

# Meer en betere jobs

OECD (2003). *Employment Outlook. Towards more and better jobs.*

**Het thema van de jaarlijkse 'Employment Outlook' van de OESO duidt de kern van het 'moderne' werkgelegenheidsbeleid aan: de wegen naar niet alleen meer, maar ook betere jobs. Het is een positieve vaststelling dat de OESO de laatste tijd meer en meer oog heeft voor kwalitatieve aspecten van de arbeid. Terwijl het vroeger vooral ging om de klassieke arbeidsvoorwaarden zoals lonen en arbeidsduur, heeft men nu ondermeer ook aandacht voor de arbeidsomstandigheden, de gevolgen ervan voor de gezondheid, de evolutie van de jobonzekerheid en de loonverschillen.**

Hoewel de 30 OESO-landen (waaronder o.a. de EU-lidstaten, Noord-Amerika, Japan, Korea, Oceanië en het vroegere Oostblok) zeer verschillende sociaal-economische prestaties laten optekenen, is het interessant om enkele krachtlijnen van de evolutie van de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid van het laatste decennium te schetsen.

## Balans van het laatste decennium

Sinds het dieptepunt van de werkloosheid in de periode 2000-2001 is de werkloosheidsgraad in de OESO-regio opnieuw met één procentpunt gestegen. Hiermee werd ongeveer twee derde van de daling teniet gedaan door de economische groei-vertraging. De Europese Unie is er, evenals Noord-Amerika en Oceanië, in geslaagd een groter deel van de vooruitgang tijdens de jaren '90 te behouden hetgeen wijst op een *verbeterde weerstand van de arbeidsmarkt tegen negatieve schokken*. Het besef is echter gegroeid dat de werkgelegenheidscreatie tijdens perioden van hoogconjunctuur omkeerbaar is en dat de vooruitzichten op economisch herstel onzeker blijven.

Hoewel de werkgelegenheidsgraad in twee derde van de OESO-landen tussen 1991 en 2001 toegenomen is, bedraagt de gemiddelde stijging slechts een magere 1,1 procentpunt. Er zijn enorme verschillen tussen enerzijds landen als Ierland en Nederland met een stijging van meer dan 10 procentpunt en anderzijds de voormalige oostbloklanden, Turkije en zelfs Zweden waar er een daling was met 5,8 procentpunt.

De toename van de werkgelegenheid kwam vooral ten goede aan de vrouwelijke en de oudere beroepsbevolking. In de meeste landen was er echter een daling van de werkzaamheidsgraad bij de jongeren en de laaggeschoolden. Voor de jongeren gaat het niet noodzakelijk om een verslechtering van de arbeidskansen, hetgeen wel het geval is voor de laaggeschoolden die hun arbeidsmarktsituatie verder zien verslechteren.

De resultaten op het vlak van de kwaliteit van de arbeid geven een gemengd beeld te zien. Wat de loonongelijkheid betreft zijn er voorlopig geen aanduidingen dat deze het laatste decennium sterk is toegenomen in het zog van de sterke werkgelegenheidsdynamiek. In tegenstelling tot soms gangbare indrukken, is de *werkgelegenheid zelfs iets sterker gegroeid in sectoren en beroepen met een relatief goede verloning*. Dit geldt voor zowel de Europese Unie als geheel als voor de Verenigde Staten, maar binnen de EU zijn Nederland en Groot-Brittannië uitzonderingen met een groeiend aandeel van laagbetaalde jobs.

Ook de evolutie van de arbeidsomstandigheden geeft een wisselend beeld te zien. Het aandeel Europese werknemers dat zegt blootgesteld te zijn aan

gezondheids- en veiligheidsrisico's is wel gedaald, maar een groeiend aandeel werknemers rapporteert in enquêtes het probleem van een stijgend arbeidsritme en dwingende deadlines. Samen met lange werkuren resulteert dit in een toename van stressgebonden gezondheidsproblemen en moeilijkheden voor de combinatie van gezin en arbeid.

