostersystemen worden in figuur 1 (a) en (b) voorgesteld.



(a) Vooruitroosteren						(b) Achteruitroosteren					(c) Vergadermodel						
	Ma	Di	Wo	Do	Vr		Ma	Di	Wo	Do	Vr		Ma	Di	Wo	Do	Vr
Week 1	-	X	X	X	X	Week 1	X	X	X	X	-	Week 1	-	X	X	X	X
Week 2	X	-	X	X	X	Week 2	X	X	X	-	X	Week 2	X	X	-	X	X
Week 3	X	X	-	X	X	Week 3	X	X	-	X	X	Week 3	X	X	X	X	-
Week 4	X	X	X	-	X	Week 4	X	-	X	X	X						
Week 5	X	X	X	X	-	Week 5	-	X	X	X	X						

(+ = werken, - = vrij)

Schema 4.2 Het inroosteren van personeel in een gecompriëerde werkweek

Bij het vooruitroosteren komt er per cyclus van 5 weken een vierdagenweekend voor. Voor de werknemer kan dat aantrekkelijk zijn, maar de lange afwezigheid kan vanuit organisatorisch oogpunt een nadeel zijn. Een langere afwezigheid vereist meer inloop- en instructietijd. Zeker wanneer leidinggevendend mee in het rooster draaien, lijkt achteruitroosteren meer aangewezen omwille van het behoud van het overzicht.

In de twee vermelde roostervormen zijn op geen enkel moment alle werknemers in de organisatie aanwezig. Dat kan tot communicatieproblemen leiden, b.v. problemen om een geschikt overlegmoment te vinden. Daarom worden soms roostermodellen gehanteerd waarbij op bepaalde werkdagen wel iedereen aanwezig is. In een vergadermodel blijft de werknemer vier dagen per week werken, maar de vrije dag is op twee of drie (al dan niet wisselende) dagen in de week ingeroosterd.

De invoering van een gecompriëerde werkweek verandert ook de **bereikbaarheid** van zowel individuele werknemers als van de afdeling/organisatie, wat op zijn beurt de **communicatie** kan beïnvloeden. Van de met het arbeidstijdpatroon gepaard gaande bedrijfstijdverlenging kan gebruik gemaakt worden om de externe bereikbaarheid te vergroten. Bij persoonsgebonden dienstverlening worden de betrokken werknemers echter moeilijker vervangbaar. Hier stelt zich de vraag wie de klant zal bedienen tijdens de afwezigheid van zijn vaste contactpersoon. Het aanduiden van een tweede contactpersoon kan een oplossing bieden. In een Nederlandse bankinstelling werden duo's samengesteld. Hierdoor werd de klantrelatie minder persoonsgebonden. Elke cliënt had niet langer één vaste contactpersoon bij de bank, maar twee aanspreekpunten.

Bij het invoeren van een gecompriëerde werkweek zal ook moeten nagedacht worden over de **organisatie van de leiding**. Zo moet beslist worden of de leidinggevendend al dan niet meestappen in het

nieuwe systeem. Indien dit het geval is, is er wel gedurende de ganse dag leiding, maar stelt zich de vraag hoe de afwezigheid op de vrije dag opgevangen wordt. In het andere geval stelt zich de vraag hoe de afwezigheid per dag opgevangen wordt. Welke variant men ook verkiest, de leiding is niet langer permanent aanwezig. Het ontwijken van deze problematiek heeft als mogelijke gevolgen verlies van overzicht en controle bij de leidinggevendenden zelf, productie zonder supervisie, te zware belasting van leidinggevendenden omdat hun arbeidstijd in de praktijk gelijk wordt aan de verlengde bedrijfstijd, etc. Veel van deze problemen kunnen vermeden worden door het aanduiden van vervangers tijdens de afwezigheid van de leidinggevendenden en/of delegatie van verantwoordelijken.

Aangezien de gecomprimeerde werkweek meestal slechts op één of enkele afdelingen van toepassing is, moet niet alleen de interne organisatie maar ook de **afstemming met andere afdelingen** (die in een gewone vijfdaagse week werken) bekeken worden. Zo zal de invoering van de gecomprimeerde werkweek in de industrie met zich meebrengen dat soms moet geproduceerd worden in afwezigheid van ondersteunende diensten, meestal één à anderhalf uur per dag en eventueel 's zaterdags. Deze bedrijven moeten wegen zoeken om afstemmingsproblemen t.g.v. een ontkoppelde afdelingstijd te vermijden. Een mogelijke oplossing is het incorporeren van een aantal ondersteunende taken (b.v. klein onderhoud, het oedienen van 'eerstelijnszorgen', etc.) in de betrokken afdelingen zelf. Dit zal de afhankelijkheid van andere afdelingen reduceren. Een Nederlands bedrijf loste het probleem anders op. Het bedrijf voerde in de productie een vierdaagse werkweek in met werkdagen van 9,5 uur. Omdat de productie vroeger van start ging en langer doorwerkte, moest een aantal serviceverlenende afdelingen zich aanpassen. In deze afdelingen werd een 'verschoven 8-uren dienst'

ingevoerd : 5 dagen van 8 uur, afwisselend een week van 's morgens 7 tot 's middags half 4 of van half 9 tot 5 uur. Op deze wijze werd continue ondersteuning van de productie gewaarborgd.

Uitbreiding van de productiecapaciteit en een betere bezetting van kapitaalsintensieve productiemiddelen zijn de hoofdmotieven voor invoering van een gecomprimeerde werkweek, gekoppeld aan bedrijfstijdverlenging. Deze elementen vormen dan ook de belangrijkste baten : een grotere omzet tegen een lagere gemiddelde kapitaalkost per eenheid product.

Op het vlak van de **loonkosten** kunnen minder eenduidige uitspraken gedaan worden. Uiteraard zal de totale loonmassa aanzienlijk stijgen aangezien de bedrijfstijdverlenging en omzettoename de aanwerving van extra personeel noodzaakt. Als geen volledige herbezetting plaatsvindt, kan de arbeidsproductiviteit stijgen en dit heeft dan weer een positieve invloed op de totale loonmassa. Hetzelfde geldt voor een eventuele daling van het ziekteverzuim. De invoering van de gecomprimeerde werkweek laat het loon meestal ongewijzigd. In geval van arbeidsduurvermindering komt dat op een reële loonsverhoging neer. Delegatie van verantwoordelijkheden kan de inschaling van sommige werknemers beïnvloeden en de gemiddelde loonkost verder doen stijgen.

Daartegenover staat het feit dat de gecomprimeerde werkweek meestal het gebruik van duur overwerk kan verminderen, wat de gemiddelde loonkost weer drukt.

Verder moet rekening gehouden worden met een aantal overheadkosten. De meeste **overheadkosten** hebben te maken met de uitbreiding van het personeelsbestand en de daaraan verbonden wervings- en selectie-, opleidings- en omscholingskosten.

Daarnaast kunnen nog kleinere extra kosten aangehaald worden, zoals de toename van kledijkosten, de langere openingstijd van de kantine, de aankoop van een tijdsregistratiesysteem, etc.

Is het mogelijk om een globale **kosten-baten-analyse** te maken van de invoering van de gecomprimeerde werkweek? Nederlands onderzoek constateerde in het eerste jaar na de invoering bij 36% van de bedrijven een 'enigszins positieve' verhouding tussen kosten en baten en bij 14% een zeer positieve verhouding. Voor 29% had de invoering van de gecomprimeerde werkweek geen invloed gehad op de resultaten en bij 21% was sprake van een negatief saldo. Deze cijfers ogen redelijk positief, maar moeten wel met de nodige voorzichtigheid benaderd worden. Een nauwkeurige afweging van alle kosten en baten en de toewijzing ervan aan de gecomprimeerde werkweek is niet makkelijk. Organisaties worden geconfronteerd met meerdere ontwikkelingen tegelijkertijd die ten dele op dezelfde factoren inwerken als de gecomprimeerde werkweek.

Het voornaamste voordeel voor de werknemer is uiteraard de extra vrije dag. Door de doordeweekse vrije dag moeten minder snipperdagen worden opgenomen, wat in een langere aaneengesloten vakantie resulteert. Roterende vrije dagen leiden regelmatig tot verlengde weekends bij vooruitroosteren ontstaat er zelfs om de 5 weken een weekend van 4 dagen en dat wordt sterk geapprecieerd door de betrokken werknemers. Er kan een betere afstemming tussen werk en privé-leven bekomen worden, vooral als het mogelijk is roostervrije dagen te ruilen. Daarnaast is de werknemer minder tijd en geld kwijt aan het woon-werk-verkeer en kan hij er eventueel buiten de spitsuren aan deelnemen. In een aantal gevallen kan sprake zijn van een 'kwalitatieve stijging van de arbeidsinhoud' door toegenomen delegatie van taken

en een bredere inzetbaarheid.

Tegenover deze voordelen staat het nadeel van de langere werkdag, die zowel lichamelijk als geestelijk vermoeiend kan zijn. In sommige situaties kan de roostervrije dag grotendeels besteed worden aan het herstellen van deze vermoeidheid. Tegenover de extra vrije tijd tijdens de vrije dag, staat verder het feit dat er gedurende de werkdagen minder ruimte overblijft voor het onderhouden van sociale contacten. Bij een werkdag van 9 uur (of 9u30) moet meestal nog een lunchpauze worden opgeteld en uiteraard de reistijd van en naar het werk. Niet zelden resulteert dat in een afwezigheid van huis van 11 uur. Andere punten van kritiek zijn het vroegere beginuur, het uiteengroeien van werknemers wel en niet in de gecomprimeerde werkweek en het feit dat meestal geen keuze gelaten wordt om al dan niet in het nieuwe arbeidstijdpatroon te stappen.

Aan de invoering van de gecomprimeerde werkweek hangen dus zowel voor- als nadelen vast voor de betrokken werknemers. Daarbij stelt zich de vraag wat overweegt en waarvan dit afhangt. Cruciaal is de vraag of de langere werkdag al dan niet té lang is. Nederlands onderzoek wijst erop dat de lengte van een werkdag een duidelijke grens heeft, met name 9 uur. Het advies om deze limiet niet te overschrijden wordt echter niet door alle studies onderschreven. Er bestaan overigens goede voorbeelden van een gecomprimeerde werkweek met werkdagen die de '9 uur'-grens overschrijden. Veel hangt af van de aard van het werk (fysisch zware arbeid versus superviserende activiteiten die weinig inspanningen vragen). Een andere factor die zal bepalen of de werklust al dan niet te groot wordt, is de mate van herbezetting. Hoe lager de herbezetting, hoe hoger de productiviteit kan/moet worden opgedreven, maar daarmee zal ook de werkdruk evenredig stijgen.

We eindigen met de meest cruciale vraag : levert comprimering meer jobs op ? In de literatuur en de meeste case-studies wordt melding gemaakt van een positief effect. Nederlands onderzoek wees uit dat de tewerkstelling in 32% van de onderzochte bedrijven dezelfde bleef, bij 36% gestegen is en bij 32% zelfs sterk gestegen. Hoe kan dit positief effect verklaard worden? Bij bedrijfstijdverlenging en uitbreiding van de productie zal de werkgelegenheid, bij gelijkblijvende technologie, toenemen. Dit noemen we het **uitbreidingseffect** van de gecomprimeerde werkweek. Door verkorting van de normale arbeidsduur stijgt, bij gelijke productie, het aantal banen. Dit is het **herverdelingseffect**. Welk van deze effecten zal overwegen hangt af van de omvang van de bedrijfstijdverlenging en arbeidsduurverkorting.

Bij het positieve werkgelegenheidseffect moeten wel enkele kanttekeningen geplaatst worden. Veelal wordt er van uit gegaan dat de vrijgekomen en gecreëerde arbeidsuren volledig worden opgevuld met nieuwe arbeidskrachten. Verschillende case-studies wijzen echter uit dat de **herbezetting**, indien gekend, zelden volledig is. Het verschil wordt opgevangen door productiviteitsstijgingen en meer flexibele arbeidsinzet.

4. ENKELE CONCLUSIES

In dit project zijn naast de gecomprimeerde werkweek op soortgelijke wijze enkele andere **collectieve herverdelingsvormen** geanalyseerd, zoals de inroostering van atv-dagen, de invoering van een collectieve vierdagenweek en de combinatie van arbeidsduurvermindering met een uitbreiding van het ploegenstelsel. Ook **individuele formules** zijn aan bod gekomen, zo b.v. **deeltijdarbeid en loopbaanonderbreking**. Hier geven we enkele conclusies omtrent de organisatorische implicaties die

Overigens moet opgemerkt worden dat we het tot hier hadden over een positief effect op de werkgelegenheid op organisatieniveau. Of er op **macroniveau** veel tewerkstelling wordt gecreëerd is nog lang niet zo zeker. Bedrijfstijdverlenging valt immers maar te overwegen voor een beperkt segment van de economische activiteiten en dat holt meteen het toepassingsgebied van de gecomprimeerde werkweek en de ermee gepaard gaande tewerkstellingscreatie fors uit. Bedrijfstijdverlenging kan maar overwogen worden door groeibedrijven. In de industrie gaat het veelal om kapitaalsintensieve sectoren, die door meer te produceren ook goedkoper produceren en zodoende een concurrentievoordeel opbouwen. Men moet de extra productie ten gevolge van de bedrijfstijdverlenging 'aan de man zien te brengen'.. Ook in de handels- en dienstensector moet er vooreerst een vraag bestaan naar uitbreiding van de dienstverlening. De bedrijven moeten vervolgens opereren op een expansieve markt. In een stagnerende (en zeker in een inkrimpende) markt zullen groeibedrijven andere bedrijven in het nauw drijven. Hoewel dan misschien intern jobs worden gecreëerd, zullen er elders vernietigd worden.

deze vormen van arbeidsherverdeling met zich meebrengen. Daarna gaan we in op mogelijke oplossingsstrategieën.

In het algemeen kan gesteld worden dat de organisatorische implicaties verschillen naargelang de specifieke karakteristieken van een herverdelingsformule. Daarmee duiden we zowel op de tijdsbasis waarop de

arbeidsduurvermindering wordt gerealiseerd, als op het toepassingsgebied van de maatregel.

Het **toepassingsgebied** van een arbeidsherverdelende maatregel kan variëren van één persoon tot de ganse organisatie. We maakten een onderscheid tussen individuele en collectieve formules. Een **collectieve** herverdelingsformule (b.v. collectieve vierdagenweek) impliceert een grootschalige aanpassing van de arbeidsorganisatie. Bij de invoering van **individuele** formules, zoals het recht op deeltijdarbeid aan 80%, is de onmiddellijke impact meestal niet zo groot. Daar staat tegenover dat collectieve arbeidsherverdeling veelal slechts éénmalige aanpassingen vergt. Na de implementatiefase kan de toestand zich opnieuw stabiliseren. Bij individuele arbeidsherverdeling daarentegen kunnen zich blijvende bijsturingen opdringen omwille van het meer variabel toepassingsgebied. Bij elke individuele aanvraag om over te stappen naar 80% moet nagegaan worden of en hoe de 20% afwezigheid kan opgevangen worden, wat dat impliceert voor communicatie en bereikbaarheid, voor de productie, etc.

Bij een vermindering van de arbeidsduur op **individuele** basis zullen vooral de communicatie en bereikbaarheid aandacht vragen. Het niet-systematisch karakter van de aan- en afwezigheid kan de informatievoorziening en het leidinggeven bemoeilijken. De coördinatie en afstemming tussen afdelingen blijven veelal onaangetast. Individuele vormen van arbeidsduurvermindering zorgen immers niet voor een ontkoppeling van de afdelingstijden. Vele vormen van **collectieve** arbeidsduurvermindering doen dat wel. In dat geval zal de afstemming tussen afdelingen meer energie vergen.

