

Beleid van activering en bevordering van transitie op de arbeidsmarkt

Nieuwe variaties op oude thema's

Er is geen paradigma-shift nodig om een responsief arbeidsmarktbeleid te voeren. Zo ook met activering en transitie op de arbeidsmarkt. Al ruim twee decennia luidt het nieuwe adagio 'van baan- naar werkzekerheid', de zekerheid dat er wel een baan zal volgen na de huidige baan. Maar die overgangen lopen lang niet altijd positief, en daar kan beleid wel een relatief verschil maken. Zoals het beleid in de afgelopen legislatuur aantoonde, was en is een cruciale cesuur in het model van transitie de overgang van werkloos naar werk. Op dat domein is er een grote 'beleidsdichtheid' van instrumenten, zeker ook na de overheveling van resterende bevoegdheidspakketten van activering en opleiding na de zesde staatshervorming. Wat nog in een beginstadium zit, is hoe vanuit andere posities van inactiviteit (leefloon, ziekte en dergelijke meer) de overgang naar werk kan worden bevorderd. Een nog grotere uitdaging voor de komende jaren bestaat erin om werkenden in staat te stellen zich voor te bereiden op of te heroriënteren naar een nieuwe job. Want job-naar-job transitie winnen aan belang, en dat niet alleen in het licht van de technologische veranderingen.

De bakens voor het nieuwe 'transitionele' arbeidsmarktmodel zijn uitgezet in de jaren 1990 door Schmid en Gazier, die op hun beurt voortbouwden op inzichten van Beck, Giddens, Touraine, Urry en anderen omtrent globalisering en individualisering, technologisering, nieuwe risico's en onbedoelde gevolgen van interventies. De overgang van verzorgingsstaat naar investeringsstaat, van bescherming van arbeid naar het bevorderen van arbeidsparticipatie, heeft verstreckende gevolgen voor de inrichting

van het beleidsdomein, de rol van VDAB als 'regisseur' en van allerlei andere publieke en private organisaties als 'actoren'. Het model heeft sindsdien onafgebroken als kader gefungeerd voor vele kleine en grotere beslissingen over het design en de implementatie van Vlaamse beleidsmaatregelen, vooral dan op het domein van arbeidsbemiddeling en re-integratie, en vanuit de VDAB (Leroy & Struyven, 2014).

Schematisch gesteld zijn er voor de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt twee sporen waarop overheidsbeleid kan inzetten. Het eerste spoor is dat van meer jobs zodat meer mensen aan het werk kunnen. Het tweede spoor is dat van meer werk voor mensen 'met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt', personen achteraan in de wachtrij. Het gaat dan om kortgeschoolden, werkzoekenden met een migratieachtergrond, jongeren, ouderen, arbeidsgehandicapten, of een combinatie van factoren, die maken dat men niet meer actief op zoek gaat naar werk. De hefboomen voor een expansiebeleid van meer jobs liggen vooral op het federale beleidsniveau. De hefboomen voor het matchen en toeleiden van werkzoekenden (en werkenden) naar de openstaande jobs liggen vooral op het Vlaamse beleidsniveau. Het zijn in het bijzonder die laatste hefboomen die met de regionalisering van 2014 fors zijn uitgebreid.

Doorstroompremissie primeert

De zesde staatshervorming wordt wel eens de grootste hervorming ooit in het arbeidsmarktbeleid genoemd. De overdracht van bevoegdheden naar het niveau van de regio's liet het financiële aandeel van de regio's in het Belgisch arbeidsmarktbeleid toenemen van 16% naar 43%. Grote pakketten van maatregelen werden overgeheveld naar de regio's: het doelgroepenbeleid, de dienstencheques, de activering en controle van de werkloosheidsuitkeringen; stuk voor stuk dossiers waarvoor Vlaanderen bevoegd werd en die enkel nog de RSZ of RVA impliceren als enige technische en administratieve operator voor de uitbetaling of het in aftrek brengen van de verschuldigde sociale zekerheidsbijdragen. Ook een aantal resterende opleidingsinstrumenten kwamen onder de bevoegdheid van de deelstaten. Anderzijds bleven de financiële hefboomen van het uitkeringsbeleid federaal. Met het dossier van de versnelde degressiviteit van uitkeringen kregen de politiek saillante aspecten van activering bovenmatig veel aandacht. Het benadert activering eenzijdig vanuit negatieve, financiële prikkels. De positieve kant van de medaille van activering bleef daardoor ten onrechte wat onderbelicht in het publieke debat.

