

De monitor van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid

Strategisch Plan Werkgelegenheid: monitoring van de beoogde beleidseffecten. *Stand van zaken 1 oktober 2001. Administratie Werkgelegenheid, 113 p.*

In de loop van oktober 2001 werd de tweede editie van de 'monitoring van de beoogde beleidseffecten' van het Strategisch Plan Werkgelegenheid aan het Vlaamse Parlement voorgelegd. Kort na haar aantreden, nam de Vlaamse regering de beslissing om elke minister in de mogelijkheid te stellen zich bij de opmaak van zijn beleidsvoornemens te laten ondersteunen door de administratie. Die ondersteuning gebeurt volgens de methodiek van de strategische planning en levert de minister een beleidsnota op (bestemd voor het Parlement en voor de buitenwereld) en een strategisch plan (bestemd voor intern gebruik, voor sturing en opvolging van zijn administratie). Hiervoor werd een planningsteam samengesteld onder leiding van de kabinetchef, Fons Leroy, van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme, Renaat Landuyt. Het was uiteindelijk de minister die zijn definitieve goedkeuring heeft gegeven aan de ontwerp tekst en op die manier zijn strategisch plan heeft vastgelegd. Tevens werd beslist om de Administratie Werkgelegenheid jaarlijks een opvolgingsrapport op te laten stellen. Het eerste rapport verscheen in het najaar van 2000. Het recente en meer uitgebreide rapport is het tweede in de rij. Binnen het strikte kader van dit strategisch plan biedt de nota een stand van zaken van de evolutie van (cijfer)gegevens en beleidsinspanningen in het afgelopen jaar. Dit artikel vat de belangrijkste evoluties samen.

Vier strategische doelstellingen

Het Strategisch Plan vertrekt van vier *strategische doelstellingen*, die bij het begin van de legislatuur werden geformuleerd. Strategische doelstellingen zijn concrete stappen op weg naar het bereiken van de ideale visie en bepalen wat de overheid door haar beleid gedurende de regeerperiode in de externe omgeving wil bereiken.

De eerste Strategische doelstelling is het *verbogen van de werkzaamheidsgraad*. In 2000 steeg de Vlaamse werkzaamheidsgraad verder tot 63,9%. Vlaanderen haalt zo een deel van zijn achterstand in tegenover de drie belangrijkste buurlanden. De Vlaamse werkzaamheidsgraad situeert zich nu reeds boven het Europese gemiddelde. Dit ging samen met een verdere daling van de werkloosheid in 2000. De evolutie midden 2001 wijst evenwel op de dreiging van een heropflakking van die werkloosheid. Bovendien is de daling van de werkloosheid niet dezelfde voor alle groepen. Een hogere werkzaamheidsgraad en een afgenomen werkloosheid in 2000 betekent ook een verdere verbete-

ring van de verhouding tussen actieven en niet-actieven.

De tweede strategische doelstelling is er op gericht om door een combinatie van algemene en categoriale maatregelen de *participatie te verhogen van die groepen die een geringere toegang tot de arbeidsmarkt kennen*. De algemene werkloosheid is in de loop van 2000 en tijdens de eerste helft van 2001 verder gedaald. Wel treedt een knipperlicht in werking wanneer we zien dat de werkloosheidsdaling in de eerste helft van 2001 sterk afneemt en een stagnatie zich aandient. Achter het positieve algemene beeld van de voorbije periode gaat evenwel schuil dat bepaalde groepen een structurele achterstand op de arbeidsmarkt hebben en minder van de economische heropleving hebben kunnen genieten. De langdurige werkloosheid is in 2000 duidelijk afgenomen. De werkloosheid bij kansengroepen als laaggeschoolden en allochtonen blijft evenwel ongunstig: hun relatieve achterstandspositie is nog vergroot.

