

# OVER.WERK

Tijdschrift van het Steunpunt Werk

1/2023 Halfjaarlijks tijdschrift 33e jaargang

## EEN GREEP UIT DE INHOUD

### **Monitoring van de arbeidsmarkt**

Wie zijn de huisvrouwen en arbeidsongeschikten in Vlaanderen? Een profielschets  
Hoe groot is de afstand tussen de Vlaamse NEET-jongeren en de arbeidsmarkt?

### **Financiële prikkels, loonvallen en gezinnen met een laag inkomen op de arbeidsmarkt**

De werkbonus in België: hoe ver kan men gaan?

Lerarentekort: wat leert de literatuur over de effectiviteit van financiële prikkels?

Genderverschillen op de arbeidsmarkt: de rol van rigide schooluren in het kleuter- en lager onderwijs

Mensen in armoede over wat ze nodig hebben om duurzaam aan de slag te gaan

Werk is welzijn: de kijk van brugfiguur Ruth Claes op werk

### **Gepubliceerd**

Open hiring in Vlaanderen: een job zonder sollicitatiegesprek

Jobkwaliteit in België: wat is de stand van zaken?

### **Open debat**

Reflecties over een maatgerichte begeleiding van werkzoekenden

# Inhoud

## MONITORING VAN DE ARBEIDSMARKT

DE NIET-BEROEPSACTIEVEN IN VLAANDEREN ONTLEED. EEN PROFIELSCHETS VAN HUISVROUWEN EN ARBEIDSONGESCHIKTEN 5

Sarah Vansteenkiste, Michelle Sourbron

GEEN OPLEIDING NOCH WERK IN TIJDEN VAN (POST-)COVID-19: EEN ANALYSE VAN NEET-JONGEREN IN VLAANDEREN 15

Ines Penders, Sarah Vansteenkiste

## FINANCIËLE PRIKKELS, LOONVALLEN EN GEZINNEN MET EEN LAAG INKOMEN OP DE ARBEIDSMARKT - ONDERZOEKSBIJDRAGEN

DE WERKBONUS IN BELGIË: HOE VER KAN MEN GAAN? 29

Antoine de Mahieu

DE EFFECTIVITEIT VAN FINANCIËLE PRIKKELS OM LERARENTEKORTEN AAN TE PAKKEN. EEN SYSTEMATISCH LITERATUUROVERZICHT 37

Tom Stolp, Melline Somers, Lara Fleck, Wim Groot, Frits van Merode

SCHOOLUREN EN DE CARRIÈRE-KLOOF TUSSEN VROUWEN EN MANNEN 47

Nick Deschacht

## FINANCIËLE PRIKKELS, LOONVALLEN EN GEZINNEN MET EEN LAAG INKOMEN OP DE ARBEIDSMARKT - OPEN DEBAT

EEN DUURZAAM INKOMEN BOVEN DE ARMOEDEGRENS ALS BASIS VOOR EEN SUCCESVOL TRAJECT NAAR WERK 55

Heidi Degerickx, Luna Cochez, Tine Claes

NAAR EEN JOB DIE KANSEN BIEDT VOOR BESTAANSZEKERHEID EN EEN DUURZAME TOEKOMST 61

Henk Van Hootegem, Veerle Stroobants

IEMAND MOET HET ZEGGEN. OVER WERK ALS WELZIJN 73

Ruth Claes

60 JAAR SOCIALE RECLASSERING IN VLAANDEREN: EEN VERHAAL VAN ACTIVERING EN INCLUSIE BINNEN MAATWERKBEDRIJVEN 80

Pieter Valkeneers

## GEPUBLICEERD

INTERREGIONALE TEWERK-STELLINGSZONES OP BASIS VAN EEN VRAAG- EN AANBOD-ANALYSE 93

Daphne Valsamis, Tim Goesaert, Emma De Rouck, Karen Huysmans

**HERDENKEN VAN JOBS:  
NAAR EEN BETERE INSTROOM  
EN RETENTIE VAN PERSONEEL  
IN KNELPUNTBEROEPEN IN  
VLAANDEREN 104**

Bart Moens, Brigitte van Lierop, Wim Peersman

**OPEN HIRING® IN VLAANDEREN:  
EEN JOB ZONDER SOLLICITATIE-  
GESPREK 115**

Eva Derous, Myriam Carlier, Thomas Kindt,  
Philippe Martens, Stijn Schouppe

**JOBKWALITEIT IN BELGIË  
IN 2021 126**

Steven Vanmarcke, Laurène Thil, Lise Székér,  
Karolien Lenaerts, Sem Vandekerckhove,  
Nick Deschacht, Céline Detilleux, Hans De Witte,  
Audrey Babic, Cédric Montagnino, Manon Pierrot,  
Ilan Tojerow, Magali Verdonck, Kim Bosmans,  
Karen Van Aerden, Julie Vanderleyden,  
Christophe Vanroelen

