
Mobiliteit in de latere loopbaan.

Vergelijkende studie en beleidsaanbevelingen

González Garibay, M., Struyven, L. & De Cuyper, P. 2012. *Mobiliteit in de latere loopbaan. Een vergelijkende studie van mobiliteitsregimes in Finland, Groot-Brittannië en Nederland en beleidslessen in de Vlaamse context*. Leuven: HIVA.

Mobiliteit tussen jobs is laag, loopbanen zijn kort. Dat is voor ons land het beeld dat telkens weer opduikt in internationale vergelijkingen. Maar betekent dit ook dat ons land meer moet inzetten op mobiliteit van werknemers, om aldus de loopbanen te verlengen? Het onderzoek vertrekt vanuit een literatuurstudie naar barrières voor mobiliteit en analyseert beleidsmodellen en -instrumenten in verschillende institutionele systemen of mobiliteitsregimes. De systemen die diepgaand worden geanalyseerd zijn Finland, Groot-Brittannië en Nederland. Daarnaast zijn afzonderlijke instrumenten bestudeerd in Frankrijk, Japan, Verenigde Staten en Zweden. Uit elk van de cases worden beleidslessen getrokken voor eigen land. De centrale stelling van het onderzoek is dat mobiliteit geen alleenzigmakend middel is voor langere loopbanen. Bovendien is het niet voldoende om enkel maar te sleutelen aan de pensioenleeftijd of de ontslagregeling: een beleid voor langere loopbanen vergt een bredere mix van harde én zachte maatregelen. Het onderzoek breekt ook een lans voor beleidsdifferentiatie op basis van leeftijd: zo verdient het aanbeveling om de maatregelen in het Vlaamse loopbaanakoord meer te betrekken op de groep van oudere werknemers.

Doelstellingen en onderzoeksvraag

Het doel van het project 'Het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit met het oog

op kwalitatieve transitie in de latere loopbaan. Vergelijkende studie en succesvoorwaarden van beleidsmodellen en goede praktijken', uitgevoerd in opdracht van VIONA, was om goede beleidspraktijken te distilleren voor het wegnemen van barrières voor mobiliteit of het faciliteren van mobiliteit, die als voorbeeld zouden kunnen dienen om de EU-beleidsrichtlijnen rond 'making transitions pay' in België en Vlaanderen te implementeren. Om dat te doen stelden we drie doelen van het onderzoek voorop:

– Het begrijpen van de rol van arbeidsmobiliteit binnen het beleid van verschillende landen: hoe interpreteren de relevante actoren het concept van mobiliteit in de context van de latere loopbaan? Wat is hun opvatting van hun eigen rol in de promotie of de facilitatie van vrijwillige mobiliteit? Onder 'relevante actoren' verstaan

we vakbonden, vertegenwoordigers van de werkgevers, gouvernementele agentschappen en arbeidsbemiddelingsdiensten.

– Het identificeren van beleidsinstrumenten die de mobiliteit van oudere werknemers in het

- verleden hebben gefaciliteerd, ongeacht hun oorspronkelijk doel.
- Het bestuderen van de systemische kenmerken van elk case (land) die cruciaal zijn geweest voor het succes van de beleidsinstrumenten, zoals de interfaces tussen het onderwijssysteem, het systeem van sociale bescherming, het systeem van arbeidsverhoudingen en het arbeidsmarktbeleid.

Daarbij definieerden we mobiliteit aan de hand van de wetenschappelijke literatuur en omvat het in deze studie jobverandering, vrijwillig of onvrijwillig, zowel binnen eenzelfde werkgever als tussen werkgevers. Daarbinnen valt ook intersectorale jobverandering. Hierbij dient gezegd dat het onderzoek gefocust was op arbeidsmobiliteit in tegenstelling tot geografische mobiliteit, die op ruimtelijke patronen van tewerkstelling wijst. Dit concept sluit nauw aan bij de definitie van mobiliteit in de internationale literatuur. Om het mobiliteitsconcept te ontwikkelen werden er namelijk bronnen geraadpleegd uit zowel de beleidsliteratuur (Europese Unie) als uit de literatuur rond '*Transitional Labour Markets*'. Er werd eveneens gekeken naar de manier waarop mobiliteit binnen de Vlaamse beleidscontext wordt aangepakt. Daarvoor raadpleegden we de Vlaamse beleidsnota rond werk, het Vlaamse loopbaanakkoord uit 2012 en verschillende documenten die de loopbaanvisie van de VDAB uiteenzetten.