Het belang van deeltijdarbeid en tijdelijke arbeid in de werkgelegenheidsgroei is onmiskenbaar. In de helft van alle OESO-landen bestaat *minstens de helft van de werkgelegenheidsgroei van het afgelopen decennium uit deeltijdse jobs*. Het zijn vooral vrouwen, jongeren en oudere werknemers die deze nieuwe jobs invullen, hetgeen wijst op de wens van deze categorieën om deeltijdarbeid te combineren met een andere activiteit.

Het belang van tijdelijke arbeid in de werkgelegenheidsgroei was iets kleiner. In de meeste landen nam deze wel verder toe, maar slechts in vier landen (Oostenrijk, Frankrijk, Italië en Portugal) zorgde de tijdelijke arbeid voor meer dan de helft van de werkgelegenheidsgroei. Tijdelijke arbeid zorgt wel voor meer problemen dan deeltijdarbeid omwille van de jobonzekerheid bij de betrokken

werknemers waarvan de meerderheid zegt een vaste job te verkiezen. De toegenomen jobonzekerheid wordt vooral gevoeld door de schrik van laaggeschoolden om langdurig werkloos te worden na ontslag.

In België bedraagt het aandeel van deeltijdarbeid in de totale werkgelegenheid 17,6%, juist het dubbele van het aandeel van tijdelijke arbeid (zie tabel 1). De gemiddelde jaarlijkse groei van deeltijdarbeid, uitgedrukt in procent van de totale werkgelegenheid, lag het afgelopen decennium drie maal zo hoog als deze van de voltijdse arbeid. Tijdelijke arbeid kende procentueel nog een veel snellere toename, maar het aanvingsniveau lag ook veel lager. Opvallend is dat de *vaste tewerkstelling een sterkere groei kende dan de tijdelijke arbeid*.

## Inactiviteitsvallen en jobmobiliteit

De OESO ziet drie basisredenen *voor een beleid in functie van een hogere activiteitsgraad*. Vooreerst is het beleid zelf soms de oorzaak van een lage participatie, zoals hoge marginale aanslagvoeten in de

**Tabel 1.**

Het aandeel van de deeltijdse (PT) en tijdelijke arbeid in de totale werkgelegenheid (2001) en de gemiddelde jaarlijkse groei (1991-2001) ervan in % van de totale werkgelegenheid (OESO-landen).

	Aandeel deeltijdsen in totale WGH	Jaarlijkse groei in % van totale WGH		Aandeel tijdelijken in totale WGH	Jaarlijkse groei in % van totale WGH	
		Deeltijds	Voltijds		Tijdelijk	Vast
Australië	27,2	0,9	1,1	5,7	-	-
<b>België</b>	<b>17,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>8,8</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>
Canada	18,1	0,3	1,4	12,8	0,7	2,2
Denemarken	14,5	-0,3	0,8	9,4	-0,2	0,7
Duitsland	17,6	0,6	-0,8	12,7	0,3	-0,5
Frankrijk	13,8	0,3	0,6	14,9	0,7	0,7
Groot-Brittannië	23,0	0,4	0,1	6,7	0,2	0,7
Italië	12,2	0,4	-0,2	9,5	0,4	-0,4
Japan	24,9	0,5	-0,4	12,8	0,3	0,4
Nederland	33,0	1,3	1,3	14,3	1,0	1,5
Polen	11,6	-0,1	0,1	11,9	1,9	-4,5
Spanje	7,9	0,5	1,2	31,5	0,7	1,8
Verenigde Staten	13,0	0,1	1,5	4,0	-0,1	2,0
Zweden	13,9	0,4	1,7	14,8	0,4	1,9

Bron: OESO.