**DE ROL VAN WERKGEVERS BIJ  
DE DUURZAME TEWERKSTELLING  
VAN NIET-BEROEPSACTIEVEN 135**

Kathy Goffin, Yolène Sempels, An De Coen,  
Daphné Valsamis, Sarah Vansteenkiste

**MARKT OF NETWERK?  
OVERHEIDSSTURING VIA  
MARKTWERKING EN  
SAMENWERKING 144**

Ludo Struyven, Wim Van der Beken

**OPEN DEBAT**

**EEN SLUITEND MAATPAK.  
REFLECTIES OVER EEN  
MAATGERICHTE BEGELEIDING  
VAN WERKZOEKENDEN 156**

Fons Leroy

# Monitoring van de arbeidsmarkt

|  |           |
|--|-----------|
| <b>DE NIET-BEROEPSACTIEVEN IN VLAANDEREN ONTLEED. EEN PROFIELSCHETS VAN HUISVROUWEN EN ARBEIDSONGESCHIKTEN</b> | <b>5</b>  |
| De bevolking op arbeidsleeftijd ontleed  | 5         |
| Profielschets arbeidsongeschikten  | 7         |
| Profielschets huisvrouwen  | 9         |
| Conclusie  | 11        |
| <b>GEEN OPLEIDING NOCH WERK IN TIJDEN VAN (POST-)COVID-19: EEN ANALYSE VAN NEET-JONGEREN IN VLAANDEREN</b>     | <b>15</b> |
| Omvang en evolutie van de NEET-jongeren in Vlaanderen  | 16        |
| Omvang en evolutie van de NEET-jongeren vanuit Europees perspectief  | 18        |
| Socio-demografische analyse: achtergrondkenmerken van de NEET-jongeren   | 20        |
| Arbeidsmarktperspectief op NEET-jongeren: de afstand tot de arbeidsmarkt                                       | 22        |
| Conclusie  | 26        |

# De niet-beroepsactieven in Vlaanderen ontleed. Een profielschets van huisvrouwen en arbeidsongeschikten

Sarah Vansteenkiste, Michelle Sourbron - Steunpunt Werk - KU Leuven

## ABSTRACT

De Vlaamse arbeidsmarkt werd de voorbije jaren steeds krapper door een sterk oplopend aantal vacatures in combinatie met een aanhoudend dalende populatie werkzoekenden zonder werk op jaarbasis (De Smet et al., 2023). Steeds meer werkgevers, in uiteenlopende sectoren, vinden nog moeilijk kandidaten om de openstaande vacatures in te vullen (Van Impe et al., 2022). Eind april 2023 waren er per vacature slechts 1,83 werkzoekenden zonder werk in Vlaanderen. Deze krapte op de arbeidsmarkt blijft, bij het uitblijven van grote externe schokken, ook de komende jaren een belangrijke bezorgdheid. Neefs en Vansteenkiste (2022) wijzen op de sterkere vraag naar arbeid die er de komende jaren zal zijn in vele sectoren in vergelijking met het recente verleden. Tegelijk wordt Vlaanderen gekenmerkt door een historisch lage werkloosheidsgraad (2,9% in 2022 bij 20- tot 64-jarigen), maar een relatief hoge graad aan niet-beroepsactieven (21,0% in 2022 bij 20- tot 64-jarigen). Zeker bij de kwetsbare groepen merken we een geringere arbeidsdeelname (Boey & Vansteenkiste, 2022). Vanuit deze achtergrond, maar ook vanuit een positieve, inclusieve benadering van werk blijft het een must om met een open vizier het arbeidspotentieel in de bevolking op arbeidsleeftijd verder te bekijken. In dit artikel zoomen we in op de ruime groep van niet-beroepsactieven in Vlaanderen en ontleden die verder. Vervolgens gaan we dieper in op twee specifieke groepen van niet-beroepsactieven die beleidsmatig steeds meer onder de aandacht komen: de arbeidsongeschikten en de huisvrouwen. Van beide populaties maken we een profielschets en analyseren we hun eerdere werkervaring en band met de arbeidsmarkt.