Er bestaat dus een duidelijke relatie tussen het toepassingsgebied van een herverdelingsmaatregel en de organisatorische implicaties. Ook de tijdsdimensie

is een belangrijke beïnvloedende factor. Zo zal het, bij eenzelfde toepassingsgebied, een groot verschil uitmaken of een 80%-stelsel op dagbasis wordt ingevuld, dan wel in een vierdagenweek resulteert. In zekere zin neemt de 'organisatorische last' af naarmate de tijdshorizon toeneemt. Zo gaan **loopbaanformules** zelden gepaard met verregaande ingrepen in de arbeidsorganisatie. De vervanger is immers voltijds beschikbaar. Slechts één keer moet hij de taak van de onderbreker overnemen en bij diens herintrede gebeurt het omgekeerde. Bij week- en dagformules is de problematiek van vervanging en taakoverdracht frequenter aan de orde. De organisatorische impact is dan ook groter. Bij **weekformules**, zoals de vierdagenweek, gebeurt de opvang van de dag(en) afwezigheid veelal door vervanging. Een vervanger komt dan in de plaats van de afwezige en neemt al diens taken over. Aan de functie-inhoud verandert niets. De functies zijn alleen niet langer toegewezen aan vaste uitvoerders. Minstens één keer per week moet de functie aan iemand anders worden overgedragen. Dat is niet steeds evident. Denk aan problemen met het overdragen van informatie of het doorgeven van dossiers. Wanneer **arbeidsduurvermindering op dagbasis** wordt opgenomen (b.v. vroeger stoppen), is de opvang van de afwezigheid vaak nog moeilijker te organiseren. In principe impliceert arbeidsduurvermindering op dagbasis dagelijkse taakoverdracht. Oplossingen moeten meer gezocht worden in de richting van herschikking van taken en functies.

Wat kan een organisatie nu doen om organisatorische problemen te voorkomen of op te lossen? Eén mogelijkheid bestaat erin de herbezettingcapaciteit (de mogelijkheden om de minder lange aanwezigheid van personeelsleden op te vangen) op te drijven. Dat kan door wijzigingen aan te brengen in de organisatie van het werk of in de toewijzing van werknemers aan

jobs. Een alternatief spoor is het kiezen voor die herverdelingsformules waarvan de herbezettingsvereiste (de noodzaak tot het opvangen van de afwezigheid ten gevolge van arbeidsherverdeling) het best aansluit bij de aanwezige capaciteit. In het eerste geval wordt gesleuteld aan de personeelstoewijzing, in het tweede geval aan de herverdelingsformule. Dat gebeurt met éénzelfde doel voor ogen : de herbezettings-vereiste en capaciteit in balans brengen om de organisatorische haalbaarheid van arbeidsherverdeling te waarborgen. In wat volgt concretiseren we beide strategieën.

Uit de inventarisatie van de organisatorische implicaties blijkt dat de diverse maatregelen andere implicaties met zich meebrengen. Een evidente strategie bestaat erin die **herverdelingsformule te kiezen die**, gegeven een bepaalde herbezettingscapaciteit, **minimale organisatorische implicaties met zich meebrengt**. We geven daar een voorbeeld van.

Stel dat in een onderneming een aantal werknemers de wens uit naar een halftijdse job over te stappen. De onderneming komt aan hun vraag tegemoet. Zonder er al te veel bij na te denken, worden duo's gevormd, waarvan de ene tijdens de voormiddag en de andere in de namiddag werkt. Al gauw blijkt deze situatie verre van ideaal te zijn. De taken zijn moeilijk overdraagbaar. Elke dag weer leidt de taakoverdracht tot instructiekosten. Er wordt dan ook beslist over te stappen naar een ander systeem van deeltijdarbeid, waarbij niet langer gewerkt wordt met halve dagen. De halftijders komen nu beurtelings een week wel en een week niet. Die aanpassing zorgt er voor dat het werk nog maar één keer per week moet overgedragen worden. Die ene taakoverdracht verloopt echter moeizamer. De werknemers zijn immers langer van het werk afwezig en de collega's krijgen elkaar nooit te zien. Het systeem wordt na enige tijd en in

overleg met de betrokkenen bijgeschaafd. De taakoverdracht wordt verplaatst van maandagmorgen naar woensdagmiddag. De deeltijders werken nu de ene week van maandag tot woensdagmiddag, de andere van woensdagmiddag tot vrijdag. Ze werken nog steeds afwisselend 5 werkdagen wel en 5 werkdagen niet, maar het aangename schuilt hierin dat de 'werkweek' door een weekend wordt onderbroken. Dat wordt als een verlichting van de werkbelasting ervaren en daar was het hen uiteindelijk om te doen. Voor de organisatie heeft deze aanpassing als voordeel dat de collega's die een voltijdse baan delen elkaar te zien krijgen. Dat bevordert de overname en continuïteit van het werk. Indien nodig kan op woensdagmiddag zelfs een 'overlap' worden ingebouwd om een kort werkoverleg mogelijk te maken

In het bovenstaande voorbeeld werd de herbezettingsformule aangepast aan de aanwezige capaciteit. Een organisatie kan ook voor de omgekeerde weg kiezen, namelijk **het aanpassen van de capaciteit aan de herverdelingsformule**. We werken dit verder uit aan de hand van twee praktijkvoorbeelden.

Enkele jaren geleden werd **Etap NV** geconfronteerd met een grote vraag naar een vierdagenweek bij het hoofdzakelijk vrouwelijk personeel. Het bedrijf kwam aan de vraag tegemoet, maar koppelde er wel enkele voorwaarden aan vast. Zo werd het werk opgedeeld in groepjes van vijf personen die 'hetzelfde werk kennen en kunnen'. De vijf betrokken personen krijgen elk een andere vrije dag per week. De opvang van die dag afwezigheid is ingeroosterd en gebeurt door vervanging door een ander groepslid. De functies of arbeidsplaatsen zijn niet toegewezen zijn aan vaste functiehouders. Vijf uitvoerders staan in voor vier functies. Elke dag komt er in een groep iemand op die er de vorige werkdag niet was en het werk van een collega moet continueren. Dit voorbeeld bij Etap illustreert de invloed van de personeelstoewijzing op

de herbezettingcapaciteit van een organisatie. Die capaciteit wordt verhoogd door kleine productiegroepen samen te stellen. De groepen zijn samengesteld uit werknemers die gelijkaardige functies uitvoeren. Gezien de leden van een groep moeten roteren over de verschillende arbeidsplaatsen in een werkeenheid, moeten ze ook dezelfde taken 'kennen en kunnen'. De leden van eenzelfde werkeenheid zijn hierdoor perfect vervangbaar. Door de vierdagenweek enkel in dergelijke groepen mogelijk te maken en te organiseren, is vervangbaarheid als het ware in het Etap-systeem ingebouwd.

Bij **Corona-Lotus** staat opleiding tot multi-inzetbaarheid centraal. Dat bevordert zowel de vervangbaarheid van het personeel als de overdraagbaarheid van hun taken. Dankzij multi-inzetbaarheid kan het bedrijf de meeste vragen tot individuele arbeidsduurvermindering inwilligen. Ook zogenaamd 'onvervangbare' specialisten blijken bij deze polyvalentiegraad niet zo onmisbaar.

De gevallenstudies bij Etap en Corona-Lotus tonen aan de herbezettingcapaciteit van een organisatie uitgebreid kan worden door te sleutelen aan de personeelsallocatie en de arbeidsorganisatie.

5. SLOTBESCHOUWING

Wetenschappelijk onderzoek naar de organisatorische kosten en baten van arbeidsherverdeling is dun bezaaid. Op het terrein is echter heel wat expertise voorhanden. Deze expertise moet absoluut benut worden indien men de (zo nu en dan sputterende) motor van het herverdelingsbeleid draaiende wil houden. Precies daarom zijn we op zoek gegaan naar Vlaamse bedrijven die ervaring hebben met de invoering van herverdelingsformules en dus ook met hun organisatorische implicaties. De geselecteerde bedrijven zijn nogal 'vooruitstrevend' op het vlak van

Zo kunnen heel wat organisatorische implicaties van arbeidsduurvermindering binnen de perken gehouden worden. Anticiperen op organisatorische implicaties is een noodzakelijk voorwaarde voor een zorgeloos implementatieproces. Voldoende is deze voorwaarde echter zelden. De sterke 'bedrijfspolitieke' geladenheid van discussies over de 'configuratie van de arbeid' maakt dat tevens aan een aantal meer procedurele voorwaarden voldaan moet worden. We beperken ons hier tot het opsommen van drie algemene lessen, die een meer succesvolle implementatie van arbeidsherverdeling in de hand werken.

Streef **win-win-situaties** na bij de implementatie van arbeidsherverdelende maatregelen;

Betrek de stakeholders of belanghebbenden actief in het besluitvormingsproces rond arbeidsherverdeling. Participatie leidt tot een breder **draagvlak** in de organisatie;

Hou bij dit alles rekening met de specifieke context, met andere woorden streef **herverdeling op maat** na.

arbeidsherverdeling. Ze kunnen dan ook een belangrijke voorbeeldfunctie vervullen.

We hebben ons er voor behoed enkel de organisatorische problemen aan te kaarten. Problemen zijn er om te vermijden en, zo dat niet lukt, op te lossen. Vooral in de zes centrale gevallenstudies zijn we originele oplossingsstrategieën op het spoor gekomen. Op basis van daarvan kunnen we zonder al te veel aarzeling concluderen dat, ondanks alle vooroordelen, de meeste formules van arbeidsherverdeling 'organisatorisch

haalbaar' zijn. Heel vaak wegen de organisatorische baten zelfs op tegen de kosten. Al is enige relativering hier op zijn plaats. Onze rooskleurige conclusie houdt geen rekening met het feit dat vermoedelijk enkel die werkgevers tot arbeidsherverdeling zijn overgegaan die deze ingreep organisatorisch haalbaar achtten of er bijvoorbeeld positieve effecten op de productiviteit of de flexibiliteit van verwachtten. Andere bedrijven zijn uiteraard moeilijk traceerbaar.

Er kan inderdaad getwijfeld worden aan de generaliseerbaarheid van de bevindingen. De oplossingsstrategieën van onze zes voorbeeldbedrijven zijn misschien niet onmiddellijk te 'transplanteren' naar om het even welke bedrijfscontext. Dat zou overigens vloeken met de roep om maatwerk. We zijn wel van oordeel dat we met de analyse van deze bedrijfsstudies klaarheid brengen in de complexe thematiek van de organisatorische implicaties van arbeidsherverdeling. Organisaties die de invoering van bepaalde herverdelingsformules overwegen kunnen er minstens uit afleiden aan welke organisatorische problemen ze zich kunnen verwachten. We zijn er van overtuigd dat de analyse ook inspirerend kan werken eens ze het lastige denkwerk over de herbezettingsvereiste en hun eigen herbezettingcapaciteit starten. ■



DEEL V

WERKEN IN DE
ZORGSECTOR,
HEDEN EN
TOEKOMST^[1]

Mike Deschamps en
Jozef Pacolet (HIVA)

[1] Dit artikel is een synthese van onderzoeksrapporten in opdracht van het Sociaal Fonds voor de Privé-Ziekenhuizen (SFPZ), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het VIONA-programma

Dit artikel is een samenvatting van vier onderzoeksrapporten over de vraag en het aanbod van zorgberoepen in de Vlaamse Gemeenschap. Het doel van deze studies is een analyse te maken van de werkgelegenheid en het aanbod van de voornaamste niet-medische zorgberoepen op de arbeidsmarkt, nu en in de toekomst. Tevens willen we nagaan hoe groot het totale jobcreatiepotentieel in de zorgsector is, en specifiek de tewerkstellingskansen voor lagergekwalificeerden. Een eerste rapport gaat vooral over de verpleegkundigen. In een tweede rapport komen de verzorgenden aan bod. In een derde deel trekken wij de sector open naar de totale quartaire sector, de non-profit sector, en worden overige zorgberoepen besproken. Het gaat hier onder meer om maatschappelijk werkers, opvoeders, paramedici, administratief en onderhoudspersoneel, en logistieke assistenten. In een vierde volume worden scenario's voor de toekomst van zowel vraag als aanbod uitgewerkt. De belangrijkste resultaten uit de drie eerste delen worden hier tevens samengevat. Deze reeks van onderzoeksrapporten is zo een naslagwerk geworden met beschikbare, helaas vaak nog onvolledige kwantitatieve gegevens over de arbeidsmarkt van de zorgberoepen.

1. DE ZORGSECTOR EN ZORGBEROEPEN: SITUATIE ANNO 1995

De zorgsector bestaat uit de ziekenhuizen, de gehandicaptenzorg, de thuiszorg, de zelfstandige werkgelegenheid door gezondheidswerkers.

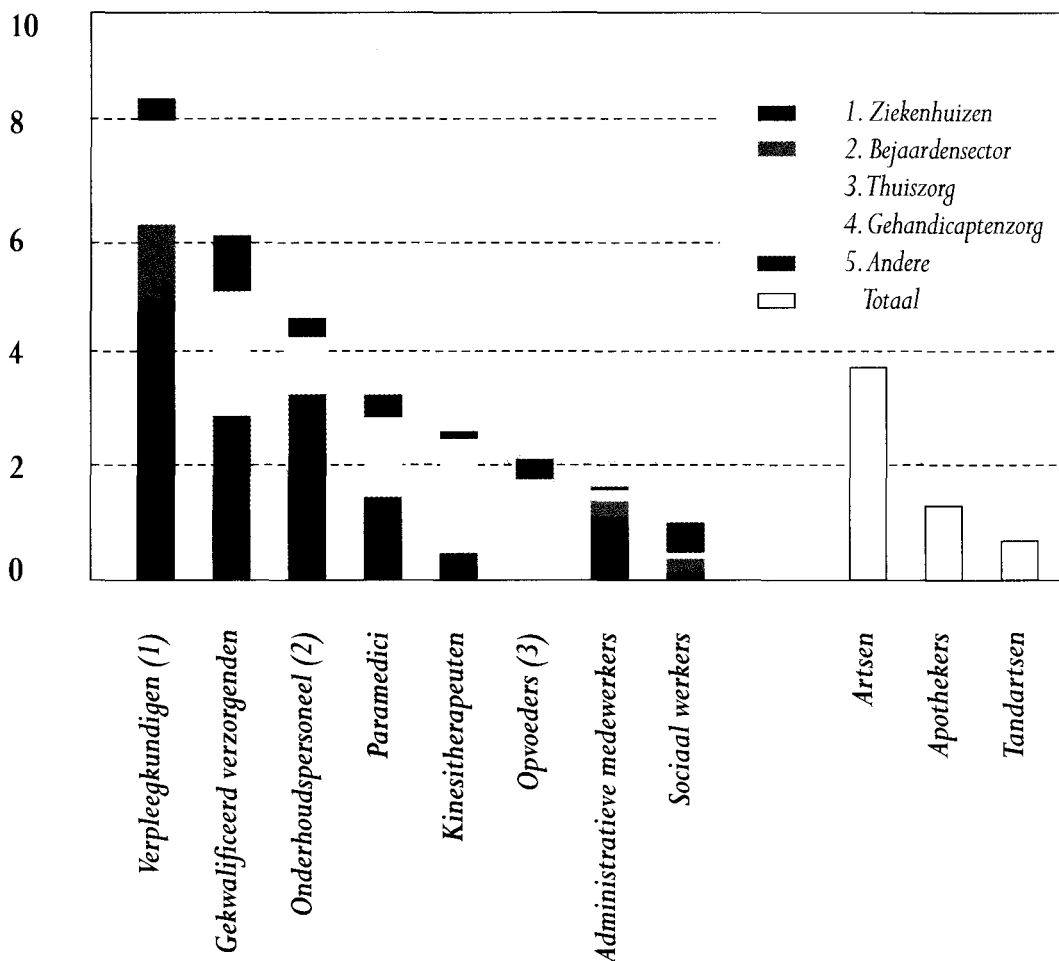
Op basis van sectorspecifieke bronnen werden de zorgberoepen in deze sectoren in beeld gebracht. Van de ruim 154 500 voltijdse jobs in de zorgsector, is ongeveer 40% in de ziekenhuizen tewerkgesteld, 15% in de thuiszorg en nog eens evenveel in de bejaardenvoorzieningen en gehandicaptenvoorzieningen.