belastingen. Ten tweede kan een lage activiteitsgraad een bijkomende fiscale druk veroorzaken indien de niet-activiteit gepaard gaat met sociale uitkeringen. Een hogere activiteitsgraad moet ten derde ook de sociale insluiting bevorderen. Een aanpak van deze hinderpalen wordt nog dringender tegen de achtergrond van de vergrijzing, die druk zal uitoefenen op de levensstandaard en de fiscale ondersteuning van sociale programma's indien de activiteitsgraad niet toeneemt. Indien er geen oplossingen worden gevonden om zowel de aanbod- als de vraaggestuurde drempels voor werkgelegenheidsgroei aan te pakken, zal er tegen 2030 een absolute daling van de beroepsbevolking ontstaan in bijna de helft van de OESO-landen. De verhouding van het aantal 65-plussers tegenover de beroepsbevolking zou toenemen van 27% in 2000 naar liefst 47% in 2030 en het aandeel van actieve 50-plussers in de beroepsbevolking zou toenemen van 23% naar 31%.

In alle landen, ook deze waar de werkzaamheidsgraad reeds hoog is, blijkt een groot deel van de inactieve bevolking mogelijk geïnteresseerd in betaalde arbeid. Op basis van ramingen over de potentiële beroepsbevolking en van internationale vergelijkingen blijkt dat een *expansief activeringsbeleid een werkzaamheidsgraad zou kunnen realiseren die 7% tot 12% van de bevolking op actieve leeftijd* bedraagt.

De grootste potentiële arbeidsreserve is te vinden bij vrouwen, ouderen en laaggeschoolden. Daarnaast zijn er de kleinere groepen van alleenstaande ouders en gedeeltelijk arbeidsongeschikten, voor wie tewerkstelling wel een grote sociale meerwaarde betekent. De niet-activiteit van jongeren is vooral het gevolg van hun voltijdse scholingsactiviteit, hetgeen een basis is voor toekomstige groei. Een vlotte overgang naar de arbeidsmarkt is voor deze groep de belangrijkste doelstelling.

De allochtonen zijn een laatste belangrijke groep die ondertewerkgesteld is. In de meeste OESO-landen is de tewerkstellingsachterstand van de mannelijke allochtonen relatief beperkt: ze halen een gemiddelde werkzaamheidsgraad van 70% tegenover 74% voor de autochtone mannen. Bij de vrouwen bedraagt de kloof gemiddeld 8 procentpunt. België neemt hier een weinig benijdenswaardige positie in, met een veel grotere kloof tussen allochtonen en autochtonen, bij zowel mannen en vrouwen, dan het OESO-gemiddelde. *België heeft*

*binnen de OESO zelfs de laagste werkzaamheidsgraad voor allochtone vrouwen (32% tegenover 53% voor de autochtone vrouwen), bij de mannen is de kloof tussen allochtonen en autochtonen dubbel zo groot als het OESO-gemiddelde: het verschil in de werkzaamheidsgraad bedraagt in België 9 procentpunt (61% voor de allochtonen en 70% voor de autochtonen).*

De geringe uitstroom uit het inactieve segment en de moeilijkheden om personen op beroepsactieve leeftijd te activeren blijkt ook uit de gemiddelde duur van hun inactiviteit. De personen die midden de jaren '90 niet tewerkgesteld waren, bleven ook gedurende het grootste deel van de volgende 5 jaar zonder betaalde arbeid: in Europa duurde deze periode met 4,25 jaar nog een stuk langer dan in de VS met 3,5 jaar. Maar ook in de VS is de korte gemiddelde duur van de werkperiodes een aanduiding dat de *werkonzekerheid een rem is op de stijging van de activiteitsgraad*.