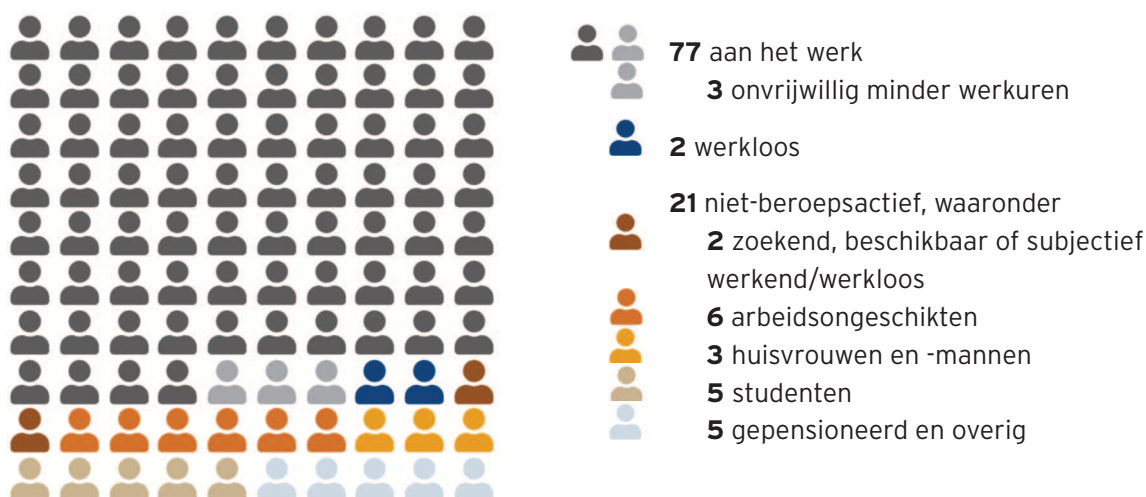
## De bevolking op arbeidsleeftijd ontleed

Om de bevolking op arbeidsleeftijd te ontleden, maken we gebruik van surveydata uit de Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK), uitgevoerd door Statbel. De EAK is een sociaal-economische steekproefenquête bij huishoudens. Via deze bron kunnen we de populatie op actieve leeftijd opdelen in werkenden, werklozen en niet-beroepsactieven. Elk van deze groepen kunnen we nog verder verfijnen zodat we een beter inzicht krijgen in hun band met de arbeidsmarkt.

In 2022 bestond de Vlaamse bevolking op arbeidsleeftijd (20- tot 64-jarigen) uit 3,9 miljoen personen. Om een duidelijk beeld te geven van de omvang van de verschillende groepen stellen we deze bevolking op arbeidsleeftijd voor als 100 personen (**FIGUUR 1**). Van de 100 personen zijn er 77 aan het werk: 74 zijn volledig tewerkgesteld en 3 zijn ondertewerkgesteld. Het aantal gepresteerde arbeidsuren beantwoordt bij deze ondertewerkgestelden niet aan de gewenste of gewoonlijke arbeidsduur. Zo zijn er deeltijds werkenden die graag meer uren zouden presteren, en voltijds werkenden die een tijdelijke reductie van de arbeidsuren ervaren omwille van overmacht of economische redenen (tijdelijke werkloosheid).

Slechts 2 personen behoren tot de actieve werklozen. Zij hebben de afgelopen vier weken actief naar werk gezocht en zijn binnen de twee weken beschikbaar om een nieuwe job te beginnen (ILO-definitie). Dit is een klein aandeel ten opzichte van de groep niet-beroepsactieven, die 21 personen telt.

**FIGUUR 1** \ Ontleding van het arbeidspotentieel in de bevolking (Vlaams Gewest, 20-64 jaar, 2022)



**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

De niet-beroepsactieve bevolking kunnen we nog verder ontleden. Als eerste onderscheiden we de zoekende of beschikbare niet-beroepsactieven, of de niet-beroepsactieven die zichzelf percipiëren als werkend of werkloos. Zij hebben nog een behoorlijke band met de arbeidsmarkt. Het gaat onder meer om ontmoedigde personen, die niet direct meer zoeken naar werk omdat ze menen te jong of te oud te zijn, niet de juiste vaardigheden te hebben, enzoverder, maar zich wel beschikbaar stellen om aan de slag te gaan indien zich een jobopportunity zou voordoen. In 2022 vielen 2 van de 100 Vlamingen op arbeidsleeftijd onder deze categorie. Zowat de helft van hen (50,4%) is ingeschreven als werkzoekende bij een bemiddelingsdienst zoals de VDAB. Bij kortgeschoolden die onder dit stelsel vallen, ligt het aandeel ingeschrevenen met 67,8% relatief hoger dan bij de midden- of hooggeschoolden (respectievelijk 45,3% en 43,0%).

Een tweede groep niet-beroepsactieven die we in beeld brengen op basis van de subjectieve invulling van hun sociaal-economisch statuut, zijn de arbeidsongeschikten. Zij vormen de grootste groep binnen de niet-beroepsactieven, goed voor 6 personen op een totaal van 21 niet-beroepsactieve personen. Deze arbeidsongeschikten geven aan hinder te ondervinden door een handicap, langdurige aandoening of ziekte. Vervolgens geven 3 van de 21 niet-beroepsactieven aan huisvrouw of -man te zijn. Als laatste zijn er de studenten en gepensioneerden, telkens goed voor 5 personen binnen de niet-beroepsactieven.

In dit artikel gaan we verder in op de arbeidsongeschikten en de huisvrouwen en -mannen. De huismannen laten we bij verdere analyses buiten beschouwing, aangezien zij slechts een zeer beperkt deel uitmaken van de totale groep van huisvrouwen en -mannen. Zowel de arbeidsongeschikten als de huisvrouwen krijgen bijzondere aandacht in het recentere beleidsdiscours. Hun profiel of band met de arbeidsmarkt is echter tot op heden niet altijd even duidelijk. We spelen hierop in door een profielschets te brengen van beide groepen op basis van de EAK. Via de analyse van de microdata van de EAK, kunnen we meer inzicht bieden op hun achtergrondkenmerken en band met de arbeidsmarkt. In de volgende hoofdstukken lichten we dit verder toe.