De verpleegkundigen maken ruim een kwart van de sector uit (27% van het arbeidsvolume), verzorgenden een klein vijfde (18%), onderhoud en administratie ook 20% en de overige beroepen vormen de overige 30%.

De werkgelegenheid is geconcentreerd in een beperkt aantal klassieke sectoren: de ziekenhuizen, de ouderenzorg, de thuiszorg en de gehandicaptenzorg. De overige zorgsectoren, samen met de socio-culturele

sector, is veel minder omvangrijk qua werkgelegenheid. De ontwikkelingen in de grote sectoren (afbouw ziekenhuisbedden, veroudering van de bevolking), en dus ook in de belangrijkste beroepen uit deze sectoren, bepalen dan ook de perspectieven van de totale sector.

In volgende figuur wordt de werkgelegenheid van de zorgberoepen uitgedrukt in voltijdse equivalenten (VTE) per 1 000 inwoners. De grafiek illustreert dat er ongeveer 9 voltijdse verpleegkundigen per 1 000 inwoners actief zijn in Vlaanderen. Voor meer dan de helft vinden we ze terug in de ziekenhuissector. De tweede grootste groep zijn de gekwalificeerd verzorgenden, voornamelijk in de thuiszorg en de bejaardenvoorzieningen. Ook onderhoudspersoneel is een belangrijke groep. Paramedici, kinesitherapeuten, opvoeders en administratie zijn er a rato van 2 à 3 personen per 1 000 inwoners. Ter vergelijking: er zijn 4 artsen en bijna 2 apothekers per 1 000 inwoners in de Vlaamse Gemeenschap.



Schema 5.1 Werkgelegenheidsdensiteit (aantallen per 1 000 inwoners) van enkele zorgberoepen, per sub-sector (Vlaamse Gemeenschap, 1995)

Artsen, apothekers en tandartsen worden in deze rapportenreeks niet verder besproken.

2. EVOLUTIE VAN DE VRAAG EN TOEKOMSTPERSPECTIEVEN

Op basis van vooral de demografische factoren hebben wij de huidige arbeidsvraag voor zorgvoorzieningen en zorgpersoneel geëxtrapoleerd naar de toekomst. Dit levert tegelijk een statisch en een dynamisch beeld van de toekomst op. Statisch omdat de situatie en de structuur van vandaag, anno 1995-1999,

worden doorgerekend in de toekomst. Dynamisch omdat via de demografie, die de veroudering van de bevolking moet vatten, de wijzigingen in de vraag naar voorzieningen en hun personeel vooruitberekend worden. Wij doen geen uitspraak over de vraag of de huidige kwalificatie en beroepstructuur optimaal

is. Wij beperken ons tot de gekende beleidsopties, maar houden er wel maximaal rekening mee. Hieronder geven wij de verwachtingen per zorgsysteem, en de wijzigingen in de personeelsbehoeften weer.

Of de vraag nu al of niet zal stijgen voor een welbepaalde beroepsgroep, hangt af van de expansie van de sectoren waarin deze beroepen goed vertegenwoordigd zijn. Die sectoren groeien vooral waar de veroudering, en de veroudering binnen de veroudering een impact hebben. Daarnaast hebben ook technologie (vb: daghospitalisatie), zorgfilosofie (vb: meer thuiszorg dan institutionele zorg, meer preventie en revalidatie) en de personeelsomkadering een belangrijke invloed. De evoluties die voorvloeien uit deze factoren zijn voldoende bekend en kunnen geëxtrapoleerd worden. Wij hebben in onze prognoses die elementen opgenomen waarover informatie over toekomstige wijzigingen bestaat, of waarvoor beleids-opties gekend zijn die in de ene of de andere richting wijzen. Zij vormen de hypothesen voor zowel minimale als maximale scenario's en soms voor beide.

De demografische factoren worden doorgerekend in beide scenario's; afbouw van ziekenhuisbedden, omvorming van rustoordbedden naar beter omkaderde RVT-bedden, een verder expansie van de thuiszorg zijn hypothesen die aangenomen worden. Een belangrijke factor die zich het voorbije jaar aandienende, en die ook een niveaoverschuiving in de tewerkstelling meebrengt voor de komende jaren, is de jobcreatie in de social-profitsector. Wij hebben de scenario's per zorgvoorziening gecorrigeerd voor de impact van deze jobcreatie, die wij in totaal op 5% schatten.

De vooruitzichten per subsector zijn samengevat in tabel 1. Zonder de verbeterde omkadering veronderstellen onze scenario's voor het totaal van de zorgberoepen dat de werkgelegenheid minimaal met 15% en maximaal met 34% zal stijgen. Dit laatste

percentage komt ook ongeveer overeen met de geschatte toename van de bevolking ouder dan 70 jaar (tussen 1995 en 2010). De vraag naar zorgverleners zal dus volgens onze scenario's jaarlijkse stijgen met 0,93 à 1,9 procentpunt. Tot 2010 is de veroudering, en dus ook de impact op de zorgvraag, nog beperkt; het zal pas nadien zijn dat de zorgvraag aanzienlijk kan toenemen, terwijl dan ook meer en meer de vervanging van grote groepen werknemers uit de zorgsector (wegens pensioen) aan de orde is.



	Scenario's zonder overheidsmaatregelen		Scenario's met overheidsmaatregelen	
	Laag scenario	Hoog scenario	Laag scenario	Hoog scenario
Ziekenhuizen	- 10,0	+ 7,1	+ 2,6	+ 19,7
Rusthuizen	+ 65,8	+ 83,4	+ 76,5	+ 94,1
Thuisverpleging	+ 26,0	+ 26,0	+ 27,2	+ 27,2
Gezins- en bejaardenhulp	+ 11,0	+ 33,0	+ 15,6	+ 37,6
Gehandicaptenzorg	+ 2,6	+ 34,4	+ 47,2	+ 73,7
Kinderzorg	- 11,1	+ 16,2	- 5,9	+ 20,4
Socio-cultureel werk en andere	+ 0,0	+ 29,6	+ 2,8	+ 32,4
Totaal	+ 10,8	+ 29,3	+ 15,4	+ 33,7
Evolutie 70-jarigen Vlaamse Gemeenschap	+ 30,5	+ 30,5	+ 30,5	+ 30,5

Schema 5.2 *Verwachte procentuele stijging van de werkgelegenheid volgens de uitgewerkte scenario's, met en zonder de overheidsmaatregelen (Vlaamse Gemeenschap, 1995 - 2010)*

De minst expansieve sector is de ziekenhuissector waar wij zelfs een krimpscenario voorzien. Ook bij de kindzorg is dit scenario mogelijk. Gezien het aanzienlijk aandeel van de ziekenhuizen in het totaal, en zeker dat van de verpleegkundigen, is dit krimpscenario één van de redenen waarom de vraag naar verpleegkundigen niet zo sterk toeneemt in vergelijking met het aanbod. Binnen deze sector zullen dan nog vooral die afdelingen het sterkst groeien waar meer chronische (vaak ook oudere) patiënten meer zorgtijd vragen, zodat er een relatief grotere expansie zal zijn voor verpleegkundigen uit de vierde graad beroepssecundair onderwijs, dan voor hogeschool-verpleegkundigen, en nog meer voor verzorgenden met een TSO of BSO-opleiding (indien de upgrading zich niet verder doorzet, wel te verstaan).

Deze beperkte groei in de vraag moet een geruuststelling zijn voor wie vreest voor een kostenexplosie in de sector, maar is een domper op de verwachte

jobcreatie. De ouderenzorg en de thuiszorg, zelf sterk beïnvloed door de veroudering van de bevolking, zullen de sterkste expansie kennen. Het is dan ook niet te verwonderen dat de vooral de vraag naar beroepen uit deze sectoren (vooral verzorgenden dus) een sterkere expansie zal kennen, indien de huidige beroepenmix behouden wordt. In de tabel nemen wij ook een berekening op van de uitbreiding van de werkgelegenheid onder invloed van de recente maatregelen voor jobcreatie in de social-profitsector. Volgens onze berekeningen zal dit vooral voelbaar zijn in de ziekenhuissector (extra tewerkstelling van 12% ongeveer) maar voor de overige sectoren ligt de expansie op een lager niveau. In een volgend punt worden de implicaties van deze scenario's voor de onderscheiden beroepsgroepen gegeven. Daar worden de vooruitzichten per beroepsgroep geconfronteerd met het aanbod.

3. EVOLUTIE IN HET ARBEIDSAANBOD

Wat zijn de determinanten van het huidig en toekomstig aanbod? Het aanbod van een beroepsgroep wordt bepaald door, ten eerste, de instroom in de arbeidsmarkt (de mate waarin men voor een bepaalde opleiding en beroep kiest en dit beroep ook wenst uit te oefenen), ten tweede, de mate waarin men in de sector blijft (bv. niet vervroegd uittreedt, in sterke mate deeltijds gaat werken of kiest voor een andere sector), en ten slotte het uitredegedrag. De belangrijkste factor is het **gendereffect**. De verschillende onderzoeksrapporten bevestigen dat de zorgsector in hoge mate een **gefeminiseerde sector** is, ook blijft en in sommige sectoren zelfs nog meer uitgesproken wordt, zodat aspecten van deeltijds werk, lagere kwalificatie en vervroegde uittrekking hier extra kunnen doorwegen. Naast de toenemende feminisering is er een toenemende upgrading van de kwalificaties. Rond elk van deze factoren werd voor diverse beroepsgroepen een uitgebreide monografie opgesteld.

De zorgsector is nog relatief jong, en kende de laatste twee decennia vooral een expansie, met een toenemende graad van deeltijds werk. Bij de groep verpleegkundigen, die overigens reeds een hoger gekwalificeerd zijn, is de arbeidsparticipatie van de vrouwen hoog tot aan de pensioenleeftijd, en men blijft vooral actief in de zorgsector. Voor andere beroepsgroepen is dit minder duidelijk: de lager gekwalificeerde verzorgenden verlaten op dit moment nog vroeger de arbeidsmarkt, of de sector.

Een opmerkelijk fenomeen is de uitermate hoge interesse voor de opleidingen in de zorgsector. In de volgende tabel wordt een beeld geschetst voor verschillende zorgberoepen voor de jongste twee decennia. Door het dalend aantal jongeren kreeg men in bepaalde periodes de indruk dat er minder interesse was voor de zorgberoepen, en dat er bijgevolg schaarste dreigde te ontstaan. Het percentage jongeren dat kiest voor een bepaalde opleiding is een betere indicator voor

de aantrekkingskracht van het beroep. Voor heel wat opleidingen is er de jongste jaren een spectaculaire toename vast te stellen. Wanneer in 1985 ongeveer 13% van de jongeren kiest voor een zorgberoep, dan is dit nu 20%. Voor de meisjes is dit zelfs 1 op 3. De cijfers voor de jongens illustreren dat deze nog altijd niet kiezen voor een opleiding in deze richtingen. Wanneer ongeveer 1 op 10 van de jobs te vinden is in de zorgsector (waarvan dan nog zeker 1/3 geen specifieke administratieve en onderhoudsfunctie is), kiest nu reeds 1 op 5 voor een zorgspecifiek beroep, en bij de meisjes is dit nog veel meer. Onze onderzoeksrapporten hebben voldoende aangetoond dat er in ieder geval voldoende handen aanwezig zullen zijn om het werk uit te voeren. Zo heeft de sector alle arbeidskrachten kunnen vinden om een aanzienlijke expansie en ook upgrading te kunnen organiseren. Deze upgrading dreigt de vorm aan te nemen van verdringing: voor middengekwalificeerden (verzorgenden) en voor lagergekwalificeerden (logistiek en onderhoudspersoneel) is er een toenemende groep van werklozen en inactieven in de sector. Daarnaast is het feit dat de aanwezige generatie in de zorgsector nog jong is, zodat de komende 15 jaar deze groep naar alle waarschijnlijkheid nog altijd actief zal zijn in de sector, niet noodzakelijk meer deeltijds zal werken en misschien zelf langer zal werken door het wettelijk optrekken van de pensioenleeftijd. Deze en andere factoren maken dat het aanbod van zorgberoepen de komende 15 jaar voor de meeste beroepen toeneemt. Het spreekt voor zich dat deze personen niet allen zomaar een job zullen vinden in de sector. Van de ongeveer 72 000 18-jarigen begint jaarlijks een goede 20% aan een opleiding in de zorgsector. Stel dat er van deze 14 000 jongeren ongeveer 50% slaagt, dan betekent dit dat er elk jaar 7 000 mensen een job zoeken in de sector. Tussen 1995 en 2010 ruim 100 000!

	1980-1981	1985-1986		1996-1997	
	Totaal	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
<i>Verpleegkundige</i>	5,0	4,5	1,1	10,8	5,9
<i>Gekw. verzorgende</i>	-	3,4	1,0	9,2	5,1
<i>HO - kinesitherapeut</i>	0,9	0,7	1,3	1,5	1,4
<i>Unif - kinesitherapeut</i>	0,5	0,4	0,4	0,8	0,6
<i>Voedings- en dieetkundige</i>	0,3	0,3	0,2	0,5	0,3
<i>Ergotherapeut</i>	0,5	0,2	0,2	1,2	0,7
<i>Logopedist</i>	0,3	0,2	0,0	0,5	0,3
<i>Medisch labotechnoloog</i>	-	0,6	0,1	0,5	0,5
<i>Farma. techn. Assistent</i>	0,03	0,1	0,0	0,1	0,1
<i>Podoloog</i>	-	-	0,0	0,1	0,04
<i>Medisch secretaresse</i>	0,3	0,4	0,0	0,5	0,2
<i>HO-opvoeders</i>	0,3	0,4	0,5	1,8	1,2
<i>TSO-opvoeders</i>	-	0,5	0,2	0,4	0,3
<i>Psychologisch assistent</i>	0,1	0,2	0,2	0,6	0,4
<i>Maatsch. Adviseur</i>	0,03	0,04	-	-	-
<i>Maatsch. Assistent</i>	1,5	1,4	1,9	4,1	3,0
Totaal	-	13,3	7,3	32,8	20,04.