Methodologie

Het onderzoek verliep in drie fasen: het opstellen van een conceptueel en theoretisch kader, de verkenning van buitenlandse mobiliteitsmodellen en de vertaling van die modellen naar de Vlaamse context. De eerste fase had als belangrijkste doel de parameters van het onderzoek te operationaliseren en een kader te bieden voor de datacollectie in de tweede fase (cf. infra). Ze werd uitgevoerd in drie opeenvolgende stappen. Ten eerste werd het begrip 'mobiliteit' onderworpen aan een uitvoerige analyse. Ten tweede werd er een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd met betrekking tot de barrières voor mobiliteit, met speciale aandacht voor de latere loopbaan. We maakten daarbij gebruik van de internationale wetenschappelijke literatuur en van Belgische en Vlaamse bronnen voor zover

ze beschikbaar waren. Daarnaast werden er twee voorbereidende interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van de overheid en van de sociale partners. Ten derde werd er een theoretisch kader ontworpen om verschillende modellen van mobiliteitsbeleid in kaart te brengen. Dat kader bestond uit een typologie van mobiliteitsregimes en een typologie van beleidsinstrumenten. Daarbij wordt aandacht besteed zowel aan de individuele beleidsinstrumenten als aan hun bredere institutionele context (mobiliteitsregimes). Daardoor kunnen we zien welke instrumenten in welk land een rol spelen in het verlengen van loopbanen, en hoe mobiliteit daarin past.

Gebruikmakend van het theoretisch kader werd het mobiliteitsbeleid van verschillende landen geanalyseerd tijdens de tweede fase. De analyse bestond uit drie stappen. Ten eerste werd het institutionele kader van het land verkend aan de hand van literatuur. Ten tweede werden de instrumenten gerelateerd aan mobiliteit en aan het verlengen van loopbanen uitvoerig onderzocht (met inbegrip van hun evaluaties). Ten derde werden er algemene beleidslessen getrokken uit de cases. De dataverzameling voor de cases gebeurde aan de hand van verschillende bronnen. Vooreerst werden beleidsdocumenten uitvoerig geraadpleegd, met speciale aandacht voor beleidsevaluaties. Ten tweede werden er twee studiereizen (naar het Verenigd Koninkrijk en Nederland) georganiseerd, waarbij een totaal van achttien interviews werden afgenomen bij beleidsmakers, experts en vertegenwoordigers van de sociale partners. Bij elke case werd een onderscheid gemaakt tussen twee soorten cases. Enerzijds waren er drie 'kerncases'. Voor die drie cases (Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Finland) werd er een diepgaande analyse van zowel het mobiliteitsregime als van de concrete beleidsinstrumenten uit dat regime uitgevoerd. Anderzijds werden er vier kleinere cases bestudeerd. Afzonderlijke maatregelen uit verschillende landen (Japan, Frankrijk, Zweden en de Verenigde Staten) werden verkend en hun gevolgen voor mobiliteit en voor langer werken geanalyseerd. Die cases leverden ook een aantal beleidslessen op.