## Profiel van arbeidsongeschikten

De grootste en sterkst toenemende groep zijn de niet-beroepsactieven die zichzelf als arbeidsongeschikt percipiëren. In 2022 vielen 214 400 personen op arbeidsleeftijd onder deze categorie. Ten opzichte van 2012 is het aandeel arbeidsongeschikten in het Vlaams Gewest met 18,9% gestegen. Dat zijn er 34 000 meer dan tien jaar geleden.

Wanneer we de niet-beroepsactieve arbeidsongeschikten analyseren naar een aantal achtergrondkenmerken, vinden we in Vlaanderen een hoger aandeel vrouwen terug (55,7%) dan in de gehele bevolking tussen 20 en 64 jaar (49,8%) (TABEL 1). Daarnaast zijn er ook opvallend meer kortgeschoolden bij de arbeidsongeschikten: 41,5% van hen is kortgeschoold tegenover 14,6% in de totale bevolking op arbeidsleeftijd. Daartegenover staat dat hooggeschoolden veel minder vaak terugkomen bij de arbeidsongeschikten (16,5%) in vergelijking met hun vertegenwoordiging in de totale bevolking op arbeidsleeftijd (46,7%). Ook 55-plussers zijn sterk oververtegenwoordigd met 43,8% tegenover 24,1% in de totale bevolking op arbeidsleeftijd. Personen geboren buiten de EU kennen eveneens een oververtegenwoordiging (11,1% tegenover 9,2% in de totale bevolking). Deze vaststellingen liggen in lijn met eerder onderzoek (Vansteenkiste et al., 2019).

**TABEL 1** \ Arbeidsongeschikten en totale bevolking op arbeidsleeftijd opgesplitst naar socio-demografische kenmerken (Vlaams Gewest, 20-64 jaar, 2022)

|                                   | Totale bevolking op arbeidsleeftijd | Arbeidsongeschikten |
|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------------|
| <b>Totaal (aantallen)</b>         | <b>3 857 600</b>                    | <b>214 400</b>      |
| <b>GESLACHT (%)</b>               |                                     |                     |
| Man                               | 50,2                                | 44,3                |
| Vrouw                             | 49,8                                | 55,7                |
| <b>ONDERWIJSNIVEAU* (%)</b>       |                                     |                     |
| Kortgeschoold                     | 14,6                                | 41,5                |
| Middengeschoold                   | 38,7                                | 42,0                |
| Hooggeschoold                     | 46,7                                | 16,5                |
| <b>LEEFTIJD (%)</b>               |                                     |                     |
| 20-24                             | 9,6                                 | nb                  |
| 25-54                             | 66,3                                | 54,4                |
| 55-64                             | 24,1                                | 43,8                |
| <b>GEBORTELAND (%)</b>            |                                     |                     |
| Geboren in België                 | 84,5                                | 82,5                |
| Geboren in EU-land (excl. België) | 6,3                                 | 6,4                 |
| Geboren buiten EU                 | 9,2                                 | 11,1                |
| <b>ARBEIDSHANDICAP (%)</b>        |                                     |                     |
| Met arbeidshandicap               | 14,1                                | 89,0                |
| Zonder arbeidshandicap            | 85,9                                | 11,0                |

**Noot:** \*Voor de opsplitsing naar onderwijsniveau wordt de bevolking van 25 tot 64 jaar bekeken omdat jongeren (20-24 jaar) hun studies doorgaans nog niet hebben afgerond. Voor alle andere groepen gaat het om de 20- tot 64-jarigen. 'Nb' wijst op een niet betrouwbaar gegeven wegens te kleine celaantallen.

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

In **TABEL 2** geven we een profielschets van de arbeidsongeschikten. We zoomen in op hun belangrijkste achtergrondkenmerken (zie hiervoor), de hinder die ze ervaren, hun voorgaande werkervaring en het ontvangen van een uitkering.

Van degenen die zichzelf als arbeidsongeschikt zien en aangeven hinder te ondervinden door een handicap, aandoening of ziekte, verklaart een zeer ruime groep van 95,5% dat deze hinder bij het uitoefenen van dagelijkse bezigheden al minstens zes maanden duurt. Ruim acht op de tien (84,0%) stellen eveneens dat ze geen betaalde arbeid meer kunnen verrichten. Indien ze arbeid wel nog mogelijk achten, dan worden aanpassingen van het soort taken of de hoeveelheid werk als voornaamste vormen van ondersteuning opgegeven. Hulp bij verplaatsing van, naar of op het werk, aangepaste uitrusting, of hulp van collega's is slechts voor een beperkt deel van de arbeidsongeschikten een hulp om terug actief te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Het is niet mogelijk om uit de gegevens te achterhalen hoe groot deze ondersteuning zou moeten zijn. De grootteorde van de gevraagde ondersteuning, zal echter wel bepalen of werkgevers met beperkte of relatief grote inspanningen aan deze vraag kunnen voldoen.