Want het heeft allermist ontbroken aan Vlaams politiek initiatief. Daar zat wel degelijk logica en samenhang in. De doorstroompremissie vormt de rode draad, wat niet vreemd is aan het transitionele arbeidsmarktmodel. De teneur bij de hervorming van de overgedragen maatregelen uitgezet door minister van Werk Philippe Muyters, leest als een drietrapsraket. Doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt, het zogenoemde Normaal Economisch Circuit (NEC), primeert. Als het NEC niet lukt, dan volgt de sociale economie. Als de sociale economie nog te hoog gegrepen is, zijn er de onderste treden van de participatieladder op het snijvlak van werk met zorg en welzijn. Andere klemtonen waren: het inzetten op competenties, werkplekieren, individueel maatwerk.

De alomvattende beleidslijn is doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt via 'het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt'. Daartoe werd op het Vlaamse beleidsniveau het ruime scala aan maatregelen inzake arbeidsbemiddeling, beroepsopleiding, begeleiding, aanwervingsstimuli en directe

jobcreatie vervolledigd. De doorstroompremissie werd zelfs doorgetrokken tot bij de maatwerkbedrijven, de vroegere sociale of beschutte werkplaatsen (hoewel daar maar voor 5% van de werknemers). Permanent gesubsidieerde jobcreatie paste niet meer in de activeringslogica. Vandaar de hervorming van PWA naar Wijk-werken: het regime van onbepaalde duur werd herleid tot maximaal twee jaar. Als die verkorte termijn nog niet volstaat, dient Wijk-werken aangevuld te worden door een andere maatregel om zo de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen.

Specifieke doelgroepen op losse schroeven

De uit het verleden overgeërfde maatregelen waren vaak voorbehouden voor groepen op basis van specifieke achtergrondkenmerken, vanuit de bekommernis dat het voor de arbeidsbemiddelaar duidelijk moest zijn wie ernaar toegeleid kon worden. Met het beleid van de laatste jaren zijn verschillende banenplannen en vaste subsidies afgeschaft (zoals Gesco, DAC, Jongerenbonus en projecten). De gemeenschappelijke noemer is nu het remediëren van de competentiekloof en het inzetten op werkervaring voor wie langer zonder werk blijft. Competentienoden zijn ofwel technisch ofwel generiek. Voor technische competenties is de oplossing een opleiding, liefst met een component werkplekieren; of na de opleiding nog een ander instrument voor werkplekieren. Voor generieke competenties is de oplossing gewoon op de werkvloer te beginnen werken zoals bij Tijdelijke Werkervaring of bij Wijk-werken.

Voor de grootste pakketten in de zesde staatshervorming van 2014, het doelgroepenbeleid en de Dienstencheques, koos de Vlaamse Regering vooral voor continuïteit en vereenvoudiging. Het centrale instrument in het doelgroepenbeleid zijn de tewerkstellingssubsidies voor werkgevers via een RSZ-vermindering. Zoals geformuleerd in de memorie van toelichting bij het nieuwe decreet heeft het doelgroepenbeleid als doel "het aanwerven en het aan het werk houden van bepaalde doelgroepen van werknemers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt". De Vlaamse Regering koos voor een verbreding tot drie doelgroepen, met name (1) kort- en middengeschoolde jongeren, (2) oudere