Uit de mobiliteitsgegevens blijkt ook duidelijk het bestaan van de 'lageloonval' in zowel Europa als de VS. Deze speelt vooral voor personen die pendelen tussen lageloonjobs en niet-tewerkstelling: personen die in een basisjaar tewerkgesteld zijn in een lageloonjob, blijven de volgende 5 jaar gemiddeld bijna 4 jaar tewerkgesteld in dit lageloonsegment of zijn terug te vinden in de werkloosheid. Dit ligt zelfs nog hoger bij vrouwen, laaggeschoolden en oudere personen. *De opwaartse jobmobiliteit van laagbetaalde werknemers* is voor het beleid een belangrijke aanvulling op de activering van niet-beroepsactieven.

Gelukkig leiden niet-tewerkstelling en lageloonjobs niet noodzakelijk tot een inkomensniveau op of onder de armoedegrens en dit omwille van de aanwezigheid van een ander inkomen of een sociale uitkering binnen het huishouden. Maar vooral in de VS verhogen werkloosheid en lageloonjobs het risico op chronische armoede. In het geval van permanente tewerkstelling in een periode van 5 jaar is het risico op langdurige armoede eerder beperkt: minder dan 3% in Europa en 5% in de VS. Dit loopt echter op tot 13% in Europa en 32% in de VS voor personen die in een periode van 5 jaar nooit tewerkgesteld waren. In het geval van permanente tewerkstelling in lageloonjobs bedraagt de kans op langdurige armoede eveneens 13% in Europa maar loopt deze op tot 41% in de VS.

## Werk lonend maken

---

Maatregelen om werk lonend te maken kunnen effectief zijn voor het vinden van werk en hebben een belangrijke herverdelingsfunctie. De VS en Groot-Brittannië hebben een lange traditie in uitkeringen die gekoppeld zijn aan het opnemen van betaalde arbeid, in het bijzonder voor alleenstaande ouders. De belangrijkste voorwaarden voor het succes van dergelijke tewerkstellingsgerelateerde uitkeringen zijn de sterke *focus op specifieke doelgroepen en hun beperking in tijdsduur om de zelfredzaamheid aan te moedigen*.

Een minimumloon is voor achtergestelde groepen vaak een belangrijk instrument om werk voldoende lonend te maken. Wanneer dit minimumloon relatief hoog is in vergelijking met het gemiddelde loon, wordt arbeid wel voldoende lonend maar riskeert de arbeidsvraag te verminderen. In dit geval zullen veel maatregelen om het arbeidsaanbod te verhogen, zoals de tewerkstellingsgerelateerde uitkeringen, geen effect hebben. Maar anderzijds moeten vele van de maatregelen in de VS en Groot-Brittannië ondersteund worden door een minimumloon dat voorziet in een bodem waaronder de lonen niet kunnen zakken.

Ook loonkostsubsidies kunnen tewerkstelling creëren voor risicogroepen, in het bijzonder voor laaggeschoolden en laaggekwalificeerden. Zowel in België, Frankrijk als Nederland hebben dergelijke maatregelen hun nut bewezen voor ongeschoolde arbeid. Op korte termijn is er wel een aanzienlijk 'meevaleffect', maar ook hier is een sterke focus op specifieke groepen van groot belang.

Een betere combinatie tussen loon- en gezinsarbeid is essentieel voor de vrouwelijke arbeidsparticipatie. Betaald moederschapverlof, het drukken van de kosten voor kinderopvang – vooral voor laaggeschoolde of laagbetaalde vrouwen – en deeltijdwerk zijn de geëigende instrumenten om de vrouwelijke activiteitsgraad te verhogen. Voor jonge moeders kunnen zowel deeltijdwerk als flexibele arbeidstijdregelingen hun arbeidsmarktuittrede verhinderen.

Alleenstaande ouders behoren tot de groepen met de laagste werkgelegenheidsgraad. Om armoede en sociale uitsluiting bij de kinderen te voorkomen is het zeer belangrijk om de specifieke handicaps van deze groep tegemoet te komen. De sociale on-

dersteuning voor deze groep moet sterker gericht worden op tewerkstelling.