Van de niet-beroepsactieve arbeidsongeschikten heeft 81,2% ooit betaald werk gehad of gewerkt als onbetaald helper. Indien we enkel de werkervaring in de laatste acht jaar (van 2015 tot en met 2022) opnemen, dan krimpt dit percentage naar 38,6%. Dit geeft aan dat het grootste deel van de arbeidsongeschikten die we terugvinden bij de niet-beroepsactieven al langer afstand heeft tot de arbeidsmarkt. De voornaamste reden die ze opgeven is ziekte of gehele of gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Niettegenstaande heeft 4,6% van de arbeidsongeschikten nog een arbeidswens. Het merendeel van de arbeidsongeschikten ontvangt een uitkering (95,5%), het gaat hier voornamelijk over een uitkering wegens ziekte, arbeidsongeschiktheid of een beroepsziekte, of een inkomensvervangende tegemoetkoming aan personen met een handicap. Slechts 5,4% is gekend bij VDAB.

**TABEL 2** \ Profielschets van de niet-beroepsactieve arbeidsongeschikten (Vlaams Gewest, 20-64 jaar, 2022)

|  | 20- tot 64-jarigen |
|--|--------------------|
| Aantal arbeidsongeschikten               | 214 400            |
| Vrouw                                    | 55,7%              |
| Kortgeschoold*                           | 41,5%              |
| 55-plusser                               | 43,8%              |
| Arbeidshandicap                          | 89,0%              |
| Ervaart al meer dan zes maanden hinder   | 95,5%              |
| Kan geen betaalde arbeid meer verrichten | 84,0%              |
| Werkervaring                             | 81,2%              |
| Werkervaring in de laatste acht jaar     | 38,6%              |
| Arbeidswens                              | 4,6%               |
| Ontvangt een uitkering                   | 95,5%              |
| Gekend bij VDAB                          | 5,4%               |

**Noot:** \*Voor de opsplitsing naar onderwijsniveau wordt de bevolking van 25 tot 64 jaar bekeken omdat jongeren (20-24 jaar) hun studies doorgaans nog niet hebben afgerond.

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK



## Profielchets huisvrouwen

Vervolgens gaan we dieper in op de groep van huisvrouwen en -mannen. In 2022 geven 131 000 niet-beroepsactieven aan huisvrouw of -man te zijn, wat overeenkomt met 3,4% van de totale bevolking tussen 20 en 64 jaar. Vrouwen nemen hier met 96,5% een prominente plaats in ten opzichte van hun aandeel van 49,8% in de totale bevolking (**TABEL 3**). Verder zijn de kortgeschoolden (46,4%), 55-plussers (39,1%) en personen geboren buiten de EU (39,4%) duidelijk oververtegenwoordigd bij de huisvrouwen en -mannen. In de bevolking op arbeidsleeftijd hebben zij immers maar een aandeel van respectievelijk 14,6%, 24,1% en 9,2%. Aangezien mannen en jongeren nauwelijks aanwezig zijn in deze categorie, zullen we ons bij de verdere bespreking louter concentreren op de 25- tot 64-jarige huisvrouwen.

**TABEL 3** \ Huisvrouwen en -mannen en totale bevolking op arbeidsleeftijd opgesplitst naar socio-demografische kenmerken (Vlaams Gewest, 20-64 jaar, 2022)

|                                   | Totale bevolking op arbeidsleeftijd | Huisvrouwen en -mannen |
|-----------------------------------|-------------------------------------|------------------------|
| <b>Totaal (aantallen)</b>         | <b>3 857 600</b>                    | <b>131 000</b>         |
| <b>GESLACHT (%)</b>               |                                     |                        |
| Man                               | 50,2                                | nb                     |
| Vrouw                             | 49,8                                | 96,5                   |
| <b>ONDERWIJSNIVEAU* (%)</b>       |                                     |                        |
| Kortgeschoold                     | 14,6                                | 46,4                   |
| Middengeschoold                   | 38,7                                | 31,4                   |
| Hooggeschoold                     | 46,7                                | 22,2                   |
| <b>LEEFTIJD (%)</b>               |                                     |                        |
| 20-24                             | 9,6                                 | nb                     |
| 25-54                             | 66,3                                | 59,4                   |
| 55-64                             | 24,1                                | 39,1                   |
| <b>GEBOORTELAND (%)</b>           |                                     |                        |
| Geboren in België                 | 84,5                                | 48,4                   |
| Geboren in EU-land (excl. België) | 6,3                                 | 12,2                   |
| Geboren buiten EU                 | 9,2                                 | 39,4                   |
| <b>ARBEIDSHANDICAP (%)</b>        |                                     |                        |
| Met arbeidshandicap               | 14,1                                | 10,4                   |
| Zonder arbeidshandicap            | 85,9                                | 89,6                   |

**Noot:** \* Voor de opsplitsing naar onderwijsniveau wordt de bevolking van 25 tot 64 jaar bekeken omdat jongeren (20-24 jaar) hun studies doorgaans nog niet hebben afgerond. Voor alle andere groepen gaat het om de 20- tot 64-jarigen. 'Nb' wijst op een niet betrouwbaar gegeven wegens te kleine celaantallen.