Schema 5.3 Aantrekkingskracht (aantal eerstejaars tegenover aantal 18-jarigen) van een aantal opleidingen tot een zorgberoep (Vlaamse Gemeenschap, 1980 - 1997)

4. CONFRONTATIE TUSSEN VRAAG EN AANBOD: TEKORT, TEVEEL OF JUIST GENOEG

De laatste tabel confronteert het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag. Ofwel is er een overaanbod met werkloosheid en zorgverleners die voor andere sectoren en jobs kiezen, ofwel is er een tekort aan arbeidskrachten of aan bepaalde beroepen. De situatie is weergegeven voor 1995 en voor 2010. Telkens is de informatie uitgedrukt in voltijdse eenheden. Wanneer er nu in de sector ongeveer 135 000 voltijdse jobs zijn, is het arbeidsaanbod bijna 170 000. Dit betekent dat er ongeveer 35 000 VTE arbeidsaanbod niet in de sector aan de slag kan. Wij vinden ongeveer 25 000 VTE in de werkloosheidsstatistieken terug, althans in een ruime definitie van werklozen (dus men inbegrip van oudere werklozen, werklozen in de opsloringsprogramma's, deeltijdse werklozen om aan de werkloosheid te ontsnappen). Naast deze direct inschakelbare groepen is er ook een potentiële arbeidsreserve, die eventueel zou kunnen geactiveerd worden: de gediplomeerden op niet-actief en de deeltijds werkenden die voltijds zouden kunnen worden ingeschakeld. Voor de verpleegkundigen zien wij bijvoorbeeld dat meer dan 11 000 VTE gediplomeerden niet actief zijn in de sector. Slechts 2 098 VTE zitten in de open werkloosheid. Voor de middengekwalificeerde verzorgende beroepen is de werkloosheid veel hoger. Als er ongeveer 36 000 verzorgenden (VTE) een job zoeken in de sector zijn er 7 585 VTE die in de werkloosheid terechtkomen: bijna 20 %. Voor de opvoeders is de situatie nog meer precair. Van de 14 000 VTE die hun arbeid aanbieden, zijn er 6 686 te vinden in de werkloosheid, bijna evenveel dan er effectief werken in de sector. Daarenboven blijkt dat de jobs van opvoeders soms nog ingenomen worden door hogergekwalificeerden (bijvoorbeeld kinesitherapeuten en paramedici). De cijfers illustreren voor een aantal zorgberoepen een aanzienlijke arbeidsreserve die ofwel terug te vinden is in de werkloosheidsstatistieken, ofwel ver-

scholen zit achter andere fenomenen. Zo vinden wij trouwens ook weinig werkloze kinesitherapeuten terug, vermoedelijk omdat zij een andere job aannemen, of in een andere sector gaan werken. Overigens is op te merken dat men meer en meer deeltijdse jobs moet combineren om een volwaardige betrekking te hebben. De behoefte aan jobcreatie is nu reeds aanzienlijk, en ligt volledig in de lijn van de voortdurende werkloosheid van de laatste decennia, die de ganse arbeidsmarkt treft. Deze cijfers staan in schril contrast met de herhaalde klacht dat er een tekort is aan bekwame zorgverleners. Uitspraken die op hun beurt haaks staan op de voorstellen om het aanbod te beperken (vb: numerus clausus, beperken van de erkenningen, opdoeken van opleidingen, ...) om de **plethora** in te perken.

Voor de toekomst zijn het vooral de verzorgenden waar een relatief grotere expansie wordt verwacht van de vraag dan van het aanbod, zodat daar de werkloosheid niet zal toenemen maar zal stagneren op het huidige (relatief hoge) peil. Voor verpleegkundigen stijgt het aanbod aanzienlijk sterker dan de vraag: nog nooit waren er zoveel geïnteresseerden voor deze opleidingen, en diegenen die beroepsactief zijn, zullen dit wellicht ook de komende vijftien jaar blijven. Dit betekent dat het aantal mogelijke werklozen tot een volume van meer dan 20 000 VTE zou kunnen oplopen in 2010, een 35% van de dan gevraagde aantal VTE verpleegkundigen. Het risico is hier dat lager gekwalificeerden in de toekomst verder zullen vervangen worden door hoger gekwalificeerden.

Naast deze loutere arbeidsmarktgegevens spelen natuurlijk ook vraaggeïnduceerde kwalificatievereisten vanuit de sector zelf een rol. In de arbeidsmarkt voor opvoeders, die nu een zeer heterogene oplei-

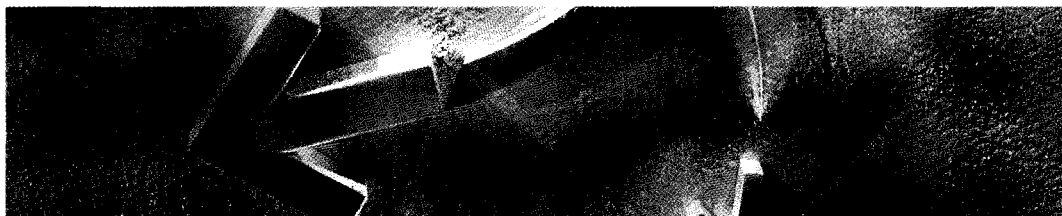
dingsherkomst hebben, zal er in de toekomst nog een aanzienlijk aantal opvoeders bijkomen. De vraag is of andere beroepsgroepen (veelal hogergeschoolden) in dezelfde mate die jobs gaan innemen als in het verleden. Ook hier merken wij overigens dat het nu reeds vooral de lagergeschoolden zijn die in de werkloosheid terechtkomen. Het aanbod van kinesitherapeuten en paramedici zal ook toenemen tenzij men een aanbodsbeperking introduceert.

Ten slotte wordt in deze tabel nog het aanzienlijk groeipotentieel geïllustreerd in de zorgsector voor zowel het administratief werk, het onderhoudspersoneel, als het logistiek personeel. Voor deze laatste zijn de groeiperspectieven spectaculair omdat men van een zeer laag niveau vertrekt. Wij geven geen expliciete cijfers over werklozen omdat in principe het aanbod zeer elastisch is (deze jobs vragen immers vaak geen uitgebreide vooropleiding).

De evolutie in de totale zorgsector strookt met de vaststellingen voor de eerste twee zorgberoepen, m.n. de verpleegkundigen en verzorgenden. Er is een aanzienlijke expansie van het aanbod en tot 2010

slechts een beperkte expansie van de vraag. Voor sommige beroepsgroepen (paramedici, kinesitherapeuten, opvoeders, maatschappelijk werk) zien we dat de expansie van de vraag de expansie van het aanbod zou kunnen overtreffen, terwijl er nu al reserve in de werkloosheid is, en velen het beroep niet kunnen uitoefenen. Dit heeft vooral te maken met het feit dat wij in onze aanbodsscenario's alleen de huidige opleidingen tot deze beroepen lieten toetreden. In de praktijk zullen wellicht ook andere opgeleiden (vb. licentiaten) deze beroepen uitoefenen (zoals dit trouwens nu ook al het geval is). Hoewel het ene beroep soms complementair, maar vaak ook substitueert is voor een ander (zowel binnen de zorgsector als in andere sectoren), dienen de werkgelegenheids- en aanbodsevoluties daarom per beroep permanent geobserveerd te worden.

De hierboven beschreven scenario's van vraag en aanbod kunnen immers in de toekomst snel wijzigen. Zo heeft de recente golf van Witte Woede de vraag op een paar jaar tijd met 5% doen toenemen. Ook de interesse voor de zorgberoepen kan even snel terug verdwijnen als zij nu is opgedoken.



	1995 VTE	Werk- Loosheid	2010 Laag	2010 Hoog	Index 2010 Laag	1995=100 Hoog
Aanbod						
Verpleegkundigen	55 716	-	73665	77472	132,2	139,0
Gekwal. Verzorgenden	36 997	-	45498	50204	123,0	135,7
Paramedici	14 781	-	15012	17894	101,6	121,1
Kinesitherapeuten	9 598	-	11246	12914	117,2	134,5
Sociaal werkers	5 981	-	6874	7066	114,9	118,1
Opvoeders	13 949	-	10974	14816	78,7	106,2
Administratieve medewerkers	9 505	-	9 133	10 699	96,1	112,6
Logistiek medewerkers	1 291	-	2 446	2 545	189,5	197,1
Onderhoudspersoneel	21 408	-	24 926	29 011	116,4	135,5
Andere	18 186	-	18 918	23 044	104,0	126,7
Totaal	169 226	-	199 774	222 620	118,1	131,6
Vraag						
Verpleegkundigen	44 471	-	47851	54488	107,6	122,5
Gekwal. Verzorgenden	29 412	-	36 794	42 579	125,1	144,8
Paramedici	12 283	-	13 204	15 242	107,5	124,1
Kinesitherapeuten	9 161	-	11 085	11 542	121,0	126,0
Sociaal werkers	4 606	-	5 556	6 736	120,6	146,2
Opvoeders	7 263	-	8 491	10 760	116,9	148,1
Administratieve medewerkers	8 587	-	9 133	10 699	106,4	124,6
Logistiek medewerkers	576	-	2 446	2 545	424,6	441,8
Onderhoudspersoneel	18 700	-	24 926	29 011	133,3	155,1
Andere	18 186	-	18 918	23 044	104,0	126,7
Totaal	135 059	-	159 486	183 600	118,1	135,9
VerschiV & A						
Verpleegkundigen	11 245	2 098	25 814	22 984	229,6	204,4
Gekwal. Verzorgenden	7 585	7 585	8 704	7 625	114,8	100,5
Paramedici	2 498	2 498	1 808	2 652	72,4	106,2
Kinesitherapeuten	437	437	161	1 372	36,7	314,0
Sociaal werkers	1 375	1 375	1 318	330	95,9	24,0
Opvoeders	6 686	6 687	2 483	4 056	37,1	60,7
Administratieve medewerkers	918	918	-	-	-	-
Logistiek medewerkers	715	715	-	-	-	-
Onderhoudspersoneel	2 708	2 708	-	-	-	-
Andere	-	-	-	-	-	-
Totaal	34 167	25 021	40 287	9 020	117,9	114,2

Schema 5.4 Vergelijking van vraag en aanbod in de zorgsector (VTE), volgens beroepsgroep en scenario (Vlaamse Gemeenschap, 1995 - 2010)

Om de kloof tussen vraag en aanbod te dichten hebben wij een aantal scenario's uitgewerkt waarbij een veralgemeende arbeidsduurvermindering tot 32 uren-week tegen het jaar 2010 wordt geïntroduceerd. Dit laat inderdaad toe om de kloof te halveren, en in sommige situaties zelfs volledig te dichten. Dan kan

iedereen die op dit moment interesse heeft voor de sector er ook in terecht. Bovendien geldt dit voor alle kwalificaties, en misschien zelfs iets meer voor de lagergekwalificeerden. Maar hier moet de sector zelf aangeven welke kwalificaties, van welke niveau er nodig zijn.

5. BESLUIT

In dit onderzoek werd het jobcreatiepotentieel in de non-profitsector, en meer specifiek in de zorgsector, in beeld gebracht. Op basis van statistieken zullen velen de omvang van de sector en de groei van de voorbije jaren onderkennen. De expansie van de gezondheids- en welzijnssector is er in feite één van de jongste twee decennia. Uit dit onderzoek moet blijken hoe omvangrijk het jobcreatiepotentieel van de sector was en nog is. De sector bood zowel voor hogergekwalificeerden, als voor midden en lagergekwalificeerden in het nabije verleden veel werkgelegenheidskansen. Het is een sector waar zowel hooggekwalificeerden, als midden en lagergekwalificeerden hun plaats vinden. Nieuw is dat de jongeren, en vooral de meisjes, deze sector zelf opnieuw ontdekt hebben als mogelijkheid voor een waardige en waardevolle opleiding en nadien job. De veroudering van de bevolking zal de vraag naar arbeid in de zorgsector doen toenemen reeds tot 2010, maar nadien vermoedelijk nog veel meer. Tussen 1995 en 2010 verwachten wij een expansie van de werkgelegenheid met 18 à 36%.

Ondanks de expansie van de vraag, maar vooral omwille van de aanzienlijke instroom van jongeren in het beroep en het feit dat deze nog doorgaans jonge beroepsbevolking ook binnen 15 jaar nog actief zal zijn, dreigt het gevaar van een overaanbod op de arbeidsmarkt. Indien evenwel scenario's worden aangenomen van arbeidsduurvermindering, dan zullen deze arbeidskrachten, met diverse kwalificaties, alsnog ingeschakeld kunnen worden.

Deze rapporten gaan over **manpowerplanning** op macrovlak voor de zorgsector. **Manpowerplanning** kan het beleid behulpzaam zijn in het maken van keuzes. Zelden kwamen rapporten zo goed gelegen om overheid, werkgevers, werknemers en onderwijssysteem te doen nadenken over de keuzen die expliciet of impliciet dienen gemaakt te worden om die jobs te realiseren. Toch zijn er voor sommige beroepen en zorgvoorzieningen slechts beperkte of soms zelfs geen cijfers voorhanden over zowel vraag als aanbod. Ook dit mag een conclusie zijn in deze onderzoeksreeks. De conclusie, dat er in de zorgsector een belangrijk tewerkstellingpotentieel ligt, is daarom niet minder belangrijk. Het biedt een hoopvol perspectief voor al wie nu en in de toekomst voor deze sector of voor een zorgberoep kiest.



6. REFERENTIES

De Man P., Deschamps M., Pacolet J. & Gos E. (1998), Vraag naar en aanbod van zorgberoepen in de Vlaamse Gemeenschap, prognoses tot 2000 en scenario's tot 2010.

Deel 1: Verpleegkundigen en het verplegend werk, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 308 p.

Lanoye H., Deschamps M., Pacolet J. & Gos E. (1998), Vraag naar en aanbod van zorgberoepen in de Vlaamse Gemeenschap, prognoses tot 2000 en scenario's tot 2010.

Deel 2: Gekwalificeerd verzorgenden en het verzorgend werk, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 262 p.

Deschamps M., Pacolet J. & Gos E. (1999), Vraag naar en aanbod van zorgberoepen in de Vlaamse Gemeenschap, prognoses tot 2000 en scenario's tot 2010.

Deel 3: Vraag en aanbod van werk in de zorgsector, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Deschamps M. & Pacolet J. (1999), Vraag naar en aanbod van zorgberoepen in de Vlaamse Gemeenschap, prognoses tot 2000 en scenario's tot 2010.

Deel 4: Werken in de zorgsector. Synthese en vooruitblik tot 2010, HIVA-K.U.Leuven, Leuven





DEEL VI

PIZZA'S EN
SOFTWARE.
EN JOBS?

Ignace Pollet (HIVA)
Geert Van Hootegem (HIVA)
Hans De Witte (HIVA)

**“LAAGGESCHOOLDEN
IN DE DIENSTENSECTOR:
EEN ENQUÊTE
BIJ 353 VLAAMSE BEDRIJVEN ”**

Laaggeschoolden^[1] bekleden een preciaire arbeidsmarktpositie. Eén van de vaak aangehaalde redenen is het afnemende belang van de tewerkstelling in de secundaire sector, die sinds de industriële revolutie traditioneel de grootste werkverschaffer was voor laaggeschoolden. Daartegenover staat het toenemende belang van de dienstensector voor de economie en de werkgelegenheid. De vraag is of ook de laaggeschoolden in de diensten- of tertiaire sector aan bod kunnen komen. Zowel kwantitatief (hoeveel banen) als kwalitatief (welke banen, met welke kenmerken) is hierover weinig bekend. Mede daarom heeft VIONA deze vraagstelling in zowel haar vorige als haar huidige programma tot een onderzoeksthema gemaakt.

In dit artikel doen we verslag over het eerste onderzoeksluik van het project 'Kwantiteit en kwaliteit van de arbeid bij laaggeschoolden in de dienstensector'.