werknemers en (3) personen met een arbeidshandicap. Vanaf 1 juli 2016 hebben werkgevers die een werkzoekende uit een van deze doelgroepen in dienst nemen recht op een RSZ-korting. Deze RSZ-kortingen vervangen andere Vlaamse en federale maatregelen (een ruime waaier, waaronder de Activa-maatregelen), die langzaam uitdoofden. Vanaf 1 januari 2017 voerde de Vlaamse Regering ook een aanwervingspremie in voor langdurig werkzoekenden. Deze aanwervingspremie behoort strikt genomen niet tot het doelgroepenbeleid. Het is een afgezwakte versie van de loonkosten- en loonsubsidies die voordien bestonden. Wat de Vlaamse Regering feitelijk heeft gedaan, is de langdurig werkzoekenden duurder maken door hen niet meer als een aparte doelgroep voor doelgroepkortingen op te nemen. Verder kwam er in het najaar 2017 het zogenoemde Versnellingsplan voor de screening en toeleiding van langdurig werklozen.

Dit toont de achilleshiel van Muyters' doorstroom- en doelgroepenbeleid. De Vlaamse beleidsinstrumenten, ook de VDAB, zetten vooral in op de flow van kortdurig werkzoekenden. Maar met de krapte op de arbeidsmarkt vormt ook de groep van langdurig werklozen nog een omvangrijk potentieel. Naarmate de 'restgroep' van werkzoekenden toeneemt, worden maatregelen op het snijvlak van Werk en Welzijn belangrijk, maar dat overstijgt de bevoegdheid Werk. Na vele jaren van moeizaam overleg is er uiteindelijk het decreet van de werk- en zorgtrajecten gekomen, dat uitgaat van een structurele samenwerking met Welzijn om een aanbod te creëren voor personen met medische, mentale, psychische, psychiatrische of sociale problemen.

Hoeraberichten over de arbeidsmarkt

De voorbije jaren waren onmiskenbaar jaren van hoogconjunctuur. Dat komt tot uiting in de werkzaamheidsgraad, de eerste en belangrijkste parameter voor de arbeidsmarkt. In 2014 lag de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen nog op 71,9%. Pas twee jaar later, vanaf 2016, is de trend opwaarts, met 73,8% in 2018 (Q2). Er is goede hoop dat met een gemiddelde groei van 0,6 procentpunt per jaar het Europese streefdoel voor 2020 van 76% binnen bereik komt. Voor personen geboren in de EU is het zelfs al zo ver. Het zijn vooral de migranten geboren buiten de EU van wie de werkzaamheid fors

is gestegen, van 53,0% in 2016 naar 59,1% in 2018, een sterkere stijging dan bij de migranten geboren in de EU. Ander positief nieuws is de sterk gestegen arbeidsparticipatie van 55-plussers, hoewel dit niet geldt voor de 60-plussers.

Een stijgende werkzaamheidsgraad gaat samen met een dalende werkloosheidsgraad, maar niet een op een. De werkzaamheidsgraad wordt immers berekend ten opzichte van de bevolking op beroepsactieve leeftijd. De werkloosheid daalt moeizamer dan dat de werkzaamheid stijgt. De daling geldt niet voor de langdurig werkzoekenden. Na elke crisis blijft het peil van de langdurige werkloosheid op een hoger niveau (hysteresis). In 2014 bedroeg het aandeel langdurig werkzoekenden 43,9%, in 2017 is dat aandeel geklommen naar 48,1%. De stijging is volledig op rekening te schrijven van de zeer langdurig werkzoekenden (meer dan twee jaar werkloos), van 25,9% in 2014 naar 30,8% in 2017. In absolute cijfers gaat het om een stijging met 5000 eenheden, van 60 523 in 2014 naar 65 593 in 2017. En dat ondanks de gunstige conjunctuur. Het Vlaamse beleid heeft het *window of opportunity* van de conjunctuur al te lang gesloten gehouden. Al te lang bleven de langdurig werklozen de vergeten groep van het Vlaamse activeringsbeleid. Het is nog maar de vraag in hoeverre het versnellingsplan dat de VDAB eind 2017 lanceerde voor de screening en toeleiding van werkzoekenden, daaraan kan verhelpen.