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

Ook voor de huisvrouwen maken we een profielchets en zoomen we in op een aantal achtergrondkenmerken, hun voorgaande werkervaring, hun arbeidswens en het belang van kinderopvang hierbij, het ontvangen van een uitkering en of ze gekend zijn bij VDAB (**TABEL 4**).

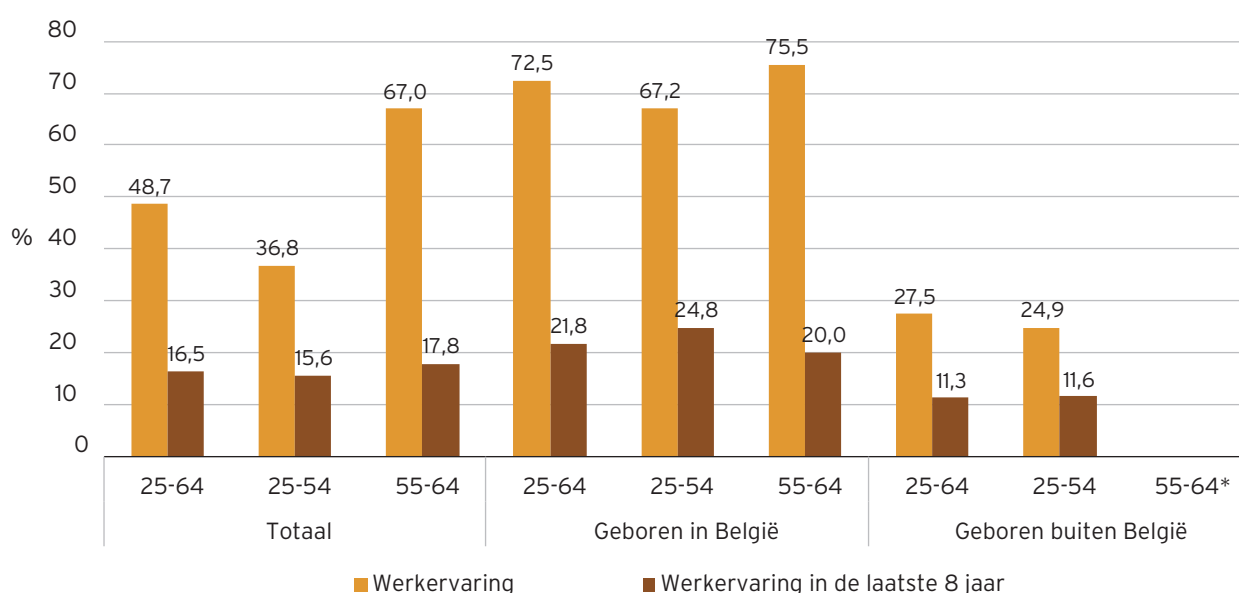
Als we de 25- tot 64-jarige huisvrouwen verder ontleden naar leeftijd, vallen twee groepen op. Enerzijds zijn er de 55-plussers, goed voor vier op de tien van de huisvrouwen (39,5%). Het gaat hier voornamelijk over vrouwen die geboren zijn binnen België (76,1%). Het merendeel of zes op de tien van de huisvrouwen vinden we echter terug bij de 25- tot 54-jarigen (60,5%). In tegenstelling tot bij de huisvrouwen van 55 jaar en ouder, zijn in deze jongere leeftijdscategorie personen met een niet-Belgische en niet-EU achtergrond oververtegenwoordigd: het gaat om respectievelijk 71,2% en 54,4% van de huisvrouwen tussen 25 en 54 jaar.

Meer dan de helft van deze 25- tot 54-jarige huisvrouwen met niet-Belgische achtergrond (56,7%) is bovendien kortgeschoold (tegenover 32,6% bij de huisvrouwen met Belgische achtergrond tussen 25 en 54 jaar). De kruising gender, herkomst en onderwijsniveau zorgt ervoor dat ze een uitgesproken kwetsbare positie hebben op de arbeidsmarkt.