Dit project sluit op logische wijze aan bij het Viona-onderzoek in 1997 over verdringingsprocessen bij lagergeschoolde bedienden (Pollet e.a., 1998).^[2]

Toen luidde de onderzoeksvraag: welke processen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt maken dat laaggeschoolden de **toegang** tot jobs wordt afgesneden? Via een multiple casestudy werd toen uitvoerig ingegaan op de fenomenen van overvraging en taaksplitsing.

De preciaire positie van laaggeschoolden vormt ook het uitgangspunt van het huidige onderzoek. Daarbij gaat het dan niet in de eerste plaats over de toegang tot jobs, dan wel over de inhoud en de ontwikkelingskansen van deze jobs. De verwachting is immers dat jobs die louter uit routinewerk bestaan en geen duurzame tewerkstellingsperspectieven bieden de betrokken werknemer ook niet zullen stimuleren om kwalificatieverhogende initiatieven te nemen.

Naast de jobkenmerken (de **kwaliteit** van de arbeid), worden tevens de numerieke aanwezigheid en de toekomstkansen van laaggeschoolden in de tertiaire sector nagegaan (de '**kwantiteit**' van de arbeid).

In deze bijdrage gaan we nader in op het gehele onderzoeksopzet alsook op de resultaten van de bedrijfsbevraging die er het eerste luik van vormde.

[1] Laaggeschoolden: personen met een diplomaniiveau van hoogstens Lager Secundair Onderwijs

[2] Pollet I., Van Hootegem G., Jorens E. & Wijs J., *Lager rekruteren, hoger waarderen. Verdringingsprocessen bij lagergeschoolde bedienden*, Leuven: Hiva-Cvora-Andersen Consulting, 1998.

1. ONDERZOEKERSOPZET

Dit onderzoek beoogt antwoord te geven op **drie grote onderzoeksvragen**.

De eerste vraag slaat hoofdzakelijk op het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek. Hebben laaggeschoolden tewerkstellingskansen in de tertiaire sector? In welk type bedrijven (naar grootte en bedrijfstak) werken meer of minder laaggeschoolden? Kunnen we daarbij verbanden leggen met bepaalde functie- of organisatiekenmerken? Meer bepaald vragen we ons af of laaggeschoolden in regel meer in aanmerking komen voor temporele flexibiliteit en geringere werkzekerheid.

Een tweede reeks vragen is kwalitatief van aard. Welke jobs worden door laaggeschoolden uitgeoefend? Wat zijn de functiekenmerken (arbeidsinhoud, -voorwaarden, -omstandigheden en -verhoudingen) en hoe staat het met de kwaliteit van de arbeid? De kwaliteit van de arbeid wordt in verband gebracht met de kwaliteit van de organisatie. De achterliggende gedachte is hier dat slechte kwaliteit van de arbeid de kans verhoogt op stress, ziekte, werkverzuim en verloop. Deze factoren hebben niet alleen een grote impact op het welzijn van een individu maar ook -zoals door het hedendaagse HRM algemeen wordt onderkend- op de performantie van organisaties in een competitieve omgeving. Bovendien kan slechte kwaliteit van de arbeid de reden vormen voor geringere betrokkenheid bij het werk, een meer instrumentele arbeidsoriëntatie en, daarmee samenhangend, een geringere bereidheid om te investeren in job en loopbaan.

De derde onderzoeksvraag is eerder methodologisch. Een zijdelingse doelstelling is namerlijk gelegen in het verbeteren van het instrumentarium om de kwaliteit van de arbeid te meten. Het onderzoeksproject biedt ons immers de gelegenheid om bedrijfskenmerken in verband te brengen met functie-

kenmerken, zoals ingeschat door de functiebekleder. Deze beide kunnen op hun beurt in verband worden gebracht met functiekenmerken, zoals geregistreerd door een hiervoor getrainde buitenstaander op basis van de weba-methodologie.

Deze drie onderzoeksvragen vallen grosso modo samen met de **drie luiken** van dit onderzoek: een bedrijfsbevraging (400enquêtes vooropgesteld), een werknemersbevraging (500enquêtes vooropgesteld) en een werkplekanalyse (90observaties vooropgesteld).

De duurtijd van dit onderzoek strekt tot oktober 1999. In de loop van 1998 werd luik1 van het onderzoek (de bedrijfsbevraging) grotendeels afgewerkt, terwijl ook de luiken2 en 3 werden opgestart. Hoewel de bedrijfsbevraging nog niet uitputtend is verwerkt, kunnen we toch reeds een eerste beeld geven van de aanwezigheid van laaggeschoolden in de tertiaire sector in Vlaanderen.

Een methodologische bijzonderheid is gelegen in het feit dat er door de opeenvolging van deze drie luiken een gegevensopbouw plaatsvindt: de resultaten uit elk luik kunnen voor (statistische) analyse met elkaar in verband worden gebracht.

In die optiek kunnen we stellen dat **de bedrijfsenquête de facto** een dubbel doel dient:

- **inhoudelijk:** nagaan wat de scholingsverdeling en de positie van laaggeschoolden is in bedrijven van de tertiaire sector;

- **praktisch:** ons de gepersonaliseerde gegevens bezorgen van de laaggeschoolden, aanwezig in de bevraagde bedrijven met oog op een steekproefbestand en contactname voor het tweede luik van dit onderzoek; deze selectiemethodologie moet ons toelaten om naderhand statistische verbanden na te gaan tussen bedrijfskenmerken en de diverse aspecten van kwaliteit van de arbeid die in dit tweede luik zullen worden vastgesteld.

2. BEDRIJFSBEVRAGING: STEEKPROEF EN RESPONS

De eerste fase binnen dit onderzoeksproject bestond uit een bevraging bij 400bedrijven uit de tertiaire sector, gevestigd in Vlaanderen. De zeer kleine bedrijven (met minder dan 5 werknemers) werden niet in het onderzoek opgenomen om 'éénpersoonsbedrijven' uit te sluiten.

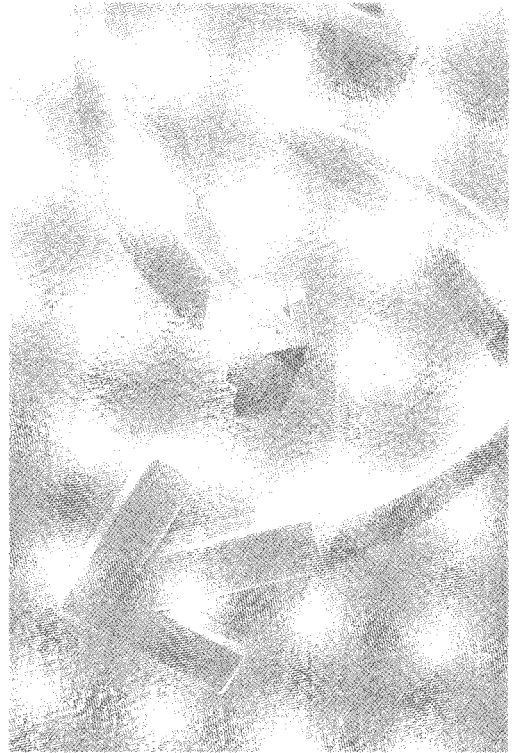
Bij een bedrijfsbevraging stelt zich allereerst het probleem van een correcte selectie naar domein en naar observatieeenheden. De steekproef diende representatief te zijn voor de sector^[3] en de bedrijfsgrootte. Daarenboven diende bij de steekproefselectie ook rekening gehouden te worden met het tewerkstellingsbelang van de bedrijven^[4]:

Met oog op de praktische beschikbaarheid van zowel populatie- als selectiegegevens werd ervoor geopteerd gebruik te maken van de gegevens van de balanscentrale 1997 van de Nationale Bank. Hiermee viel ook de keuze op de juridische eenheid (rechtspersoon) als criterium voor het bepalen van de bedrijfseenheid.

De enquête gebeurde schriftelijk met een intensief opgevolgde ophaalprocedure. De **vragen** betroffen de performantieindicatoren van het bedrijf, de participatie aan op laaggeschoolden gerichte beleidsmaatregelen en een uitgebreid personeelsoverzicht. Bovendien werd gevraagd de personeelskenmerken op naam te verschaffen, zodat er een populatiebestand 'laaggeschoolden tertiaire sector' kon aangemaakt worden met oog op de steekproefselectie van luik2 van dit project (werknemersbevraging).

Dit verzoek enerzijds en het niet onaanzienlijke opzoekingswerk waartoe de medewerking de bedrijven impliceerde anderzijds zorgde voor een zekere terughoudendheid bij de respondenten. Niettemin kon de bevraging na bijsturing en verlenging van de voorziene enquêteringperiode met **een respons van 353 bedrijven** worden afgesloten (88,2% ten opzichte van het voorziene aantal).^[5]

In onderstaande tabel geven we een overzicht van de gerealiseerde steekproef naar grootte en naar sector:



[3] Voor de steekproefverdeling volgens sector werd de Nacbel-indeling als referentie gehanteerd.

[4] Dit impliceert dat we naderhand gebruik maken van statistische wegingprocedures om tot geldige uitspraken te komen, zij het op het niveau van het aantal bedrijven van de tertiaire sector, dan wel op het niveau van de tewerkstelling binnen deze sector.

[5] Ten opzichte van het totale aangeschreven aantal bedrijven bedraagt de respons 56,6%.

Grootteklasse Sector	5-49 wns	50-199 wns	200 + wns	TOTAAL
G: distributie	141 (151)	39 (47)	19 (22)	199(220)
H: horeca	11 (17)	4 (3)	1 (3)	16(23)
I: vervoer en communicatie	44 (40)	19 (27)	10 (7)	73(74)
J: financiële sector	0 (1)	2 (3)	3 (6)	5(10)
K: diensten aan ondernemingen	38 (41)	12 (20)	10 (12)	60(73)
TOTAAL	234(250)	76(100)	43(50)	353(400)

Schema 6.1 Gerealiseerde steekproef bedrijven naar sector en grootte (tussen haakjes de voorziene steekproef) - absolute aantallen

De verschillen in responsratio van de oorspronkelijk aangeschreven bedrijven bleken **niet significant**.^[6] Toch noteren we een iets moeizamere medewerking bij

de horeca en bij de grote bedrijven (waar overigens extra inspanningen gebeurd zijn om de responsratio op te drijven).

3. DE TERTIAIRE SECTOR: TROEFKAARTEN

We peilden kort naar de marktpositie en de strategische sterktepunten van de bevroagde bedrijven. Deze vragen betroffen het aanbodgamma, de concurrentiepositie, het klantenbestand, de 'troefkaarten' en de domeinen waarin men geïnvesteerd heeft.

In 71,4% van de bevroagde bedrijven is er sprake van sterke concurrentie; 80,6% heeft een groot klantenbestand. Onder de klanten telt men zowel particulieren (62,4%), bedrijven (86,8%) als de overheid (49,3%). Bij 57% van de bedrijven neemt het aanbodgamma toe; gemiddeld wordt 49,8% van het

aanbod als 'maatwerk' beschouwd, d.w.z. als niet-gestandardiseerde diensten. Er is de laatste twee jaar vooral geïnvesteerd in nieuwe apparatuur (79%), training en opleiding van personeel (65%), reclamecampagnes (60,4%), personeelsuitbreiding (60,2%) en nieuwe infrastructuur (58,2%). Minder in marktprospectie (50,3%), nieuwe outlets (22,2%) of overnames (8%). Als 'troefkaarten' ziet men het meest de kwaliteit van de dienst, de prijs, de levertijd en de nazorg; veel minder de herkenbaarheid, de uniciteit of de innovativiteit.

[6] Het al dan niet significant afwijken van de respons t.a.v. de voorziene steekproef berekenen we door middel van een chi-kwadraat toets.

De resultaten bij deze items waren op diverse punten verschillend over de diverse sectoren:

Het **aanbodgamma** neemt minder dan gemiddeld toe in de horeca (27%) en meer dan gemiddeld in de financiële sector (100%).

Gemiddeld gaat 49,8% van het zakencijfer naar diensten verstrekt op **maat van de klant**; bij de sector 'zakelijke dienstverlening' is dit 62%.

De sector 'zakelijke dienstverlening' heeft minder te lijden onder sterke **concurrentie** (45,4%).

49% van de vervoer- en communicatiesector werkt voor een **kleine groep klanten**, dit is een hoger percentage dan de andere sectoren.

De sector 'zakelijke dienstverlening' investeert meer dan andere sectoren in **nieuwe apparatuur** (91,5%), **training en opleiding van personeel** (85,8%) en **uitbreiding van personeel** (79,4%).

De sector 'horeca' investeert minder dan andere sectoren in **opleidingen voor personeel** (31,3%), **marktprospectie** (30,6%) en **uitbreiding van personeel** (30,6%).

De financiële sector investeert dan weer meer in **marktprospectie** (100%) en **reclamecampagnes** (76,1%).

Op vlak van 'troefkaarten' kenmerkt 'zakelijke dienstverlening' zich meer dan andere in innovativiteit (46,8%), de transportsector in levertijd (64,4%) en de horeca en handel- en distributiesectoren in uniciteit van het product, speciale productkenmerken en de nazorg na de levering.

Op grond van het aanbod (al dan niet uitgebreid), de aangeboorde investeringsgebieden en de geciteerde 'troefkaarten', hebben we de bedrijven ingedeeld in een groep met een defensieve en een groep met een meer offensieve strategie. Het gaat om een relatief criterium waarbij gestreefd werd naar twee gelijke groepen (naar aantal). Deze indeling toont opmerkelijke verschillen tussen de sectoren:

	Met defensieve strategie	Met offensieve strategie
G: distributie	49.8	50.2
H: horeca	75	25
I: vervoer en communicatie	53.4	46.6
J: financiële sector	0	100
K: diensten aan ondernemingen	33.3	66.7

Schema 6.2 Percentage bedrijven per sector

Tussen de bedrijven ingedeeld naar groottecategorie krijgen we enkel op vlak van investeringen significante verschillen. Grotere bedrijven (de categorie 'meer dan 200werknemers') investeren beduidend

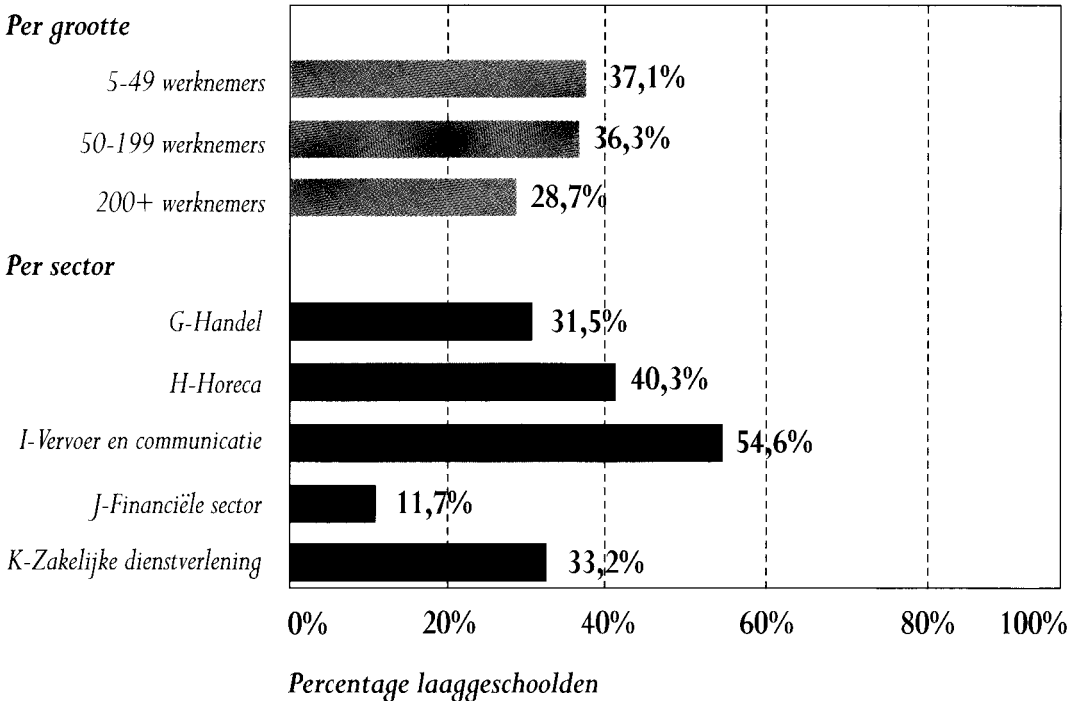
meer in nieuwe infrastructuur, in overnames van andere bedrijven, training en opleiding van personeel, marktprospectie en reclamecampagnes.