Om de vertaling van de bevindingen naar de Vlaamse context door te voeren tijdens de derde fase, werden er drie stappen gevolgd naar analogie van de andere case-landen. Eerst werden de Vlaamse mobiliteitspatronen verkend aan de hand

van beschikbaar cijfermateriaal. De tweede stap betrof het verkennen van de Vlaamse institutionele hefboomen voor mobiliteit (i.e. het mobiliteitsregime; cf. supra), en van de beleidsvisie op mobiliteit en haar relatie met langer werken. In een derde stap werden de beleidslessen uit de verschillende cases vertaald naar de Vlaamse context, wat een aantal beleidsaanbevelingen opleverde voor het uittekenen van beleidsstrategieën en instrumenten rond langer werken.

Theoretisch kader

De institutionele setting die de mobiliteitspatronen binnen een bepaald land sterk beïnvloedt, wordt geconceptualiseerd in termen van vier dimensies of beleidsthema's (Buchholz, Hofäcker & Blossfeld, 2006): het systeem van arbeidsbetrekkingen, het pensioenstelsel, de opbouw van competenties en het arbeidsmarktbeleid. Het systeem van arbeidsbetrekkingen bepaalt hoe contracten worden beëindigd, hoe tijdelijk werk aan banden wordt gelegd en wat de voorwaarden zijn voor collectief ontslag. Mobiliteit zal hoger zijn in systemen waar contracten soepeler zijn en waar de contractuele relatie weinig beschermd is.

Het pensioenstelsel omvat kenmerken zoals de minimum pensioenleeftijd en loopbaanduur om een uitkering te krijgen, de voorwaarden voor vervroegde uittrede en de mate waarin het pensioeninkomen het loon vervangt. Hoe vrijgevier het pensioensysteem, hoe groter de prikkel om op pensioen te gaan en hoe lager de mobiliteit van werknemers.

De opbouw van competenties verwijst naar de manier waarop werknemers hun competenties ontwikkelen, wat nauw verband houdt met het onderwijs- en opleidingsregime. De verantwoordelijkheid voor die ontwikkeling kan bij de individuele werknemer geplaatst worden, bij de werkgever of bij de staat. Systemen waar de opbouw van competenties in handen van de staat is en sterk gestandaardiseerd wordt, zoals het Duitse, zullen minder mobiliteit kennen dan systemen waar weinig standaardisering en certificering van beroepsopleidingen bestaat (het VK).

Het arbeidsmarktbeleid verwijst naar de combinatie van maatregelen die de tewerkstelling van individuen alsook hun integratie op de arbeidsmarkt bevorderen. Landen waar die maatregelen schaars

zijn, zullen minder succesvol zijn in het verlengen van loopbanen.

Beleidslessen

Op basis van het theoretisch kader en aan de hand van de verzamelde informatie werden er een aantal beleidslessen getrokken uit de verschillende cases. Hieronder worden de belangrijkste samengevat.

Nederland

Nederland wordt gekenmerkt door een sterke toename in de werkzaamheidsgraad van oudere werknemers tijdens het laatste decennium, maar tegelijkertijd door een lage graad van mobiliteit. Het land vertoont verder een gemiddeld niveau van arbeidsbescherming, een systeem waarin competentie-ontwikkeling de verantwoordelijkheid is van de sociale partners en de staat, een actief arbeidsmarktbeleid en een pensioenstelsel dat vervroegde uittrede ontmoedigt.

In dat institutioneel systeem zijn er talrijke instrumenten en initiatieven die de mobiliteit van oudere werknemers kunnen faciliteren. Ten eerste zijn er diepgaande reflecties gevoerd in het Nederlandse politieke stelsel met betrekking van zowel mobiliteit als de verlenging van loopbanen. Die processen hebben geleid tot consensus en zijn vaak gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. De discussies hebben geleid tot een Taskforce Ouderen en Arbeid, en tot een beleidsadvies van de tripartiete Sociaal-Economische Raad. Ten tweede worden 'harde' maatregelen zoals het optrekken van de pensioenleeftijd aangevuld met 'zachte' maatregelen zoals informatiecampagnes en de fiscale aanmoediging van loopbaaninvesteringen. Ten derde zijn er op sectorniveau talrijke initiatieven in gang gezet om de transities te faciliteren van oudere werknemers of van werknemers die in de arbeidsongeschiktheid dreigen te belanden. Zulke transities kunnen ofwel binnen de eigen sector plaatsvinden, ofwel tussen sectoren. Dit is het geval voor de brandweer, waar loopbanen beperkt worden tot twintig jaar, en voor de bouwsector, waar een grootschalig project werd opgezet voor de ondersteuning van de transities van werknemers die in de arbeidsongeschiktheid dreigen te belanden.