Een ander beoogd beleidseffect is hier een meer evenredige vertegenwoordiging van deze kansengroepen op de arbeidsmarkt. De werkzaamheidsgraad van de kansengroepen die tot nu toe ondervertegenwoordigd zijn, stijgt, maar deze stijging verloopt niet gelijkmatig. De werkzaamheidsgraad van ouderen stijgt sneller dan de gemiddelde werkzaamheidsgraad. Bij de andere kansengroepen is er een zwakkere groei dan gemiddeld en vergroot hun relatieve achterstand.

Naast inspanningen aan de aanbodzijde vereist dit ook inspanningen aan de vraagzijde. De nog onvolledige gegevens wijzen hier op beperkte doch bewuste inspanningen om te komen tot meer diversiteit in het personeelsbeleid van ondernemingen en organisaties. De VESOC-actieplannen voor migranten, arbeidsgehandicapten en gelijke kansen man/vrouw kunnen hier een dynamiek op gang brengen.

Het *verbeteren van de kwaliteit van de arbeid* vormde een derde strategische doelstelling. Hier blijft de vaststelling dat er nog onvoldoende goede indicatoren zijn om dit te meten. De verantwoordelijkheid onder het Europees voorzitterschap vormt een bijkomende impuls. Daarom werd in het kader van VIONA een eerste onderzoeksopdracht gege-

ven om tot een werkbaarheidsgraad te komen om de kwaliteit van de arbeid te monitoren. Ondertussen wijzen indirecte indicatoren – met zeer veel voorbehoud – op een relatieve tevredenheid over de kwaliteit van de arbeid. De werkdruk die werknemers ervaren vormt hier evenwel een belangrijk aandachtspunt.

Een vierde strategische doelstelling beoogt een *toename van individuele en maatschappelijke opleiding*. Het leervermogen neemt toe, maar de stijging van de deelname aan opleidingen volstaat voorlopig niet om de in het Vlaams Werkgelegenheidsakkoord 2001-2002 vooropgestelde participatie van 10% te halen in 2010. Ook de scholingsgraad stijgt. Dit wil zeggen dat het aandeel van de 25 tot 34-jarigen met een laag opleidingsniveau afneemt, terwijl het aantal hoger geschoolden toeneemt. De globale toename van het onderwijsniveau betekent evenwel niet dat de ongelijke kansen verminderen.

Dertien kritische succesfactoren

Om deze vier strategische doelstellingen te verwezenlijken, werden bij de opstelling van het Strategisch Plan 13 kritische succesfactoren onderscheiden. *Kritische succesfactoren (KSF's)* geven aan welke terreinen van het beleid cruciaal zijn voor het bereiken van de strategische doelstellingen en welke beleidseffecten er moeten worden vervuld om op deze terreinen succesvol te zijn. Kritische succesfactoren hebben betrekking op een beperkt aantal werkingsvelden, interne of externe, waarin de overheid uitstekend moet presteren om haar doelstellingen te halen.

Een eerste KSF is het bestaan van *een maatschappelijk gedragen visie* op het werkgelegenheidsbeleid. Voor het volgende decennium is het overleg in het Trefpunt Werkend Vlaanderen tussen de overheid, de sociale partners en andere actoren in het kader van de Kleurennota de belangrijkste stap. Daarnaast werden verschillende samenwerkingsakkoorden met andere overheden afgesloten.

Een tweede KSF is het *verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod* op de arbeidsmarkt. Er bestaat geen sluitend antwoord op de vraag of de afstemming tussen vraag en aanbod op de ar-

beidsmarkt het voorbije jaar is verbeterd of verslechterd, maar de indirecte indicatoren evolueren eerder positief. De kwantitatieve toeleiding van werkzoekenden is alleszins verbeterd: meer werkzoekenden werden aangesproken door een VDAB-traject. Tevens groeide het aantal private arbeidsbemiddelingsbureaus (interimkantoren, outplacementbureaus en selectiekantoren). De groei van internet verhoogde de transparantie van de arbeidsmarkt voor werkzoekenden en voor werkgevers. Naast de VDAB-initiatieven als Kiss en Wis ontwikkelden zich ook verschillende commerciële internetsites, vaak gericht op bepaalde arbeidsmarktsegmenten. De grotere transparantie won nog aan belang naarmate het aantal werkzoekenden per vacature verder daalde tot de zomer van 2001. De opnieuw toenemende werkloosheid midden 2001 vertaalde zich in een voorzichtige kentering van de spanningsindicator. Het dalend aantal werkzoekenden per vacature vertaalde zich tot 2000 eveneens in een langere vervullingstijd, die opliep tot gemiddeld 65 dagen voor vacatures met betrekking tot knelpuntberoepen.