Het activeringsvangnet dichtten voor de meest kwetsbaren

Vandaag wordt vooral gekeken naar andere inactieve groepen dan werkzoekenden om de krapte op de arbeidsmarkt, met vele openstaande vacatures, te helpen oplossen. Meer dan een miljoen Belgen op arbeidsleeftijd, studenten niet meegerekend, zijn niet actief of niet actief op zoek naar werk. De aantallen ogen indrukwekkend, maar wekken ook de verkeerde suggestie dat bij de werkzoekenden de onontgonnen reserve van talent is opgedroogd. Het tegendeel is waar: er schuilt wel degelijk een grote arbeidsreserve bij de geregistreerde werklozen. Generaties werklozen vallen nu uit de boot, bij gebrek aan vaardigheden, of bij gebrek aan de juiste attitude en motivatie, om kans te maken op aanwerving. Zij voelen zich miskend. Voor hen

mag activering niet beperkt blijven tot goedkope en snelle recepten. Hier kan het Vlaamse beleid op inzetten, door het activeringsvangnet in het eerste jaar werkloosheid sluitend te maken, en voor de zeer langdurig werklozen een omvattend reïntegratieplan te lanceren naar Duits model.¹

Langdurige werkloosheid is een zichzelf voedend probleem van mismatch. In een recent rapport in het kader van het Viona-onderzoeksprogramma van de Vlaamse overheid, hebben we dat kunnen analyseren gebruikmakend van de VDAB-dataset van alle 288 765 unieke werkzoekenden die instroomden bij de VDAB in 2016 (Desiere, Van Landeghem, & Struyven, 2019). Het gaat om een erg heterogene groep, zo blijkt. Naast de volledig uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (59% van de populatie), bestaat de populatie voornamelijk uit werkzoekenden in wachttijd (18%) en de vrij-ingeschreven, niet-werkende werkzoekenden (19%). Ongeveer een derde is jonger dan 25 jaar, terwijl een kleine minderheid (5%) ouder is dan 55 jaar. Qua opleidingsniveau is 34% kortgeschoold, 38% middengeschoold en 28% hoogeschoold. Bijna drie op de vier werkzoekenden geeft aan het Nederlands als moedertaal te hebben.

Naargelang het scenario wordt 76% tot 86% van de werkzoekenden binnen een periode van twaalf maanden bereikt of zijn deze intussen zelf aan het werk gegaan. Positief is dat hiermee ook kwetsbaren worden bereikt. Ook neemt het bereik snel toe naarmate men langer werkloos blijft, althans in het eerste jaar dat men werkloos is. Daar staat tegenover dat het bereik niet sluitend is voor 14% tot 24% van de populatie ingestroomde werkzoekenden, en vooral de meest kwetsbaren vallen tussen de mazen van het net. In absolute aantallen gaat het om 41 359 tot 69 199 werkzoekenden binnen het eerste jaar werkloosheid. Ten tweede, eens iemand langdurig werkloos is, nemen de kansen drastisch af in vergelijking met het eerste jaar werkloosheid. Zo blijkt 33% van de groep die langdurig werkloos wordt tussen de 12^{de} en de 18^{de} maand buiten elke maatregel te blijven (mogelijk waren zij wel al eerder bereikt door een actie of maatregel) terwijl men ook niet uitstroomt. Ten derde, voor 10% tot 15% eindigt de werkloosheidsperiode om een andere reden dan werk. Hier gaat het om de werkzoekenden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, dus de meest kwetsbaren