Verenigd Koninkrijk

Het VK wordt gekenmerkt door een hoog aandeel actieve oudere werknemers, de afwezigheid van mobiliteit als een beleidsprioriteit, en het gebrek aan specifieke maatregelen van oudere werknemers als een specifieke doelgroep. Zijn institutionele setting wordt gekenmerkt door een van de laagste niveaus van arbeidsbescherming tussen de lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), een systeem van competentie-ontwikkeling waar werknemers in hun eigen training investeren, een actief arbeidsmarktbeleid en een pensioenstelsel dat vervroegde uittrede ontmoedigt.

In deze context zijn er verschillende maatregelen die gevolgen hebben gehad voor de loopbanen van oudere werknemers:

- Het *Train to Gain* programma, waar advies werd gegeven aan werkgevers met betrekking tot de opleiding van hun werknemers, en opleidingsactiviteiten werden gesubsidieerd. Het programma was succesvol in het bereiken van oudere werknemers en diende als een brug naar andere trainingsactiviteiten.
- Het *Union Learning Representatives* programma, waar vakbondsleden dienden als bemiddelaars tussen hun collega's en hun werkgever. Het programma was evenwel succesvol in het bereiken van oudere werknemers.
- De hervorming van de Schotse arbeidsbemiddelingsdiensten (*Careers Scotland*), waarbij de focus veranderde van de school-werk transitie naar een focus op alle leeftijden. Kwalitatief bewijs werd gevonden voor het feit dat de transitie van oudere werknemers naar andere jobs gefaciliteerd werd.

Finland

Finland slaagde erin om sinds 2000 de werkzaamheidsgraad van oudere werknemers te verhogen. Dit gebeurde in een context van gemiddelde arbeidsbescherming, een flexibele pensioenleeftijd, competentie-ontwikkelingen door de publieke sector en de sociale partners, en een arbeidsmarktbeleid dat op inkomensbehoud focust. Het Finse beleid met betrekking tot oudere werknemers bevat geen mobiliteitscomponenten als middel voor

langere loopbanen, maar is gebaseerd op Work Ability. Het is een concept dat de match tussen individuele werknemers en hun jobs aanpakt vanuit een multidimensioneel perspectief dat gezondheid, het mentaal functioneren van de werknemer en de jobkenmerken (onder andere) in rekening brengt. In deze context werd in het Finse beleid rond oudere werknemers verschillende projecten uitgevoerd:

- Het *Finnish Program on Ageing Workers*, dat neerkomt op een grootschalige coördinatieoefening tussen verschillende ministeries (Gezondheid, Cultuur, Werk, en het Finse Instituut voor Arbeidsgeneeskunde). Het beleid van de verschillende partners werd gecoördineerd om Work Ability en inzetbaarheid te verbeteren.
- Het Noste-Programma, dat de toegang van oudere werknemers tot opleiding trachtte te stimuleren.
- Het VETO-programma, dat ook tools ontwikkelde met betrekking tot interministeriële coördinatie.
- Het TYKES-programma, dat projecten rond innovatie op de werkvloer subsidieerde.