4. DE LAAGGESCHOOLDEN: HOEVEEL, HOEVEEL VAST, HOEVEEL VOLTIJDS?

Van de 32691 werknemers waarover we in ons bestand informatie hebben, zijn er 8766 laaggeschoold. Dit is 26,8%. Wanneer we deze gegevens herwegen naar de populatieverdeling van werknemersaantallen, dan

krijgen we 34,4 % laaggeschoolden.^[7]

Wat is nu het percentage laaggeschoolden in onze steekproef bij de verschillende sectoren en groottecategorieën? Dit toont ons de volgende figuur:



Schema 6.3 Percentage laaggeschoolden per grootte-categorie en per sector

[7] Via de Steekproefenquête naar de Beroepsbevolking hebben we ook een zicht op de diplomaverdeling bij de populatie. Het betreft evenwel een andere populatiemeting, die sowieso gebaseerd is op een extrapolatie. We hanteren deze cijfers dus puur indicatief. Daarenboven zijn in deze cijfers de kleinste ondernemingen (0 tot 5 werknemers) eveneens inbegrepen (i.t.t. onze populatie). Volgens de SEB (1996) is van de Vlaamse loontrekkenden (aantal: 1603028) 32,4 laaggeschoold. Bij de tertiaire sector (Nace-sectoren G tot en met K; aantal 610309) is 31,7% laaggeschoold. Met 34,4% komen we dus wel aardig in de buurt.

Hieruit kunnen we afleiden dat grote bedrijven enigszins minder laaggeschoolden in dienst hebben dan kleine en middelgrote. Naar sectoren toe bekeken hebben de financiële instellingen beduidend minder laaggeschoolden in dienst, de horeca meer dan gemiddeld en de transport- en communicatiesector heel wat meer dan gemiddeld.

We gingen na hoeveel procent van de beschikbare

werknemers **deeltijds werken**, hoeveel er onder een **tijdelijk contract** werken en hoeveel er in een ongewoon **tijdsstelsel** werken (waarbij 'ongewoon' staat voor ploegenstelsel of een ander stelsel dat van de gewone dagdienst afwijkt).

We deden dit voor de alle beschikbare werknemers, ook voor de laaggeschoolden.

	Bij alle werknemers	Bij de laaggeschoolde werknemers
Deeltijds werkend	15,5	18,2
Tijdelijk contract	3,0	3,1
Ploegen- of afwijkend stelsel	9,8	14,9

Schema 6.4 Percentage van beschikbare werknemers en laaggeschoolden dat in 'flexibele' stelsels werkt

Laaggeschoolden werken iets meer deeltijds en opvulend vaker in ploegen- of afwijkende stelsels.

Wanneer we het gebruik van 'flexibele' stelsels vergelijken voor de diverse groottecategorieën en sectoren komen we tot enkele opvallende vaststellingen:

Tijdelijke contracten vinden we het minst in kleinere bedrijven (tot 50werknemers); tussen laag- en hogergeschoolden wordt op dat vlak kennelijk weinig onderscheid gemaakt.

Ook blijkt dat deeltijds werken meer in voege is bij grote bedrijven en dat het bij grotere bedrijven vooral

de laaggeschoolden zijn die deeltijds werken (28,9%).

In de horecasector ligt het percentage deeltijds werk uitgesproken hoog (55,2% van alle werknemers, 50,7% van de laaggeschoolden).

In de financiële sector stellen we het minst 'temporele flexibiliteit' vast.^[8]

- In de zakelijke dienstverlening en de financiële sector is het verschil inzake deeltijdarbeid tussen laaggeschoolden en anderen enorm; in andere sectoren zijn de verschillen tussen laaggeschoolden en anderen in flexibele stelsels nooit spectaculair.

[8] Gezien het klein aantal financiële bedrijven (n=5) in de gerealiseerde steekproef moeten we zeer voorzichtig zijn met veralgemeningen, temeer daar één groot bedrijf onmiskenbaar zijn stempel drukt op onze cijfers.

5. DE SCHOLINGSVERDELING BIJ BEDRIJVEN

We konden voor elk bedrijf nagaan hoeveel procent van het personeel laaggeschoold is. Op basis hiervan krijgen we een indeling in bedrijven met weinig laaggeschoolden, bedrijven met veel laaggeschoolden en bedrijven die ertussenin zitten.

Het criterium voor deze indeling noemen we de scholingsverdeling. We gingen na wat de scholingsverdeling is in onze steekproef.

Sector	Min. dan 25% laaggesch.	25-75% laaggesch.	Meer dan 75% laaggesch.	TOTAAL
G- handel	41,4	32,1	26,6	100,0
H- horeca	9,8	60,1	30,1	100,0
I- vervoer en communic.	34,2	29,0	36,8	100,0
J- financiële sector	100,0	0,0	0,0	100,0
K- zakelijke dienstverl.	68,5	17,1	14,5	100,0
TOTAAL	42,6	31,0	26,4	100,0

$p=0,001$; $CV=0,21$

Schema 6.5 Bedrijven: scholingsverdeling per sector

De horeca profileert zich als de sector die het **meest** met laaggeschoolden werkt, de financiële sector het **minst** (met het voorbehoud dat het hier over een kleine groep gaat, nl. 5bedrijven). De zakelijke dienstverlening werkt ook duidelijk meer met hooggeschoolden. De sectoren 'handel' en 'vervoer en communicatie' zitten er eerder tussenin.

Wanneer we de scholingsverdeling in verband brengen met de reeds eerder vermelde 'flexibele' stelsels, valt op dat vooral werknemers in bedrijven met weinig laaggeschoolden ontsnappen aan ploegen- of ongewone tijdsstelsels. Een verklaring hiervoor kan gezocht worden bij de sector waartoe deze bedrijven behoren (horeca en transport: veel laaggeschoolden, ook veel ongewone tijdsstelsels). Op andere vlakken (deeltijds werken, tijdelijk contract) zijn de verschillen tussen de types scholingsverdeling eerder miniem.

Per type scholingsverdeling stelden we ook significante verschillen vast op gebied van verrichte investeringen.

Geïnvesteed in	Bedr. met minder dan 25% laaggesch.	Bedr. met 25% à 75% laaggesch.	Bedr. met meer dan 75% laaggesch.
Nieuwe outlets	58,6	17,5	8,9
Overname bedrijven	15,5	1,8	2,7
Opleiding personeel	70,0	68,1	51,4
Marktprospectie	59,4	48,9	32,2
Reclamecampagnes	68,5	56,3	46,7
Personeelsuitbreiding	63,2	64,5	50,9

Schema 6.6 Investeringsinspanning van bedrijven, vergeleken voor het type scholingsverdeling dat het bedrijf heeft

Voor elk van de opgesomde items bleken de investeringsinspanningen groter te zijn naarmate men relatief **minder** laaggeschoolden in dienst heeft.

Bedrijven met **minder** laaggeschoolden maken ook significant meer melding van innovatie, uniciteit en herkenbaarheid van het product en nazorg na de levering als troefkaarten.

6. VERZUIM EN VERLOOP

Werkverzuim en personeelsverloop werden vaak als belangrijke indicaties voor de kwaliteit van de arbeid gehanteerd. Het zijn daarenboven kenmerken die het best op bedrijfsniveau worden bevraagd.^[9]

Het gemiddelde verzuimpercentage in de tertiaire sector bedroeg 4,5%. Wanneer bedrijven deze reken-

oefening maken voor hun laaggeschoold personeel is het 5,3%.

Splitsen we nu de bedrijven op per sector, groottecategorie en type kwalificatieverdeling, dan krijgen we volgende gemiddelde verzuimpercentages:

[9] Als werkverzuim wordt beschouwd: aantal arbeidsdagen die in het bedrijf zijn verloren gegaan wegens ziekte of ongewettigde afwezigheden, maal 100, gedeeld door het verzameld aantal te werken kalenderdagen.

Bedrijfskenmerken	Gem. verzuim personeel	Gem. verzuim laaggesch.
Sector		
G-handel	4,3	6,3
H-horeca	2,2	1,7
I-vervoer & comm.	3,9	3,4
J-financiële sector	2,7	Niet opgegeven
K-zakelijke dienstverl	6,5	6,0
Grootte		
5-49 werknemers	4,6	5,4
50-199 werknemers	3,7	5,1
200+ werknemers	5,0	5,3
Kwalificatieverdeling		
-25% laaggeschoolden	4,1	2,3
25-75% laaggesch.	5,3	5,9
75%+ laaggeschoolden	4,9	7,5

Schema 6.7 Gemiddeld percentage werkverzuim voor alle personeelsleden en laaggeschoold personeel per sector, grootte en type kwalificatieverdeling

Per sector gezien ligt het verzuim het laagst in de horeca en het hoogst in de zakelijke dienstverlening. Per groottecategorie zijn de verschillen miniem.

In het algemeen ligt het verzuim iets hoger bij de laaggeschoolden. Daar is één grote uitzondering op: **in bedrijven met weinig laaggeschoolden ligt het werkverzuim bij de laaggeschoolden merklijk lager dan bij midden- en hogeschoolden.**

Voor de algemene trend, nl. een gemiddeld hoger verzuimcijfer bij laaggeschoolden zijn meerdere

verklaringen mogelijk. Werkverzuim heeft vaak te maken met dringende gevallen in het gezin of het huishouden, waarvoor hogergeschoolden wellicht vaker dan laaggeschoolden een beroep kunnen doen op hun sociaal netwerk. Een andere mogelijkheid is dat verzuim bij hogergeschoolden vaker dan bij laaggeschoolden kan leiden tot 'ophoping' van het werk, dat later sowieso ingehaald moet worden. Een derde verklaring valt samen met een kernhypothese van dit project zelf: nl. dat de kwaliteit van de arbeid bij laaggeschoolden minder goed is dan bij hogergeschoolden. In het tweede luik (de werknemersenquête) wordt deze hypothese ten gronde getoetst.

De *personeelsbewegingen* per bedrijf (in- zowel als uitstroom) hebben we gegroepeerd in volgende verlooptypes:

bedrijven waar de uitstroom groter was dan de instroom (1997 als referentiejaar)

bedrijven waar er evenveel uit- als instroom was

bedrijven waar de instroom groter was dan de uitstroom

Dit schema gebruikten we ook voor het typeren op basis van in- en uitstroom van laaggeschoolden.

Verlooptype	Alle personeel	Laaggeschoold personeel
Uitstroom groter	18,7	16,2
Uitstroom = instroom	44,4	65,1
Instroom groter	36,9	18,7
Totaal	100,0	100,0

Schema 6.8 Bedrijven ingedeeld naar verlooptypes algemeen en voor de laaggeschoolden, in percentage

We zien dat er meer bedrijven zijn met een personeelstoename (en ook, zij het in lichtere mate, laaggeschooldentoe name) dan met een afname.

Wanneer we de verschillende sectoren en groottecategorieën op dit vlak vergelijken, zien we dat vooral de kleinere bedrijven (5-49werknemers) heel vaak een stabiel personeelsbestand (uitstroom = instroom) aantreffen. Dit komt o.i. in hoofdzaak doordat de kans dat instroom en uitstroom van elkaar verschillen logischerwijze groter wordt naarmate men meer personeel in dienst heeft.

Een zonder meer belangwekkende statistische samenhang zien we tussen 'type laaggeschooldenverloop' en 'type kwalificatieverdeling'.



Kwalificatie-verdeling	Minder dan 25% laaggeschoolden	25 à 75% laaggeschoolden	Meer dan 75% laaggeschoolden
<i>Verlooptype</i>			
<i>Uitstroom groter</i>	10,4	23,1	14,2
<i>Uitstroom = instroom</i>	84,2	52,5	56,3
<i>Instroom groter</i>	5,4	24,4	29,6
<i>Totaal</i>	100,0	100,0	100,0

Schema 6.9 Bedrijven: type laaggeschooldenverloop naar type scholingsverdeling, in percentage

Wat blijkt: waar reeds veel laaggeschoolden zijn, komen er nog meer bij. Waar weinig laaggeschoolden zijn gaan er meer weg dan er bijkomen. Als we uit deze cijfers een tendens mogen afleiden, ziet het

ernaar uit dat er een polariserende evolutie is in de richting van enerzijds 'hooggeschoolde bedrijven', anderzijds 'laaggeschoolde bedrijven'.

7. KRIJGEN LAAGGESCHOOLDEN VOLDOENDE KANSEN IN DE TERTIAIRE SECTOR?

De kansen van laaggeschoolden op werk hangen niet alleen af van het type werk waarvoor ze naar kwalificatie toe, bekeken, in aanmerking komen. Ook de manier van toewijzing van jobs speelt hierbij een grote rol. Wanneer bepaalde functies door midden- of hooggeschoolden worden vervuld, terwijl ze evengoed door laaggeschoolden kunnen opgenomen worden, spreekt men van **neerwaartse verdringing** op de arbeidsmarkt.

12,6% van de bevroegde bedrijven gaven toe dat dit bij hen inderdaad het geval is. Vergelijkend voor de diverse sectoren spant de horeca (44%) op dit gebied de kroon, gevolgd door de financiële sector (29%). Bij de sectoren handel, vervoer en communicatie en zakelijke dienstverlening ligt dit percentage een stuk lager.

Daarnaast verklaarden 17% van de bedrijven dat nu hooggeschoolden worden aangeworven voor functies waarvoor 5 jaar geleden nog laaggeschoolden werden gerekruteerd.

Ten slotte hebben we nagegaan in welke mate bedrijven uit de tertiaire sector participeren aan **beleidsmaatregelen** ten gunste van de laaggeschoolden. Een eerste vraag in dit verband peilde naar de deelname aan maatregelen in het recente verleden (laatste 5 jaar).

We bekijken de resultaten uitgesplitst volgens grootte-categorie.

Maatregel	Bedr. 5-49 werknemers	Bedr. 50-199 werknemers	Bedr. 200+ werknemers
Vermindering werkgeversbijdrage SZ bij creatie arbeidsplaatsen	32,3	53,4	54,8
Stagecontracten voor jongeren	18,8	70,3	81,4
Paritaire opleidingen voor risicogroepen	3,2	16,2	14,6

Noot: deze percentages kan men niet samentellen, daar men aan elke maatregel kan participeren

Schema 6.10 Participatie aan beleidsmaatregelen volgens groottecategorie (ongewogen), in percentage

We stellen een duidelijke cesuur vast vanaf 50 werknemers. Bedrijven met meer dan 50 werknemers participeren veel meer aan tewerkstellingsgerichte beleidsmaatregelen. Vooral bij de stagecontracten zijn de verschillen groot (allicht wegens de wettelijke verplichting).