Het activeringsvangnet sluitend maken moet ook naarmate de uitkeringen degressiever worden. Door in te zetten op een tijdig en juist aanbod voor de meest kwetsbaren kan men erin slagen om de aanvoer naar langdurige werkloosheid te stremmen. Dat vergt een systematische en omvattende aanpak van screening, contact en oriëntering door VDAB en partners. Vooral de frequentie en kwaliteit van het contact met de werkzoekende zijn hier cruciaal (Van Parys & Struyven, 2017). Momenteel wordt er al volop ingezet op het opbouwen en onderhouden van contacten met de werkzoekende, vooral dan langs digitale weg. Maar wil men ook doorstoten tot de harde kern, dan zal een meer persoonlijke en betrokken aanpak nodig zijn.² Dat geldt a fortiori voor de werkzoekenden die uitstromen uit de werkloosheid door zichzelf uit te schrijven, zonder dat ze aan het werk gaan. Het is cruciaal om voor hen een onmiddellijk contact te organiseren op het moment dat de uitschrijving plaatsvindt. De juiste timing dus, en met het juiste kanaal.

VDAB en partners zouden een systematische aanpak voor nazorg kunnen voorzien. Voor het collectief maatwerk, maatwerk-bedrijven, en het (toekomstige) individueel maatwerk, reguliere bedrijven, zal men best de contingenten verhogen en een voldoende stabiele tewerkstelling voor de betrokken werkzoekenden voorzien. De periode om ervaringen op te doen en arbeidsritme en competenties op te bouwen, moet langer. Ook het principe van progressieve tewerkstelling zoals dat bestaat in het kader van ziekte en arbeidsongeschiktheid, sluit daarbij aan. De huidige situatie in de arbeidsvraag, met heel wat vacatures voor kortgeschoolden, rechtvaardigt om op het reguliere circuit te blijven focussen. In de mate dat doorstroom naar een reguliere tewerkstelling de norm blijft, zal er moeten worden gezorgd voor meer geleidelijke en in de tijd gefaseerde, doorlopende integratietrajecten.

De deeltijdse tewerkstelling in combinatie met een inkomensgarantie-uitkering is momenteel zeer beperkt mogelijk. Maatregelen van recentere datum, zoals Wijk-werken, zouden als een mogelijk eerste stap naar progressieve tewerkstelling kunnen fungeren. Het cruciale punt bij het schakelen tussen maatregelen is dat er geen uitval is en dat de betrokkene overstapt naar een positie waarin men zich kan verbeteren. Meer in het algemeen

zou progressieve tewerkstelling ook moeten kunnen bij eenzelfde werkgever, die daarbij ook een beroep moet kunnen doen op ondersteuning. Ten gronde vergt dit een afstemming van uitkeringsstelsels door het principe van een graduele opbouw van arbeidsdeelname en de opbouw van sociale zekerheidsrechten ook in te schrijven in de werkloosheidsverzekering.

Meer werk door selectiviteit in aanwervingssubsidies

De aanwervingssubsidies onder de vorm van RSZ-kortingen voor de aanwerving van doelgroepen zijn onder Muyters' bewind weinig restrictief geformuleerd. Op zich hebben tewerkstellingsstimuli voor de private sector veertig tot vijftig procent meer kans op (langere) tewerkstelling dan traditionele opleidingsprogramma's. Dit gaat gepaard met negatieve effecten zoals verdringing, substitutie en *deadweight*. Deze neveneffecten veroorzaken een hoge kostprijs per aangeworven of in dienst gehouden werknemer. Met andere woorden, doorgaans is er wel een positieve netto-effectiviteit, maar een lage kosteneffectiviteit. Hoe selectiever de doelgroep, hoe groter de kans dat het productiviteitsdeel van de werknemers wordt gecompenseerd door een overeenstemmend subsidievoordeel. De mogelijkheid tot afromen door werkgevers (en dus ook *deadweight*) wordt geminimaliseerd, waardoor enkel werknemers worden aangeworven die in afwezigheid van de subsidie veel minder kans zouden hebben om aangeworven te worden.