Vlaanderen

Ten opzichte van de case-landen zijn loopbanen in Vlaanderen kort en werknemers weinig mobiel: de gemiddelde loopbaanduur is 33,2 jaar, in vergelijking met 39,8 jaar in Nederland, 36,9 in Finland en 37,9 in het Verenigd Koninkrijk. De gemiddelde jobanciënniteit van de Belgische werknemers tussen 55 en 65 bedraagt 24,2 jaar in België, 21 in Nederland, 20,7 in Finland en 15,4 in het Verenigd Koninkrijk. Deze cijfers worden grotendeels in de hand gewerkt door een institutionele configuratie die gekenmerkt wordt door een strenge ontslagbescherming, anciënniteit als criterium om lonen te bepalen, een arbeidsmarktbeleid dat tot voor kort gericht was op inkomensvervanging en een pensioenstelsel die vroege uittrede aanmoedigt.

Binnen die context zijn er reeds initiatieven genomen die het mobiliteitsconcept aanhalen:

- Het Pact 2020, dat stelt dat Vlaanderen zorgt voor meer vrijwillige interne en externe arbeidsmobiliteit.
- De Beleidsnota 2009-2014, die een evolutie van jobzekerheid naar werkzekerheid beaamt.

- Het VESOC-loopbaanakkoord uit 2012, dat transitie van werk naar werk tracht te stimuleren en dat mobiliteit als middel ziet om de retentie van de werknemers in de arbeidsmarkt te bevorderen. Belangrijk is dat het loopbaanakkoord beschouwd kan worden als de neerslag van de consensus over de nood aan maatwerk om transitie te bevorderen.
- Daarnaast worden er binnen het concrete beleidsinstrumentarium maatregelen ingezet om onvrijwillige transitie soepel te laten verlopen.

Uit het huidige beleid leiden we af dat mobiliteit in Vlaanderen vaak gezien wordt als een middel om een hoger doel (retentie op de arbeidsmarkt, preventie van mismatch, enzovoort) te bereiken. De instrumenten aan de hand waarvan mobiliteit gestimuleerd of gefaciliteerd dient te worden zijn voornamelijk gerelateerd aan de opbouw van competenties. Het is echter niet duidelijk of de Vlaamse Regering en de sociale partners mobiliteit willen bevorderen (i.e. ervoor zorgen dat meer mensen van job veranderen) of faciliteren (i.e. ervoor zorgen dat degene die van job willen veranderen dat effectief kunnen doen). Daarnaast wordt gedwongen mobiliteit in Vlaanderen sterk beschermd door outplacement en wordt mobiliteit niet direct gelinkt aan langere loopbanen. De nood aan mobiliteit vanuit functies en beroepen in sectoren die fysiek of mentaal belastend zijn, wordt niet aangekaart.

Conclusies

Een terugkoppeling van de buitenlandse cases aan de analyse van het Vlaamse mobiliteitsbeleid leidt tot vijf conclusies. Ten eerste zijn loopbanen in Vlaanderen kort, maar dit is niet noodzakelijk wegens een gebrek aan mobiliteit. De belangrijkste barrières voor mobiliteit kunnen gevonden worden op het vlak van pensioenleeftijd. Het belang van culturele patronen in het determineren van mobiliteit is een andere belangrijke factor die verder onderzocht dient te worden. Ten tweede is er een verhoogde aandacht nodig voor het verband tussen instrumenten voor loopbaanondersteuning en langere loopbanen. Het huidige Vlaams beleid rond Persoonlijke Ontwikkelingsplannen (POP's) en andere instrumenten (Mijn Loopbaan, COMPETENT), riskeert om gefocust te worden op jongere werknemers die verschillende perspectieven hebben