Een tweede vraag in dit verband peilde naar de intentie van de bevroegde bedrijven om in de toekomst gebruik te maken van beleidsmaatregelen specifiek gericht op de aanwerkansen van laaggeschoolden. Dit gaf de volgende resultaten.

Maatregel	% bedrijven dat ervan gebruikt wil maken
Gesubsidieerde opleiding op maat	22,7
Gesubsidieerde aanwerving van laaggeschoolde werklozen	23,7
Versoepeling wetgeving opzevergoeding	26,3
Vermindering werkgeversbijdrage SZ bij creatie arbeidsplaatsen	44,0

Schema 6.11 Intentie tot participatie aan beleidsmaatregelen in de toekomst

We zien dat de vermindering van de werkgeversbijdrage sociale zekerheid bij de bedrijven populair blijft. Naar groottecategorie krijgen we geen significante verschillen. Die zijn er **wel** wanneer **naar sector en naar type kwalificatieverdeling** wordt uitgesplitst.

8. ENKELE BESLUITEN

De analyse van dit onderzoeksluik (de bedrijfsbevraging) is nog niet afgerond. Toch kunnen we reeds op een aantal onderzoeksvragen antwoord geven:

- treffen we laaggeschoolden aan in de tertiaire sector? Zo ja, in welke bedrijfstakken vooral?
- werken ze vaker in deeltijdse of afwijkende contracten?
- wijzen de gegevens over werkverzuim en personeelsverloop op slechtere kwaliteit van de arbeid van de jobs van laaggeschoolden?
- hoe participeren de bevraagde bedrijven aan specifiek op laaggeschoolden gerichte beleidsmaatregelen?

35 % van de werknemers bij deze bedrijven is laaggeschoold; het meest laaggeschoolden treffen we aan bij de horeca- en de transportbedrijven, het minst bij de financiële bedrijven, terwijl de handel en de zakelijke dienstverlening hier tussenin zitten.

Laaggeschoolden werken iets vaker deeltijds of in ploegen. Met name bij de grotere bedrijven en in de sector zakelijke dienstverlening zijn het vooral de laaggeschoolden die deeltijds werken. Deeltijds werk en ploegenstelsels zijn evenwel het meest in voege in de horecasector, het minst in de financiële sector.

Voor elk van de maatregelen, ligt de interesse met name hoger naarmate men procentueel meer laaggeschoolden in dienst heeft. Sectorgewijs zien we het meest interesse bij de sectoren horeca en vervoer & communicatie, niet toevallig de sectoren waar het aandeel laaggeschoolden het hoogst ligt.

Slechts een minderheid, namelijk 3% van de werknemers (zowel laaggeschoolden en anderen) werkt onder een tijdelijk contract.

Op bijna elk vlak bleken de investeringsinspanningen groter te zijn naarmate men relatief **minder** laaggeschoolden in dienst heeft.

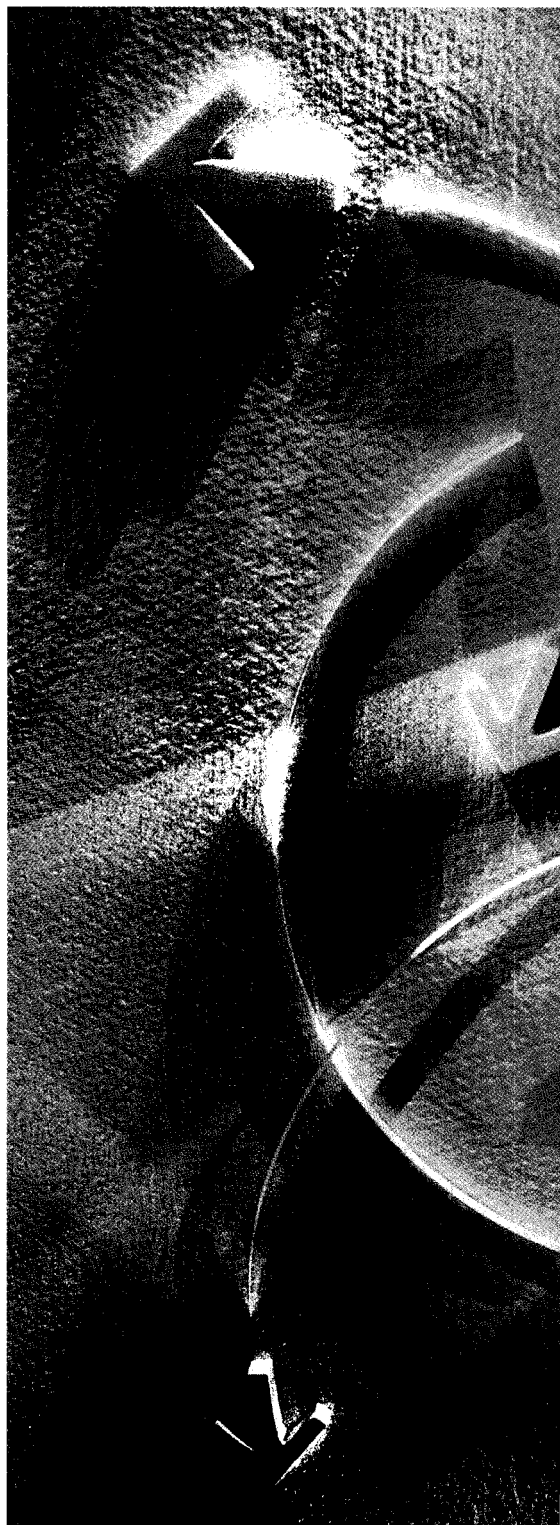
Bedrijven met **minder** laaggeschoolden vermelden als troefkaarten ook significant **meer** zaken zoals innovatie, uniciteit, productherkenbaarheid en klanten-service.

Werkverzuim ligt het laagst in de horecasector en het hoogst in de zakelijke dienstverlening. In het algemeen ligt het werkverzuim ook iets hoger bij de laaggeschoolden, tenzij in bedrijven waar minder dan 25% van het personeel laaggeschoolden zijn.

Gegevens over personeelsverloop tonen ons dat er een tendens is dat in bedrijven met relatief veel laaggeschoolden het aantal laaggeschoolden nog toeneemt, terwijl het in bedrijven met weinig laaggeschoolden afneemt.

Aan tewerkstellingsgerichte beleidsmaatregelen werd in het verleden meer gepariceerd door grotere bedrijven. Naar de toekomst toe is er vooral bij de sectoren horeca en vervoer & communicatie een intentie om gebruik te maken van specifiek op laaggeschoolden gerichte beleidsmaatregelen.

Zoals bij de inleiding werd aangegeven is dit onderzoek niet af. Om over de kwaliteit van de arbeid van laaggeschoolden valide en omvattende uitspraken te kunnen maken, komen in 1999 een werknemersbevraging en een reeks werkplekobservaties aan de orde. Daarenboven is het de bedoeling ook de verwerking van deze bedrijfsbevraging te verdiepen. Dit alles is erop gericht duidelijk te maken hoezeer de inzetbaarheid van laaggeschoolden in de 'handel en diensten' mede afhangt van de kwaliteit van zowel de arbeid als de organisatie van in deze sectoren. ■





DEEL VII

WERKLOOSHEIDS-
VALLEN IN VLAAMSE
OPLEIDINGS- EN
TEWERKSTELLINGS-
INITIATIEVEN

Bea Cantillon,
Lieve De Lathouwer en
Anne Thirnion (CSB)

De hoge werkloosheid bij laaggeschoolden is één van de voornaamste problemen geworden van de Belgische verzorgingsstaat. Die heeft de inkomensgevolgen van de werkloosheid vooral opgevangen via een ruim reikende, maar passieve sociale zekerheid en een gezinsgemodaliëerde fiscaliteit. Dankzij deze inkomensvoorzieningen behoort België tot één van de landen met de laagste armoede-cijfers. Oorzaken van de hoge werkloosheid bij laaggeschoolden kunnen gezocht worden aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt, o.a. in de globalisering van de economie, de automatisering, informatisering, de hoge kostprijs van laagproductieve banen, ... Maar steeds meer rijst de vraag in welke mate de inkomensarrangementen van de verzorgingsstaat zelf verantwoordelijk zijn voor het arbeidsaanbod van (laaggeschoolde) werklozen en dit via het optreden van werkloosheids of afhankelijkheidsvallen. Niet zelden ontbreken vooral voor laaggeschoolden de financiële prikkels om de overstap van een situatie van uitkeringsafhankelijkheid naar een baan te maken. Het Centrum voor Sociaal Beleid (UFSIA) kreeg in het kader van het onderzoeksprogramma VIONA de opdracht om het vraagstuk van de financiële werkloosheidsvallen te onderzoeken. Deze samenvatting brengt verslag uit van het eerste luik van het onderzoeksproject, waarbij voor een groot aantal typesituaties berekeningen werden gemaakt van de financiële gevolgen van de overgang van uitkeringsafhankelijkheid naar werk of opleiding.

1. WAT ZIJN WERKLOOSHEIDSVALLLEN?

De term 'werkloosheidsval' verwijst naar een situatie waarin de prikkel om een (beter betaalde) baan te aanvaarden klein tot zeer klein of zelfs afwezig is. Deze werkloosheidsvallen verwijzen naar het traditionele conflict tussen **equity en efficiency**, nl. het conflict tussen een billijke inkomensverdeling en een efficiënt werkende arbeidsmarkt. Adequate inkomensvoorzieningen via de sociale zekerheid, bijstand en fiscaliteit treden mogelijks in conflict met het aanvaarden van een (laagbetaalde) baan. Inkomensvoorzieningen via de sociale zekerheid verminderen de financiële prikkel voor werklozen en inactieven om naar werk te zoeken en om (her)in te treden op de arbeidsmarkt (unemployment trap - werkloosheidsval) of verminderen voor werkenden de prikkel om hun arbeidstijd op te drijven (employment trap) of een baan met een hoger loonniveau te aanvaarden (lageloonval).

Het **herverdelingsbeleid** zelf ligt aan de basis van het, voor bepaalde typegevallen, geringe financiële verschil tussen werk en niet-werk. Wanneer een laag arbeidsinkomen niet of slechts weinig meer oplevert vanwege de te betalen belasting en sociale bijdragen, vanwege het wegvallen of verminderen van sociale voordelen (o.a. verhoogde kinderbijslag, inkomensgarantie-uitkering, beperkte remgelden, aanvullende financiële steun in de bijstand, ...) bij toenemende verdiensten en vanwege de kosten die verbonden zijn aan werken (in-work costs als kinderopvang, vervoerskosten, kleding, ...) dan zal de betrokkene weinig of zelfs geen financieel incentief kennen om een arbeidsbestaan te verkiezen boven een situatie van uitkeringsafhankelijkheid.

Maar 'werkloosheidsval' kan ook breder begrepen worden als alle situaties waarin de overgang van niet-werk (vergoed en niet vergoed) naar (regulier) werk niet financieel aantrekkelijk is. Dan spreken we

over 'afhankelijkheidsvallen'. Ook de term 'inactiviteitsval' heeft een bredere betekenis en omvat alle situaties waarin personen weinig financiële meerop-

brengr kennen bij de overgang van (vergoede en niet-vergoede) niet-activiteit naar werk.

2. TECHNIEK VAN DE STANDAARDSIMULATIE

Een geëigende techniek om het verschil in inkomen tussen werken en werkloosheid (inactiviteit) weer te geven is de **standaardsimulatie**. Daarbij worden voor hypothetische huishoudens de bruto-netto-trajecten berekend voor werken en niet-werken, zodat de netto-opbrengst van werken ten opzichte van werkloosheid inzichtelijk wordt.

Bij het ontwerpen van het standaardsimulatiemodel ter berekening van de bruto-netto trajecten voor werken en niet-werken, is getracht de complexiteit van de verschillende 'communicerende' institutionele arrangementen zo goed mogelijk weer te geven. Standaardsimulaties laten toe om de cumulatie van en de samenhang tussen verschillende institutionele arrangementen inzichtelijk te maken. De financiële positie van werklozen wordt weliswaar in grote mate bepaald door de werkloosheidsverzekering of de bij-

stand, maar daarnaast spelen ook andere variabelen een belangrijke rol, zoals fiscaliteit (huwelijksquotiënt, decumul, aftrek voor personen ten laste, aftrek voor kinderopvangkosten, ...), kinderbijslagen, kinderopvangkosten, aanvullende uitkeringen (inkomensgarantie-uitkering, socio-professionele integratiepremie, PWA-toeslagen), arbeids of vervangingsinkomen van de partner, ... Al deze variabelen werden opgenomen in het standaardsimulatiemodel en dit voor verschillende huishoudtypes. De berekeningen werden voor zes gezinstypes gemaakt: alleenstaande, éénouder met twee kinderen (<3 en 8 jaar) ten laste, éénverdiener zonder kinderen ten laste, éénverdiener met twee kinderen (<3 en 8 jaar) ten laste, tweeverdiener zonder kinderen ten laste en tweeverdiener met twee kinderen (<3 en 8 jaar) ten laste.

3. RESULTATEN

Voor een ruime meerderheid van langdurig werklozen genereert de overgang van het uitkeringsbestaan naar een **voltijdse baan** een behoorlijke inkomenswinst. Voor **alleenstaanden, samenwonenden en werkloze gezinshoofden wiens partner gaat werken** konden geen werkloosheidsvallen worden vastgesteld, zelfs indien de arbeidverdiensen zich op het niveau van de laagste minimumlonen bevinden. Deze gezinscategorieën realiseren inkomenswinsten van 10 000 tot 20 000 BEF/maand. Zij omvatten zowat 70% van de ganse populatie langdurig werklozen.

Bij de overgang naar **voltijds werk** worden enkel **éénoudergezinnen** en, in sommige extreme omstandigheden, ook gezinshoofden bedreigd met een financiële val. Met 12% zijn alleenstaande ouders sterk oververtegenwoordigd in de populatie langdurig werklozen (in de totale bevolking: 4%). De standaardsimulaties in onze studie suggereren dat financiële vallen (in combinatie met sociale werkloosheidsvallen) hiervoor (althans gedeeltelijk) verantwoordelijk zouden kunnen zijn. Om een behoorlijke inkomenswinst (van minstens 6 000 BEF per maand) te kunnen realiseren moeten langdurig werkloze alleenstaande ouders immers

werk vinden aan tenminste 140 tot 150% van het minimumloon. Werk aan minimumloon genereert zelfs inkomensverliezen van 14 tot 2 819 BEF, afhankelijk van de kosten inzake kinderopvang.

In (veel) mindere mate zijn ook sommige éénverdieners onderhevig aan financiële vallen. Met name in het extreme geval waarin een maximale uitkering geruild wordt voor een baan aan minimumloon zijn de inkomenswinsten beperkt tot 3 355 BEF wanneer er geen kinderen zijn en tot 4 116 BEF wanneer er kinderen ten laste zijn.

In alle andere wellicht meest voorkomende gevallen boeken éénverdieners evenwel minstens 8 000 BEF winst wanneer zij voltijds gaan werken. Opgemerkt zij dat éénverdienersgezinnen sterk ondervertegenwoordigd zijn in de populatie langdurig werklozen (in de totale bevolking zijn er 23% éénverdienersgezinnen; in de langdurige werkloosheid slechts 15%). De meeste langdurig werkloze éénverdieners hebben geen kinderen ten laste.