Om het risico op substitutie-effecten te reduceren, wordt aanbevolen om bij de doelgroepafbakening bruuske overgangen tussen groepen die wel of niet in aanmerking komen, te vermijden. Bijvoorbeeld: in plaats van een identieke loonkostensubsidie te geven aan alle werknemers die ouder zijn dan 55, en niets aan wie jonger is dan 55, is het beter om het subsidievoordeel geleidelijk en progressief te laten oplopen volgens de leeftijd.

Om te vermijden dat de tewerkstelling van korte duur is, kan de tewerkstellingsmaatregel gekoppeld worden aan een minimale duur van tewerkstelling. Dit is bijvoorbeeld nu al het geval voor de Individuele Beroepsopleiding in een onderneming, waarbij een tewerkstellingsgarantie geldt voor de duur van

de voorafgaande IBO-periode. Om te vermijden dat het arbeidscontract niet wordt verlengd na afloop van de subsidie, kan gedacht worden aan een degressieve subsidie in verhouding tot de productiviteitsstijging van de werknemer. Verder kan de loonsubsidie worden ingezet als een tewerkstellings- en opleidingssubsidie, met simultaan voldoende investering in opleiding en begeleiding op de werkvloer. Werknemers van wie de productiviteit slechts zeer gering stijgt, bijvoorbeeld zeer kortgeschoolde werknemers, vergen een loonkostensubsidie die zeer geleidelijk daalt of zelfs permanent wordt. Uiteraard moet het allemaal aantrekkelijk blijven voor werkgevers.

Het sluitstuk van de lokale sociale economie

Als sluitstuk van maatregelen voor de meest kwetsbaren zijn lokale besturen, OCMW's en lokale vzw's goed geplaatst om maatschappelijke noden te detecteren, waarvoor dan jobs op maat van de zwaksten worden gecreëerd, jobs die anders niet zouden worden gecreëerd. Zoals bij de gesubsidieerde jobcreatie, maar dan wel zonder dat er kandidaten in terechtkomen die er niet in thuishoren. 'Werk in eigen gemeente' wordt nu met PWA (uitdovend), Wijk-werken en Lokale Diensteneconomie gecreëerd, maar niet als permanente tewerkstelling. Voor de meest kwetsbaren moet men erkennen dat er geen werk is. Men zou beter toelaten dat zij naast hun uitkering een activiteit kunnen uitoefenen, zoals een flexijob en beperkt bijverdienen (nu enkel voor werkenden).

Sociaal ondernemerschap en sociale innovatie zijn modieuze begrippen voor de al langer bestaande sociale economie en buurtdiensten. Primair stellen zij niet winst voorop, maar wel maatschappelijke meerwaarde. De sociale inschakelingseconomie laat daarbij de tewerkstelling primeren van kwetsbare groepen. Samen met de beschutte werkplaatsen, lokale initiatieven voor leefloners en kortgeschoolde jongeren vormen zij de *inner circle* van de sociale economie. Het bereik wordt veel ruimer als we ook de coöperaties en initiatieven in de *social profit* meerekenen. Hierin ligt nog een potentieel voor tewerkstelling van kwetsbare groepen. Dit pleit ervoor om als sociale economie-onderneming verschillende tewerkstellings- en begeleidingsvormen

te kunnen blijven combineren (bijvoorbeeld dienstencheque-activiteit met Wijk-werken). Dat beleid zien we als het sluitstuk van een doelgroepenbeleid voor de zeer langdurig werklozen of andere inactieven, en vereist een groepspad.