Vervolgens kunnen we ook de eerdere werkervaring van de huisvrouwen analyseren om zo een beter beeld te krijgen van hun link met de arbeidsmarkt. Van de totale groep van 25- tot 64-jarige huisvrouwen heeft bijna de helft (48,7%) ooit een job uitgeoefend (**FIGUUR 2**). Als we de periode reduceren naar de laatste acht jaar gaat het nog over 16,5%. Wanneer we dit opsplitsen naar leeftijdsgroep, dan ligt het aandeel 55-plussers dat ooit werkte (67,0%) of in de voorbije acht jaren werkte (17,8%) telkens wat hoger in vergelijking met de jongere leeftijdsgroep van 25- tot 54 jaar (respectievelijk 36,8% en 15,6%).

Wanneer we naast leeftijd ook geboorteland in rekening nemen, hebben de 55- tot 64-jarige huisvrouwen die geboren zijn in België de meeste werkervaring (75,5%). We kunnen binnen deze leeftijdscategorie niet vergelijken met personen geboren buiten België omdat de aantallen te klein zijn om nog betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Ook binnen de 25- tot 54-jarige huisvrouwen met Belgische achtergrond vinden we nog een vrij hoog aandeel dat ooit werkervaring opdeed. Zowat twee op de drie van hen (67,2%) heeft werkervaring, met een op de vier (24,8%) die werkervaring had de voorbije acht jaar. Bij de 25- tot 54-jarige huisvrouwen geboren buiten België liggen deze percentages een behoorlijk stuk lager. Van hen heeft slechts 24,9% ooit een betaalde baan gehad of gewerkt als onbetaald helper (17,8% bij personen met niet-EU achtergrond; niet in de figuur). Indien we kijken naar de laatste acht jaar, dan zakt dit percentage naar 11,6% (geen cijfers over niet-EU achtergrond wegens te kleine aantallen). Het grootste deel van deze vrouwen heeft met andere woorden nog nooit een band met de arbeidsmarkt opgebouwd via (recentere) werkervaring.

**FIGUUR 2** \ Aandeel (%) huisvrouwen dat ooit heeft gewerkt, opgesplitst naar leeftijd en geboorteland (Vlaams Gewest, 25-64 jaar, 2022)



**Noot:** \*Voor de 55- tot 64-jarige vrouwen met een niet Belgische achtergrond zijn de aantallen te klein om een betrouwbare uitspraak te kunnen doen.

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

Quasi alle huisvrouwen, ongeacht leeftijd en geboorteland, geven aan dat ze op dit moment geen job wensen. De voornaamste redenen hebben betrekking op zorg voor eigen kinderen of andere zorgbehoevende familieleden (39,7%), andere persoonlijke redenen (27,5%) of familiale redenen (20,3%). Van de huisvrouwen die de zorg voor eigen kinderen of zorgbehoevenden op zich neemt, geeft 90,9% aan dat ze deze opvang bewust op zich willen nemen. Indien we enkel de 25- tot 54-jarige huisvrouwen met een niet-Belgische achtergrond bekijken, geeft 56,3% aan dat ze geen job wensen omwille van zorgtaken en voor 89,5% van deze groep is het een bewuste keuze en gaat het niet over een gebrek aan of te dure opvang.

Van alle 25- tot 64-jarige huisvrouwen ontvangt 92,5% geen enkele vorm van uitkering. Hierbij wordt gekeken naar een RVA-uitkering, leefloon, uitkering wegens ziekte, arbeidsongeschiktheid of een beroepsziekte, inkomensvervangende tegemoetkoming aan personen met een handicap of een pensioen. Het merendeel (98,0%) van de 25- tot 64-jarige huisvrouwen is niet gekend bij VDAB. Bij de 55-plussers die in België geboren zijn, gaat dit zelfs over 99,9%, tegenover 95,8% bij de 25- tot 54-jarige huisvrouwen met een niet-Belgische achtergrond qua geboorteland. Indien we het verkrijgen van een uitkering en gekend bij VDAB combineren, lijkt 91,4% van de 25- tot 64-jarige huisvrouwen moeilijk te bereiken, ze zijn onbekend bij VDAB en ontvangen tevens geen uitkering.

**TABEL 4** \ Profielschets van de huisvrouwen (Vlaams Gewest, 25-64 jaar, 2022)

|  | 25- tot 64-jarigen  | 25- tot 54-jarigen<br>geboren buiten<br>België                  | 55-plussers<br>geboren in<br>België |
|--|---|---|-------------------------------------|
| Aantal huisvrouwen   | 124 500   | 51 800  | 37 100                              |
| Kortgeschoold  | 46,6%   | 56,7%   | 32,7%                               |
| Werkervaring   | 48,7%   | 24,9%   | 75,5%                               |
| Werkervaring in de laatste 8 jaar  | 16,5%   | 11,6%   | 20,0%                               |
| Geen arbeidswens (alle redenen samen)  | 97,9%   | 96,1%   | 99,8%                               |
| Geen arbeidswens met als reden zorg voor eigen kinderen of andere zorgbehoevenden familieleden | 39,7%<br>(waarvan 90,9%<br>deze opvang bewust<br>op zich neemt) | 56,3%<br>(waarvan 89,5%<br>deze opvang bewust<br>op zich neemt) | nb                                  |
| Ontvangt geen uitkering  | 92,5%   | 92,0%   | 94,6%                               |
| Niet gekend bij VDAB   | 98,0%   | 95,8%   | 99,9%                               |