De versterking van de signaalfunctie van de arbeidsmarkt bemiddelaars betekent verdere aandacht voor knelpuntvacatures bij de VDAB en de afstemming van een deel van het opleidingsaanbod hierop. Daarmee zijn een aantal voorwaarden voor een betere afstemming geschapen, vooral aan de aanbodzijde. Tenslotte vereist een betere afstemming tussen vraag en aanbod ook dat de bedrijven een arbeidsmarktbeuwer personeelsbeleid voeren, gebaseerd op een diversiteitsmanagement. Overkwalificatie, verdringing en discriminaties maken dat heel wat 'slapende vermogens' onbenut blijven, zowel binnen bedrijven als in de arbeidsreserve. Gegevens over het HRM-beleid van ondernemingen zijn evenwel nog niet beschikbaar, maar zullen de volgende jaren ter beschikking komen op basis van het VIONA-vraagzijdeonderzoek (zie elders in dit nummer).

Een derde kritische succesfactor in het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid is de mate waarin er een beleid wordt gevoerd dat gericht is op de *evenredige participatie van alle bevolkingsgroepen* op de arbeidsmarkt. Bijkomend aan de gegevens bij de tweede strategische doelstelling merken we hoe het laatste jaar meer werk wordt gemaakt van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers.

Een vierde kritische succesfactor is een *beter afstemming tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt*. Problematisch blijft hier het deeltijds onderwijs. Het aantal leerlingen in het stelsel van deeltijds leren neemt toe, maar ook in het schooljaar 2000-2001 vinden ruim 44% van deze jongeren geen arbeids- of werkervaringsplaats. Dit percentage moet verder omlaag om de afstemming onderwijs en arbeidsmarkt te vergroten en om deze jongeren effectieve kansen op de arbeidsmarkt te geven. Een andere doelstelling is de verhoging van de startkwalificaties. Maar liefst 12% van de schoolverlaters verliet de schoolbanken zonder startkwalificatie. Dit percentage ligt het hoogst bij de mannelijke populatie (15%).

Een vlotte overgang van de school naar het bedrijfsleven is een laatste beleidsdoel bij KSF 4. Volgens de gegevens van de VDAB heeft nog 9,1% van de schoolverlaters na één jaar geen werkervaring. De slechtste scores vinden we bij diegenen met een diploma lager onderwijs, een buitenlands diploma of met louter een getuigschrift lager secundair onderwijs. De meest gunstige situatie vinden we bij diegenen met een diploma hoger onderwijs van één cyclus en bij de middenstandsopleidingen. Het federale startbanenplan verbetert voor vele jongeren de overgang van school naar werk.

Vanuit het concept van 'levenslang leren' is het *stimuleren van permanente vorming* voor werknemers én werkzoekenden een evidente vijfde kritische succesfactor. Een geleidelijke verbreding van de permanente vorming blijkt uit de vaststelling dat de deelname aan opleidingen georganiseerd door de Vlaamse overheid stijgt. Of deze toename ook een democratisering inhoudt, kan uit de bestaande gegevens niet worden afgeleid. Edufora zorgt voor een betere bekendmaking van en inzicht in het bestaande opleidingsaanbod. Opdat in 2004 1,9% van de loonmassa in opleiding zou geïnvesteerd worden, is evenwel nog een hele weg af te leggen.