dan oudere werknemers op het einde van hun loopbaan. Het is daarom van belang om rekening te houden met oudere werknemers tijdens de processen van beleidsvoorbereiding, -implementatie en -evaluatie. Ten derde leiden langere loopbanen niet automatisch tot positieve transitie. We kunnen best een verschil maken in deze context tussen twee groepen werknemers: zij die langer blijven in de arbeidsmarkt omwille van hun intrinsieke motivatie om te werken, en zij die uit financiële noodzaak blijven. Ten vierde weerleggen de Britse, Nederlandse en Finse ervaringen de *common sense* opvatting dat loopbanen automatisch verlengd kunnen worden door een verhoogde mobiliteit. Mobiliteit en mobiliteitsbeleid houden nauwelijks verband met de toename in de werkzaamheid van oudere werknemers in de drie landen. Dit is desalniettemin niet het geval voor sommige sectoren, waar de kenmerken van de job zelf het noodzakelijk maken om mobiliteit als een alternatief voor vervroegde uittrede te beschouwen. Als gevolg van voorgaand argument kunnen we ten slotte concluderen dat een *mobiliteitsbevorderend beleid geen noodzakelijke voorwaarde is om de loopbanen van oudere werknemers te verlengen*. Enerzijds zijn er andere aanpakken, zoals Work Ability, die er ook in slagen om dat te doen zonder naar jobveranderingen te grijpen. Anderzijds kunnen we mobiliteit wel in bepaalde sectoren aanwenden om werknemers langer aan het werk te houden.

Beleidsimplicaties

We kunnen enkele lessen en aanbevelingen afleiden uit het onderzoek. Hieronder worden de belangrijkste uiteengezet:

- Het is nodig om een visie over arbeidsmobiliteit te ontwikkelen, waarbij alle relevante actoren (overheid, sociale partners, arbeidsbemiddeldingsdiensten) worden betrokken. Deze visie heeft in eerste instantie betrekking op de definitie van mobiliteit en op de belangrijkste beleidsdoelen in verband met die definitie. Een duidelijke definitie van verantwoordelijkheden is een ander essentieel component. Bij het ontwikkelen van die visie zouden bestaande beleidsinstrumenten geanalyseerd moeten worden vanuit het standpunt van mobiliteit.
- Intersectorale mobiliteit kan een oplossing bieden voor de feitelijk lage uittredeleeftijd in be-

paalde sectoren. Om die mobiliteit te promoten en/of faciliteren is er een beleidsregisseur nodig die de belangen van de individuele sectoren overstijgt. Zo'n regisseur kan, bijvoorbeeld, instrumenten ontwikkelen om werknemers op te leiden die van sector wensen te veranderen. Dit is echter niet nodig voor alle sectoren, maar enkel voor deze waar een lage uittredeleeftijd de norm is.

- Een succesvolle benadering van langere loopbanen en mobiliteit vereist een mix van zachte en harde instrumenten die verschillende beleidsniveaus en beleidsdomeinen betreft (coördinatie) en die een preventieve aanpak toepast op het bevorderen van langere loopbanen (en die dus ook aandacht heeft voor de jongere generaties). Alhoewel maatregelen die oudere werknemers als doelgroep hebben niet altijd nodig zijn, is het ook gepast om rekening te houden met de nood aan differentiatie tussen verschillende doelgroepen.

Montserrat González Garibay

Ludo Struyven

Peter De Cuyper

HIVA – Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving

Bibliografie

- Buchholz, S., Hofäcker, D. & Blossfeld, H.-P. 2006. Globalization, accelerating economic change and late careers. A theoretical framework. In H.-P. Blossfeld, S. Buchholz & D. Hofäcker (Eds.), *Globalization, uncertainty and late careers in society*: 1-24. Abingdon: Routledge.
- González Garibay, M. & Struyven, L. 2011. *Late-career labour mobility. An analytical framework*. Leuven: HIVA.
- González Garibay, M. & Struyven, L. 2012a. *Late-career mobility: a short overview of policies (unpublished manuscript)*. Leuven: HIVA.
- González Garibay, M. & Struyven, L. 2012b. *Late-career mobility in Finland: the impact of institutions and policies (unpublished manuscript)*. Leuven: HIVA.
- González Garibay, M. & Struyven, L. 2012c. *Late-career mobility in the United Kingdom: the impact of institutions and policies (unpublished manuscript)*. Leuven: HIVA.
- González Garibay, M. & Struyven, L. 2012d. *Late-career mobility in the Netherlands: the impact of institutions and policies (unpublished manuscript)*. Leuven: HIVA.