Ook gezondheidsproblemen zijn een belangrijke oorzaak van het verlaten van de arbeidsmarkt. In de groep van arbeidsongeschikten is er een aanzienlijk deel dat opnieuw aan de slag zou willen gaan, maar toch blijft hun werkzaamheidsgraad voorlopig laag. Hier is *individueel maatwerk in een vroeg stadium van de arbeidsongeschiktheid* het aangewezen middel om de kans op reïntegratie op de arbeidsmarkt te vergroten.

In het kader van de vergrijzing is het vooral van belang de tewerkstellingskansen van de oudere beroepsactieven te verbeteren. Hiervoor zal een omvattende reeks op elkaar afgestemde maatregelen nodig zijn die zowel op de arbeidsvraag als op het arbeidsaanbod inwerken.

## Interactie tussen actief en passief sociaal beleid

---

In sommige OESO-landen heeft de meerderheid van de bevolking op beroepsactieve leeftijd die noch aan het werk noch in opleiding is, een inkomensvervangende uitkering. In dergelijke situatie zal het moeilijk zijn om de werkgelegenheid te verhogen zonder de uitkeringsafhankelijkheid te verminderen. Uit tabel 2 blijkt dat het aandeel van de bevolking op beroepsactieve leeftijd, die een sociale uitkering geniet, sterk gestegen is in de jaren '80 en iets minder sterk in de jaren '90. De werkgelegenheidsgraad is uitgedrukt in voltijds equivalenten, en ook de uitkeringsafhankelijkheid is omgezet in volledige eenheden door de gedeeltelijke uitkeringen (bijvoorbeeld in het kader van een deeltijdse loopbaanonderbreking of een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid) slechts proportioneel in rekening te brengen.

De gegevens in tabel 2 bevestigen *de structurele achterstand van België op het vlak van de werkzaamheidsgraad en het hogere niveau van de uitkeringsafhankelijkheid*. Het beschikbare arbeidsvolume kan slechts 53% van de personen op beroepsactieve leeftijd een voltijdse job bezorgen. Uitgedrukt in volledige uitkeringen, krijgt van de overige 47% juist de helft een sociale uitkering (23,6%) en de andere helft heeft noch betaalde arbeid noch een sociale uitkering (23,5%).

**Tabel 2.**

De evolutie van de werkzaamheidsgraad in voltijdse equivalenten (VTE), de uitkeringsafhankelijkheid in volledige uitkeringen (VU) en het aandeel niet-werkenden zonder uitkering (OESO-landen; 1980-1999).

%	Werkzaamheidsgraad (VTE)			Uitkeringsafhankelijkheid (VU)			Noch werk – noch uitkering		
	1980	1990	1999	1980	1990	1999	1980	1990	1999
Australië	57,5	57,9	56,4	13,0	13,7	17,5	29,5	28,4	26,1
<b>België</b>	<b>53,8</b>	<b>50,7</b>	<b>52,9</b>	<b>17,4</b>	<b>24,4</b>	<b>23,6</b>	<b>28,8</b>	<b>24,9</b>	<b>23,5</b>
Canada	60,2	63,2	62,6	13,4	19,9	18,0	26,4	16,9	19,3
Denemarken	65,7	67,3	69,7	20,1	23,2	23,1	14,1	9,5	7,2
Duitsland	59,7	59,5	58,9	15,2	18,1	22,4	25,0	22,4	18,8
Frankrijk	60,8	56,3	55,5	13,9	20,2	24,2	25,3	23,5	20,4
Groot-Brittannië	62,2	62,4	60,7	15,2	18,5	18,9	22,7	19,1	20,4
Japan	61,6	62,0	60,6	8,8	10,0	11,4	29,6	28,0	28,0
Nederland	48,5	51,1	58,2	15,9	19,9	17,8	35,6	29,0	24,0
Spanje	49,4	48,5	51,7	8,3	12,3	11,2	42,3	39,2	37,1
Verenigde Staten	60,0	65,2	67,0	16,8	15,6	13,7	23,2	19,2	19,3
Zweden	68,7	72,0	66,2	16,1	17,0	20,0	15,2	11,0	13,8
<b>EU-gemiddelde<sup>1</sup></b>	<b>58,1</b>	<b>57,9</b>	<b>59,4</b>	<b>15,0</b>	<b>19,1</b>	<b>20,2</b>	<b>26,9</b>	<b>23,1</b>	<b>20,4</b>
<b>OESO-gemiddelde<sup>2</sup></b>	<b>58,6</b>	<b>59,1</b>	<b>60,0</b>	<b>13,9</b>	<b>17,7</b>	<b>18,6</b>	<b>27,5</b>	<b>23,2</b>	<b>21,3</b>