Economische evaluatiestudies zijn meestal negatief over de tewerkstellingseffecten van directe job-creatie in de publieke of non-profitsector, omdat doorstroming naar 'regulier' werk niet effectief is gebleken. Veelal is er zelfs een averechts effect, doordat het stigmatiserend werkt. Wat doorgaans doorbreekt in deze evaluaties, is een meting van de toegevoegde waarde van de activiteit die wordt voortgebracht; men bekijkt de arbeidsplaats enkel vanuit tewerkstellingscriteria. Verder, vaardigheidsontwikkeling vergt langdurig oefenen. Men kan zich afvragen hoe iemand op een of twee jaar tijd een vaardigheid kan ontwikkelen waarmee hij of zij op de reguliere arbeidsmarkt terecht kan. Vanuit de sociale ondernemer gezien, deze ziet niet alleen zijn betere werknemers vertrekken, tegelijk wordt hij verplicht om zijn vaardig geworden werknemers te vervangen door nieuwe kandidaten uit de meest kwetsbare groep. Dit staat op gespannen voet met de productiviteit en kwaliteitsvolle dienstverlening die hij als sociaal ondernemer ook moet bieden. Mijn advies is daarom om niet restrictief op doorstroming te blijven focussen. Ook langdurige tewerkstelling moet mogelijk blijven. In Vlaanderen is de slinger te ver doorgeslagen in de richting van doorstroming.

Meer werk door werk-naar-werk-trajecten

In het verleden was het patroon van de loopbaan dat van meerdere baanwisselingen op jongere leeftijd totdat de werknemer op de juiste plek is terechtgekomen. Vandaag wordt van werknemers gevraagd dat zij zich geregeld de vraag stellen of zij zich nog op de juiste plek bevinden. Maar net voor werknemers in een louter uitvoerende baan of in een krimpsector kan dat een hachelijk vraagstuk zijn. Zij kunnen 'vast' komen te zitten in hun job. Deze bedreigde werknemers omscholen en begeleiden naar een andere baan vergt dan ook meer beleidsaandacht (Struyven, 2018). Omscholing binnen het bedrijf is zeker een deel van het antwoord, maar lang niet altijd. Beleidsinstrumenten om

externe mobiliteit van werknemers naar een ander bedrijf te begeleiden zijn er nauwelijks. De loopbaanrugzak circuleert al een tijdje als concept, de volgende stap is een ambitieus beleidsproject om dit te realiseren. Anderzijds zijn er heel wat kortgeschoolde werknemers die op zeer korte tijd (na een of twee kwartalen), hun baan alweer verlaten (Goesaert & Struyven, 2018).

Lopend onderzoek in het kader van de Viona-Leerstool over arbeidsmarktdynamiek onthult een aantal frappante cijfers over de verblijfsduur na aanwerving bij een werkgever, de socio-economische positie van waaruit werknemers instromen en de kwaliteit van transities. Vooreerst blijken de meeste werknemers in te stromen vanuit een vorige job als werknemer. Het is een misvatting dat vacatures enkel worden ingevuld met niet-werkende werkzoekenden. De meeste vacatures worden ingevuld met werkenden die van baan veranderen. In vergelijking met andere posities (zoals werkende en inactieven) is hooguit 10 procent ingestroomd vanuit de positie als niet-werkende werkzoekende. Enkel voor een job in de administratieve en ondersteunende diensten, waaronder de uitzendsector, stijgt het aandeel uit tot boven 20 procent.³ Om de vele openstaande vacatures ingevuld te krijgen richt de VDAB zich dus best ook op de ruimere groep van werkenden. Vervolgens blijkt dat sectoren waarin veel jobs zijn gecreëerd (horeca, logistiek, bouw, uitzend), relatief meer kortgeschoolden aanwerven, namelijk een derde of meer. Maar hun kans om minstens een jaar aan de slag te blijven is kleiner dan bij hooggeschoolden. Bestaande instrumenten voor de overgang naar een andere job veronderstellen vaak een bepaalde minimumperiode dat men aan de slag moet zijn. Een mogelijke nieuwe doelgroep voor beleid zijn de werknemers die zeer frequent van de ene kortlopende job naar de andere gaan.