Ondanks de inkomensgarantie-uitkering zijn de financiële prikkels tot herintrede in een **deeltijdse baan voor zowat alle type-gevallen** (ver) ontoereikend. Voor **ééninkomensgezinnen** is er weinig financieel voordeel, maar de inkomensgarantie-uitkering zorgt er wel voor dat geen enkel typegeval inkomensverlies leidt bij de aanvaarding van een deeltijdse job. De winsten variëren van 3 000 tot 5 000 BEF per maand. Ook voor **tweeverdieners** blijft het financieel voordeel om deeltijds te gaan werken uiterst beperkt. In bepaalde gevallen (o.a. wanneer de thuiswerkende partner van een langdurig werkloos gezinshoofd deeltijds intreedt) is er zelfs sprake van een aanzienlijk inkomensverlies.

Per definitie worden de werkloosheidsvallen bij overgang van deeltijds naar voltijds werk versterkt door de subsidiëring van deeltijds werk via de inkomens-

garantie-uitkering of via PWA-activiteiten. Het financieel voordeel bij overgang van het langdurig werklozenstatuut met inkomensgarantie-uitkering of met PWA-verdiensten naar regulier voltijds werk is voor zowat alle type-gevallen gering en in sommige gevallen zelfs negatief.

Voor de meeste gezinnen die van een **bijstandsuitkering** leven is de aanvaarding van een voltijds baan aan minimumloon lonend. Enkel **éénoudergezinnen** met kinderopvangkosten ervaren nauwelijks een financiële prikkel om het bestaansminimum in te ruilen voor een (voltijds) minimumloon.

Voor alle type-gezinnen is de socio-professionele integratiepremie, nog meer dan de inkomensgarantie-uitkering, ontoereikend om de overgang naar deeltijd werk te stimuleren. Dit vloeit mede voort uit de afwezigheid van een verhoogde kinderbijslag onder dit stelsel.

De financiële motivatie tot deelname aan een VDAB-beroepsopleiding staat in sterk contrast met de financiële motivatie tot deelname aan een PWA-activiteit. Opleiding wordt niet financieel aantrekkelijk gemaakt voor langdurig werklozen, terwijl deze werklozen d.m.v. PWA-activiteiten hun beschikbaar inkomen wel tot een behoorlijk niveau kunnen brengen. We kunnen in dit verband spreken van **opleidingsvallen**.

De prikkel tot het aanvaarden van een Wep-plus baan (vooral in het deeltijds stelsel) is te gering voor éénoudergezinnen en kostwinnersgezinnen. Wanneer initieel door de betrokken langdurig werklozen bijkomende inkomsten uit PWA-activiteiten worden verworven, dan wordt de financiële prikkel tot deelname aan een Wep-plus tewerkstelling bijzonder klein en in bepaalde gevallen zelfs negatief. Voor alleenstaanden en samenwonenden stelt er zich geen probleem met de deelname aan een Wep-plus tewerkstelling.

Samengevat leidt het typegevalonderzoek tot volgende besluiten:

Bij de overgang naar een laagbetaalde voltijdse baan worden enkel éénoudergezinnen en, in sommige extreme omstandigheden, gezinshoofden bedreigd met een financiële val. Voor de grote meerderheid van langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers konden geen afhankelijkheidsvallen worden vastgesteld, zelfs niet indien de arbeidsverdiensten zich op het niveau van de laagste minimumlonen bevinden.

4. BELEIDSCONCLUSIES

In algemene zin worden de geïdentificeerde werkloosheidsvallen veroorzaakt door 3 structurele dysfuncties in het systeem: **ten eerste**, door de te lage belastingvrije minima (inz. voor éénoudergezinnen); **ten tweede**, door de financiering van de sociale zekerheid die quasi volledig gebeurt door bijdragen op het volledige loon; **ten derde**, door het feit dat laagverdieners veelal niet kunnen genieten van belastingverminderingen voor kinderen ten laste noch van de belastingverminderingen voor kinderopvangkosten.

Op termijn kunnen deze dysfuncties worden weggewerkt door a) het belastbaar minimum te verhogen; b) het invoeren van een twee-pijler-systeem in de sociale zekerheid waarbij de kinderbijslagen en de gezondheidszorgen niet meer zouden worden gefinancierd door proportionele heffingen op de arbeidsinkomens en c) de integratie van de belastingvermindering voor kinderen ten laste in de gewone kinderbijslagen. Vanwege hun algemeen en structureel karakter zijn deze maatregelen evenwel duur en/of politiek en technisch moeilijk realiseerbaar op korte termijn.

Ondanks de inkomensgarantie-uitkering en de socio-professionele integratiepremie blijft de overgang naar deeltijdse arbeid daarentegen problematisch voor zowat alle gezinssituaties.

Door de subsidiëring van deeltijds werk via de inkomensgarantie-uitkering, de socio-professionele integratiepremie en de PWA-activiteiten wordt de overgang naar voltijds (regulier) werk via beroepsopleidings- en herintegratieprogramma's financieel ontmoedigd.

Op korte termijn verdient het aanbeveling de beschreven werkloosheidsvallen te bestrijden met **gecibleerde (d.w.z. efficiënte) maatregelen** die een opstap zijn naar de structurele aanpassingen die hierboven werden vermeld. Gegeven de grote oververtegenwoordiging van éénoudergezinnen in de langdurige werkloosheid en gegeven de grote werkloosheidsvallen die deze gezinnen bedreigen verdient het in elk geval aanbeveling om bij voorrang substantieel in te grijpen voor deze groep. Volgende maatregelen zijn mogelijk:

Ten eerste, het minder snel beëindigen van (het recht op en het uitbetalen van) verhoogde kinderbijslagen. Deze tegemoetkomingen zouden gedurende een bepaalde periode (uitdovend en degressief) verder kunnen uitbetaald worden aan langdurig werklozen die (voltijds) gaan werken. Zo zou aan werklozen met gezinslasten (meestal éénoudergezinnen) een 'rugzakje' worden meegegeven die hen zou helpen om de financiële en sociale val waarin zij zitten te overbruggen. Deze maatregel kan ook beschouwd worden als een eerste invulling van een belastingkrediet voor laagverdieners die op dit moment noch van de belastingaftrekken voor kinderen ten laste noch van de belastingvermindering voor kinderopvangkos-

ten kunnen genieten (zie structurele maatregel 3).

Ten tweede, het verlagen van de fiscale en parafiscale lasten op laagbetaalde arbeid, bijvoorbeeld door een belastingkrediet toe te kennen aan lage lonen. Onderzocht moet worden welke piste de grootste doeltreffendheid garandeert, vooral om bij beperkte middelen de werkloosheidsvallen bij éé noudergezinnen en sommige éénverdieners voldoende substantieel te kunnen bestrijden. In elk geval moeten de strategieën stroken met de bovenvermelde structurele maatregelen.

Met betrekking tot de vallen die gegeneerd worden door de subsidiëring van **deeltijdse arbeid** (hetzij via de inkomensgarantie-uitkering, hetzij via de PWA) dienen deze perverse effecten afgewogen te worden tegen de beoogde doelstellingen, i.c. de aanmoediging van respectievelijk deeltijdse arbeid en eenvoudige dienstenarbeid bij de gezinnen.

In elk geval verdient het aanbeveling om de inkomensgarantie-uitkering zodanig bij te sturen dat enerzijds een halftijdse baan financieel voordeliger zou zijn dan een kleine deeltijd baan en anderzijds de lageloonvallen beperkt zouden worden.

Met betrekking tot de PWA verwijzen we naar de overwegingen uiteengezet in het CSB-Bericht Wegen naar een activerende verzorgingsstaat. Tussentijdse balans van het PWA-experiment. (Berichten / UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, 1998).

Er moet onderzocht worden hoe opleiding en bijscholing financieel aantrekkelijker kan worden gemaakt om opleidingsvallen te vermijden. ■

BIJLAGE : WAT IS VIONA ?

VIONA staat voor Vlaams Interuniversitair Onderzoeksnetwork Arbeidsmarktreportering. Via het model van beleidsgericht en beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek willen de Vlaamse regering en de Vlaamse sociale partners de evoluties van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (regionaal en subregionaal) beter leren kennen, gericht kunnen inwerken op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en op de hoogte worden gesteld van de belangrijkste

ontwikkelingen betreffende het functioneren van de interne arbeidsmarkt. Daartoe wordt gebruik gemaakt van drie instrumenten nl. de Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, de Interuniversitaire Begeleidingsgroep en het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming.

DE STUURGROEP STRATEGISCH ARBEIDSMARKTONDERZOEK

De Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek bepaalt de algemene oriëntaties van het VIONA-programma. Ze staat in voor de inhoudelijke sturing en de coördinatie van het arbeidsmarktonderzoeksprogramma en volgt tevens de activiteiten van het Steunpunt WAV op. Het secretariaat van de Stuurgroep werd toevertrouwd aan de administratie Werkgelegenheid.

Voorzitter:

Prof. dr. J. Vranken

Voor de Vlaamse Regering:

G. Van Haverbeke (Kabinet Minister-President), E. Peeters (Kabinet Vlaams Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling), G. Verdoodt (Kabinet Vlaams Minister van Leefmilieu en Tewerkstelling), F. Leroy (Kabinet Minister Vice-President), D. Van Assche (Kabinet Vlaams Minister van Economie, KMO, Landbouw en Media)

Voor de Sociale Partners:

M. Andries (VEV), J.M. De Baene (Vlaams ABVV), H. Engelen (ACLB), J. Sap (NCMV), C. Serroyen (Vlaams ACV), B. Meulemans (BB)

Voor de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen:

R. Van Meensel

Voor de Administratie Wetenschap en Innovatie

J. De Cuyper

Voor de Administratie Werkgelegenheid:

M. Stappaerts, E. Loddewijckx

Uitgenodigd als deskundigen:

Prof. dr. J. Bundervoet, P. van der Hallen (Steunpunt WAV)

Coördinatie-Secretariaat:

M. Van Gramberen, J. Troch

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap,
Administratie Werkgelegenheid

Markiesstraat 1, B-1000 Brussel

Tel. 02/553.44.05, Fax 02/553.44.00

E-mail :

mieke.vangramberen@ewbl.vlaanderen.be

DE INTERUNIVERSITAIRE BEGELEIDINGSGROEP

De Interuniversitaire Begeleidingsgroep volgt de werkzaamheden van het VIONA-programma op vanuit een wetenschappelijke invalshoek, inzonderheid deze m.b.t. de samenstelling van de Jaarboeken en de onderzoeksagenda van het arbeidsmarktonderzoeksprogramma.

Voorzitter:

Prof. dr. E. Omev (UG)

Secretariaat:

P. van der Hallen, Steunpunt WAV (K.U.Leuven)

Voor de onderzoeksinstellingen:

Prof. dr. J. Bundervoet (Steunpunt WAV, K.U.Leuven), G. Brusten (Studiedienst VDAB), dr. H. De Witte (K.U.Leuven), Mevr. M. Vanweddingen (Administratie

Planning en Statistiek, Vlaams Gemeenschap), Prof. dr. E. Henderickx (RUCA), F. Holderbeke (Steunpunt WAV, K.U.Leuven), Prof. dr. S. Kesenne (UFSIA), Prof. dr. M. Rigaux (UIA), P. Arriijn (IISA), Prof. dr. Fr. Spinnewyn (CES, K.U.Leuven), M. Van Gramberen (Administratie Werkgelegenheid Vlaamse Gemeenschap), dr. W. Van Dongen (CBGS), B. Van Schel (Studiedienst VDAB), Mevr. Prof. dr. M. Van Haegendoren (LUC), Prof. dr. J. Vilrocx (VUB), E. Devroe (Administratie Wetenschapsbeleid Vlaamse Gemeenschap)

Secretariaat:

Steunpunt WAV, E. Van Evenstraat 2C, 3000 Leuven
Tel. 016/ 32.32.39, Fax 016/32.32.40

STEUNPUNT WERKGELEGENHEID, ARBEID EN VORMING (WAV)

Het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid, Vorming (WAV) staat in het kader van het VIONA-programma in voor een aantal opdrachten waaronder de monitoring en rapportering van evoluties en trends op de arbeidsmarkt, de informering en documentering over de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de netwerkvorming met en onder arbeidsmarktonderzoekers, het overleg met en ondersteuning van de administraties welke instaan voor de inzameling en ter beschikking stelling van arbeidsmarktgegevens.

Samenstelling :

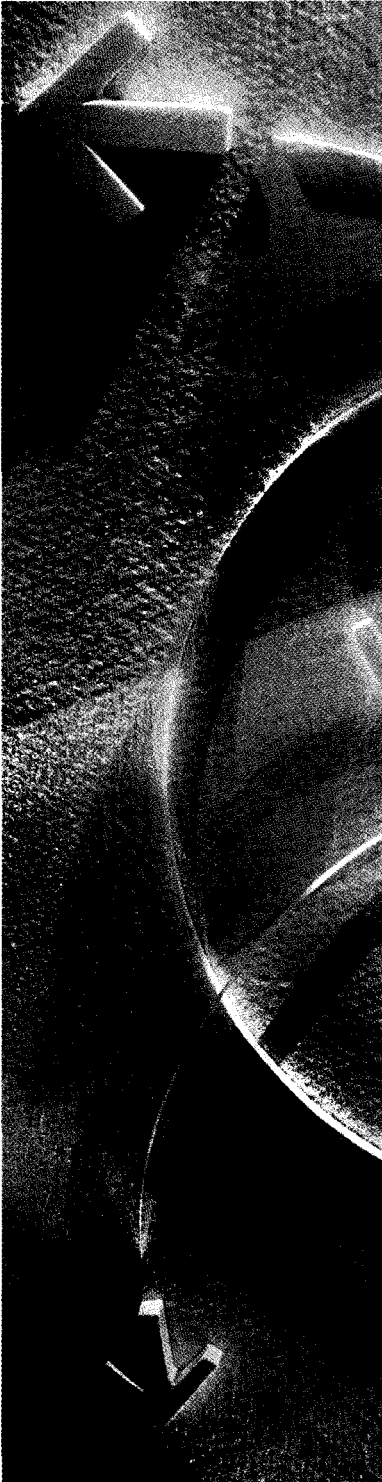
Prof. J. Bundervoet (promotor), Prof. E. Spinnewyn (co-promotor), P. van der Hallen (co-promotor en coördinator), Ph. Verstappen, E. Van Dael (secretariaat), J. Vranckx, I. Vandervelden en S. Rys (documentatie), R. De Grande (informatica), F. Holderbeke en

W. Van Frier (projectleiders), M. Ramioul, D. Malfait, T. Vanden Brande, L. Van Wichelen, Ph. De Baets, W. Herremans, N. Van Mechelen (wetenschappelijk medewerkers)

Secretariaat:

Steunpunt WAV, E. Van Evenstraat 2C, 3000 Leuven
Tel. 016/ 32.32.39, Fax 016/32.32.40

E-mail : Steunpunt.WAV@Hiva.Kuleuven.ac.be



COLOFON

SAMENSTELLING

ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
*departement Economie, Werkgelegenheid,
Binnenlandse aangelegenheden en Landbouw*
administratie Werkgelegenheid

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Mieke Stappaert
directeur-generaal
Markiesstraat 1
1000 Brussel

LAY-OUT & DRUK

R&S
Nekkerspoelsstraat 241
2800 Mechelen

DEPOTNUMMER

D/1999/3241/117

@ ministerie van de Vlaamse Gemeenschap