1. Het betreft hier het gemiddelde voor België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland, Nederland, Oostenrijk, Spanje en Zweden.
2. Het betreft hier het gemiddelde voor dezelfde 10 EU-landen aangevuld met Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten.

**Bron:** OESO.

Deze gegevens nuanceren enigszins het beeld van België als land met een zeer fijnmazig net van sociale uitkeringsstelsels dat als alternatief zou dienen voor de niet-beroepsactieven. De lagere werkzaamheidsgraad van België (ongeveer -7 procentpunt tegenover de EU- en OESO-gemiddelden) wordt verre van volledig gecompenseerd door een evenredig hogere uitkeringsafhankelijkheid die 'slechts' 4 à 5 procentpunt hoger ligt dan de gemiddelden en op hetzelfde niveau ligt als in Denemarken, Duitsland en Frankrijk. *Het aandeel zonder betaalde arbeid noch sociale uitkering ligt zelfs enkele procentpunten hoger dan de internationale gemiddelden.* Hoewel de OESO niet ingaat op de Belgische situatie, kan dit erop wijzen dat specifieke groepen zonder job ook geen aanspraak (meer) kunnen maken op een werkloosheidsuitkering die in de praktijk verre van onbegrensd is in duurtijd.

Activeringsmaatregelen waardoor uitkeringstrekkingen aangespoord worden om inspanningen te doen in functie van beschikbaarheid voor of het vinden van werk, kunnen een structurele daling van de uitkeringsafhankelijkheid genereren. Normaal vereisen de uitkeringen bij vervroegd of brugpensioen, maar ook soms bij arbeidsongeschiktheid, geen beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Het is nochtans mogelijk om bepaalde arbeidsbemiddelingsdiensten aan te bieden en deelname te vereisen aan bepaalde arbeidsmarktgerichte activiteiten, zoals een gesprek over jobkansen. Maar het is weinig coherent om op dit vlak sterke verplichtingen op te leggen zonder eisen te stellen aan het opnemen van een job. Voor arbeidsgeschikte personen met dergelijke uitkering zou er dan ook een duidelijke beschikbaarheidsvereiste moeten gesteld worden.

De mogelijkheid bestaat dat er een *substitutie tussen uitkeringen* ontstaat waarbij een daling in de ene uitkeringscategorie gepaard gaat met een stijging in een andere. De toegang tot het vervroegd pensioen verstrengen kan wel een daling in deze uitkeringen veroorzaken, maar tezelfdertijd gepaard gaan met een stijging van werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Maar ook het omgekeerde is mogelijk: een succesvol beleid ter bestrijding van de werkloosheid kan het ook gemakkelijker maken om de criteria voor vervroegde uittrede en arbeidsongeschiktheid te verstrengen. Ondanks de activeringsinspanningen zullen sommige personen toch niet aan de slag geraken. Om te verhinderen dat deze groep definitief de arbeidsmarkt verlaat moeten de *uitkeringen wel voldoende hoog blijven*. Dit is het geval voor de noordelijke landen, die met een sterk activeringsbeleid erin slagen om hoge werkzaamheidsgraden te koppelen aan relatief genereuze uitkeringen.