Aansluitend beoogt KSF 6 een samenleving die gericht is op een *verbodiging en verbreding van individuele ontplooiingskansen*. Een evolutie in de deelname aan 'levensbrede vorming' is evenwel nog niet meetbaar. Het actieplan 'Een leven lang leren in goede banen', de werkgroep rond 'Elders Verworven Competenties' en de 'Taskforce loopbaanbegeleiding' zijn stappen naar visievorming en ontwikkeling van een aangepast beleidskader.

Het *aantrekkelijker maken van de werkomgeving* (KSF 7) blijft voorlopig slechts indirect meetbaar. Hier verdient de uitbouw van meetinstrumenten meer aandacht. KSF 8 beoogt het *aantrekkelijker maken van arbeid*, zowel op macro- als op microvlak. Inzake het wegwerken van werkloosheidsvallelen voert Vlaanderen vooral een flankerend beleid, met investeringen in betere kinderopvang en in een verhoging van de mobiliteit van werkzoekenden. Tenslotte moet de uitbouw van de diensten-economie zowel de combinatie van arbeid en zorgtaken voor werkenden aantrekkelijker maken in een uitbestedingsscenario, als de werkgelegenheid in nieuwe dienstenbanen bevorderen. Een pilootproject voor de uitbouw van nabijheidsdiensten werd opgestart in 13 centrumsteden.

Een sterkere bijdrage tot de *creatie van (nieuwe) vormen van werkgelegenheid* vormt een negende kritische succesfactor. De totale werkgelegenheid in loondienst steeg met 1,6% tijdens de periode 1998 en 1999. In absolute cijfers bedroeg deze toename 29 691 bijkomende loontrekkenden. De werkgelegenheidsgroei in sociale economiebedrijven steeg eveneens, maar in beperkte mate.

Een tiende kritische succesfactor omvat *een meer gelijke verdeling van werk en een betere combinatie van werk met andere activiteiten*. Over de bedrijfskant is momenteel geen systematische informatie beschikbaar. Wel zien we dat het aantal mensen dat deeltijds werkt of een voltijdse of deeltijdse loopbaanonderbreking opneemt, stijgt. Er is een inhaalbeweging van mannen merkbaar, maar de maatregelen blijven een enorme gender-bias vertonen: bij arbeidsduurvermindering op gezinsniveau krijgt de voltijds werkende mannelijke kostwinner vaak een deeltijds werkende vrouw naast zich, zonder dat de mannelijke arbeidstijd verandert. Het 'anderhalfverdienersmodel' is allesbehalve gender-neutraal. Om gendergelijkheid te bereiken zal een sterkere inspanning moeten gebeuren om mannen aan te moedigen tot een beperking van de arbeidstijd.

Problematisch is dat rond de elfde KSF, met name het *bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*, nog steeds weinig informatie voorhanden is. Via Trivisi en VIONA-studies gebeurt er momenteel een terreinverkenning. Een voorwaarde voor de belangrijkste strategische doelstellingen

is *een voldoende sterk economisch draagvlak*, dat bovendien veelzijdig genoeg is om economische en maatschappelijke veranderingen aan te kunnen (KSF 12). Om dit adequaat te monitoren, ontbreken echter ook hier cruciale gegevens. Inzake economische ontplooiing daalt het aantal oprichtingen van bedrijven in 2000 verder in het Vlaams Gewest, maar evenzeer daalt het aantal falingen. De vooropgestelde netto-aangroei van het aantal ondernemingen en zelfstandigen wordt niet gehaald, in tegenstelling tot de aangroei van de werkgelegenheid. Problematisch blijft ook een meer evenwichtige subregionale spreiding van de werkgelegenheid. De gegevens over de gewenste stijging van het aantal innovaties in ondernemingen en organisaties zijn nog onvoldoende betrouwbaar. De ontwikkeling van een meerwaarden-economie tenslotte versterkt de gewenste interdependentie tussen de reguliere en sociale economie.