Naar een ruimere onderzoeksagenda

Van beleid voor kwetsbare groepen over bedreigde werknemers tot levenslang leren in de context van technologische veranderingen: het Vlaamse beleid voor activering en bevordering van transities heeft een ruime scope. Dat laat toe om beleidsvraagstukken in een ruimere samenhang te benaderen. In de lijn met het voorgaande rijzen volgende

vraagstukken. Vooreerst het onderzoek naar activering in het algemeen en van vergeten of verborgen groepen in het bijzonder. Kernvragen zijn op welke wijze het activeringsvangnet kan worden gedicht, en met welke gevolgen. Een andere vraag is of de beleidsinspanningen ten aanzien van de zeer langdurig werklozen en inactieven volstaan om meer beweging te krijgen in deze groepen. Een tweede kernvraagstuk betreft de opeenvolging van transities en de kwaliteit van transities, mede in het licht van langere loopbanen, met bijzondere aandacht voor de uiteinden van het spectrum, zoals de zeer kortlopende jobs en de bedreigde of vastgelopen jobs. Het lopende onderzoek over arbeidsmarkttransities kan nieuwe zuurstof geven aan de monitoring over dynamieken op de arbeidsmarkt. Ten derde verdient het levenslang leren een consistente onderzoeks- en beleidsagenda, die wordt gevoed met adequate data in samenhang met onderwijsdata. Kortom, het ontbreekt niet aan bouwstenen om de nieuwe legislatuur tegemoet te treden met een ambitieuze investeringsagenda.

Ludo Struyven
HIVA – KU Leuven

Noten

1. Sinds januari 2019 is de Duitse overheid gestart met 'Mitarbeit' voor zeer langdurig werklozen. Dit is een omvattend meerjarenpakket van loonkostsubsidie, coaching, opleiding met een variabele duurtijd (twee tot vijf jaar) al naargelang de voorafgaande werkloosheidsduur.
2. Over het spanningsveld tussen digitale en face-to-face contactvormen stelde minister Muyters in een reactie op ons onderzoek in de commissie van het Vlaams Parlement van 24 mei 2018: "Naarmate de contactstrategie [een telefonisch contact met alle werkzoekenden voor de vierde maand werkloosheid] tot volledige ontplooiing komt, zal er ook meer ruimte vrijkomen voor gerichte face-to-facecontacten." De nieuwe contactstrategie, die van start ging in het najaar 2018, voorziet ook voor de hogeschoolden een snellere inschatting. In het verleden bleek 92% van de gesanctioneerden kort- of middengeschoold. De begeleidingsintensiteit droeg bij tot een hogere sanctioneringsintensiteit.
3. Dat lage aandeel kan te maken hebben met de krapte, maar evenzeer kan erin een bevestiging worden gezien van het feit dat men makkelijker naar een andere job kan vanuit de vorige job dan vanuit de positie als werkzoekende.

Bibliografie

- Desiere, S., Van Landeghem, B., & Struyven, L. (2019). *Wat het beleid aanbiedt aan wie: een onderzoek bij Vlaamse werkzoekenden naar vraag en aanbod van activering* (Onderzoek in opdracht van Vlaams minister van Werk Philippe Muyters in het kader van het Viona-onderzoeksprogramma). Leuven: HIVA – KU Leuven.
- Goesaert, T., & Struyven, L. (2018). Zeer kortlopende jobs, een al dan niet vermeende trend op de Belgische arbeidsmarkt. *Over.werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 28(1), 145-155.
- Leroy, F., & Struyven, L. (Eds.) (jaartal). *Building Bridges. Shaping the future of Public Employment Services towards 2020*. Brugge: die Keure.
- Struyven, L. (2018). Arbeidsmobiliteit als stoelendans. *Sociologie Magazine*, 26 (4), 6-8.
- Van Parys, L., & Struyven, L. (2017). De rol van de VDAB-bemiddelaar in een context van digitalisering, persoonlijke dienstverlening en formele opvolging van werkzoekenden. *Over.werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 27 (1), 68-74.