Activering gericht op een snelle uitstroom uit de werkloosheid, kan wel leiden tot gemiddeld lagere inkomens bij herintrede. Maar zelfs een matige verloning en geringe loopbaanperspectieven zijn te verkiezen boven de erosie van de kwalificaties bij langdurige werkloosheid. Intensieve loopbaanbegeleiding kan ook een positieve invloed hebben op het inkomen. Verder blijken hoge werkzaamheidsgraden de armoede op langere termijn te verminderen.

## Kwalificaties en bekwaamheden verbeteren

---

Binnen de OESO is er een grote verscheidenheid tussen de lidstaten in het voorkomen en de intensiteit van de permanente vorming van werknemers. Maar ook binnen de lidstaten zelf variëren de inspanningen sterk naargelang de persoonskenmerken en de bedrijfsgrootte.

Ondanks de meetproblemen en het bestaan van niet-meetbare informele opleidingsvormen, kan algemeen gesteld worden dat *de formele opleiding tekort schiet*. De loonschalen weerspiegelen niet altijd juist de productiviteit, die ondermeer beïnvloed wordt door de vormingsinspanningen. Hierdoor plukken de werknemers niet altijd de vruchten van bijkomende opleiding waardoor de incentives kleiner worden.

Ook een aantal marktimperfecties spelen een rol bij de verklaring van het ontoereikende investeringsniveau op het vlak van permanente vorming. Een groot deel van de aangeboden bedrijfsopleidingen heeft betrekking op niet-bedrijfs specifieke kwalificaties waardoor veel bedrijven de opbrengst zien verloren gaan wanneer de bijgeschoolde werknemer het bedrijf verlaat. Daarnaast zijn er de beperkte mogelijkheden om een lening af te sluiten om de vorming te financieren en ontbreken er veelal contractuele bepalingen rond inhoud en kwaliteit van de aangeboden vorming. Dit alles verhindert een billijke verdeling van kosten en baten tussen werkgevers en werknemers waardoor uiteindelijk het grootste deel van de kosten ten laste van de werkgevers valt.

Het is moeilijk een duidelijk onderscheid te maken tussen het opleidingsaanbod door de werkgevers en de opleidingsvraag van werknemers en veelal nog moeilijker om aan te geven aan welke zijde de marktimperfecties de vormingsinspanningen negatief beïnvloeden. Empirisch onderzoek geeft aan dat *vooral de vraag bij laaggeschoolde en oudere werknemers aan de lage kant is, maar dat het aanbod van werkgevers (soms sterk) tekort schiet voor vrouwen, allochtonen, onvrijwillig deeltijdse en tijdelijke werknemers en ook bij kleine bedrijven*.

Het beleid kan een rol spelen bij het aansporen van werkgevers en werknemers om te investeren in menselijk kapitaal. Overheidsmaatregelen moeten gericht zijn op het verhogen van de efficiëntie door de marktimperfecties aan te pakken en op de billijke verdeling van de kosten en baten tussen de werkgevers en werknemers. Hiervoor dienen de juiste factoren in de keuzes en het gedrag van werkgevers en werknemers opgespoord te worden. Dergelijk beleid houdt best ook rekening met het risico op mogelijke substitutie tussen formele en informele opleiding, en moet ook de aansluiting tussen het eerder genoten regulier onderwijs en de permanente vorming beogen.

Mogelijke instrumenten om het globale vormingsaanbod te stimuleren zijn co-financiering, verlaging van de vennootschapsbelastingen en terugbetalingsclausules. Specifieke incentives voor laaggeschoolde en oudere werknemers kan hun relatieve achterstand verminderen. Maar om de ongelijke toegang van de achtergestelde groepen tot het vor-

mingsaanbod te verminderen is het beter om individuele incentives, zoals individueel leerkrediet of specifiek tijdskrediet voor vorming en deeltijds studeren, te voorzien dan gebruik te maken van co-financiering.

*Francis Holderbeke*  
*Steunpunt WAV*