Een laatste kritische succesfactor bestaat uit *het transparanter, efficiënter en effectiever maken van het instrumentarium van het werkgelegenheidsbeleid*. Enkel dan kan een overheid samen met de sociale partners efficiënt beleidsmatig sturen. Daartoe worden drie beleidseffecten nagestreefd. Ten eerste worden de bevoegdheden en samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus verder gehomogeniseerd en geoptimaliseerd. Ten tweede wil men de verschillende actoren van het werkgelegenheidsbeleid in kaart brengen om zo de positionering van deze actoren verder scherp te stellen. De huidige hervorming van de VDAB is hierbij cruciaal. Tenslotte wordt ook het instrumentarium ter uitvoering van het beleid verbeterd. Zo wordt, door informatisering en administratieve vereenvoudiging, een snellere en transparantere dienstverlening naar de burger toe bewerkstelligd. De continuering en sterkere inhoudelijke ondersteuning van het VIONA-onderzoeksprogramma (www.viona.be) moet toelaten om het beleid de volgende jaren beter te onderbouwen en de evaluaties preciezer te kunnen uitwerken. Dit gaat samen met de verdere uitbouw van de monitoring.

Drie aandachtspunten ter afronding

De (partiële) monitoring van de strategische doelstellingen en de kritische succesfactoren van het Strategisch Plan Werkgelegenheid moeten toelaten

dit beleid beter te kunnen opvolgen en desgevallend bij te sturen. Belangrijk is het *groeiproces in de strategische planning*. Hoewel de instrumenten voor een effectieve monitoring nog op vele plaatsen ontbreken, biedt deze tweede stand van zaken reeds een veel adequater beeld dan de eerste versie einde 2000. Ook voor het volgende jaar zal een verfijning van de meetmethodes cruciaal zijn om de beleidsevolutie en de beleidsevaluatie beter in kaart te brengen. De (verdere) hervorming van de overheidsorganisaties (administratie en verzelfstandigde overheidsinstellingen) en de investeringen in onderzoek zijn hiervoor cruciale instrumenten.

Uit deze monitoring komen voor de volgende jaren *belangrijke en concrete uitdagingen* naar voor. Zonder volledig te zijn, denken we aan verdere investeringen om de absolute en relatieve achterstand van kansengroepen op de arbeidsmarkt te verminderen, met bijzondere aandacht voor de situatie van allochtonen. Dit vereist ook een verdere vergroting van het draagvlak voor de meerwaarde van een diversiteitsmanagement in bedrijven. De (sub)regionale verschillen op de Vlaamse arbeidsmarkt blijven eveneens groot. De verdere verhoging van de deelname van werkenden en werkzoekenden aan opleiding is noodzakelijk om de doelstellingen van het Vlaams Werkgelegenheidsakkoord te halen. Inzake deeltijds onderwijs is het problematisch dat de werkervaring voor bijna de helft van de leerlingen blijft ontbreken, en daarmee

ook hun (latere) kansen op arbeidsmarkt. Tenslotte is de uitbouw van instrumenten om de kwaliteit van de arbeid beter te meten en om deze te kunnen verbeteren cruciaal: een verhoging van de werkzaamheidsgraad vereist een verhoging van de werkbaarheidsgraad. Op deze domeinen liggen belangrijke bijkomende uitdagingen, aanvullend aan de huidige beleidsinspanningen.

Het globale beeld voor de periode 2000-2001 is gunstig. De basisparameters wijzen op een verhoging van de werkzaamheidsgraad en een afname van de werkloosheid tegen de achtergrond van een gunstig economisch klimaat. In de afwerkingsperiode van deze monitoring werd echter een groeivertraging midden 2001 duidelijk, die mogelijk nog zal worden versterkt door de nasleep van de aanslagen in de Verenigde Staten in september 2001. Beide ontwikkelingen leiden tot een *grotere turbulentie en onzekerheid*. Deze veranderingen zullen de volgende maanden nopen tot een grotere aandacht voor de werkgelegenheidsgevolgen van deze evoluties.

Dirk Geldof

Ann Van den Cruyce

Jef Van der Wee

An Wauters

Administratie Werkgelegenheid