**Noot:** 'Nb' wijst op een niet betrouwbaar gegeven wegens te kleine cel aantallen.

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

## Conclusie

Vlaanderen beoogt om 80% van de bevolking op arbeidsleeftijd (20- tot 64-jarigen) aan het werk te hebben. Onze berekeningen leren dat van de 100 personen tussen 20 en 64 jaar, er in Vlaanderen momenteel 77 aan het werk zijn. Een zeer beperkt deel van 2 personen is werkloos, zij zoeken actief naar werk én stellen zich ervoor beschikbaar. Dat betekent tegelijk dat de meeste personen die niet aan het werk zijn tot de niet-beroepsactieven behoren: het gaat om 21 van de 23 niet-werkende personen. Zij zijn niet tegelijk zoekend naar werk of ervoor beschikbaar. Twee grote groepen onder deze niet-beroepsactieven zijn de arbeidsongeschikten en de huisvrouwen. Hoewel ze steeds meer de aandacht trekken vanuit verschillende beleidsactoren, is hun profiel nog niet altijd even duidelijk. Met deze studie wilden we daarop inspelen, en brengen we over hen een unieke profielschets op basis van een analyse van de microdata van de Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK, Statbel).

Onze profielschets van arbeidsongeschikten bevestigt eerder onderzoek waar we een oververtegen-

woordiging vaststellen van vrouwen, kortgeschoolden en 55-plussers. We merken bovendien dat van de 214 400 niet-beroepsactieve arbeidsongeschikten in EAK in 2022, de meesten (95,5%) hun hinder al meer dan zes maanden ervaren. Zowat acht op de tien van de arbeidsongeschikten heeft voorgaande werkervaring, maar het grootste deel werkte de laatste acht jaar niet meer (61,4%). De meerderheid van hen rapporteert dan ook dat ze niet langer in staat zijn om nog betaalde arbeid te verrichten (84,0%) of dat ze geen arbeidswens meer hebben (95,4%). Bovendien laat maar een zeer beperkt deel van de arbeidsongeschikten optekenen dat ze bij VDAB gekend zijn: slechts 5,4%. Deze cijfers maken duidelijk dat er een grote uitdaging ligt in het versterken van de band met de arbeidsmarkt van niet-beroepsactieve arbeidsongeschikten. We concludeerden in eerder onderzoek eveneens al dat de meeste personen in langdurige ongeschiktheid maar zeer beperkt doorstromen naar de arbeidsmarkt (Vansteenkiste et al., 2022; Vansteenkiste et al., 2019). Lange tijd werd deze groep dan ook buiten beeld gehouden van de wereld van werk, en bleven welzijn, zorg en arbeidsmarkt sterk afgescheiden werelden.

Recenter zijn er federaal en binnen Vlaanderen verschillende belangrijke beleidsprogramma's naar voor geschoven die gericht zijn op een versterkte re-integratie en retentie. Denk aan de Vlaamse actieplannen en akkoorden met betrekking tot werkbaar werk, de samenwerkingsakkoorden tussen VDAB en RIZIV. Eerder onderzoek (bijvoorbeeld Godderis, 2019 in Over.Werk; Goffin et al., 2022 en 2023; Vansteenkiste et al., 2019; en het expertenadvies door De Vos et al., 2023 (niet publiek)) werpt ook pistes op over hoe we de schotten kunnen helpen neerhalen, hoe we meer kunnen inzetten op preventief beleid, hoe we de link tussen ziekte en werk (bijvoorbeeld via *fitnotes*) kunnen versterken, hoe onzekerheden met betrekking tot financiële gevolgen van tewerkstelling weggenomen kunnen worden, hoe een duidelijker aanspreekpunt en vereenvoudigde regelgeving nodig is voor deze niet-beroepsactieven, enzoverder. Ons recent VIONA-onderzoek in samenwerking met Idea Consult leert bovendien dat naast een aanpak gericht op het versterken van het individu, ook bijkomende ondersteuning en begeleiding van werkgevers niet uit het oog mag verloren worden om het arbeidspotentieel van niet-beroepsactieven, waaronder arbeidsongeschikten, te kunnen aanwenden (Goffin et al., 2022 en 2023). Zo wijzen we er op de nood aan meer coördinatie in het ondersteuningsaanbod ten aanzien van werkgevers, een duidelijker aanspreekpunt voor ondernemingen die aan inclusie willen werken, ontsnippering en verduidelijking van de rolverdeling, vereenvoudigde regelgeving, faciliteren van het uitwerken van de nodige dienstverlening door arbeidsbemiddelingsdiensten en een positiever discours tegenover ondernemingen en niet-beroepsactieven.

Naast de arbeidsongeschikten, maakten we ook een profielschets van de huisvrouwen (waarbij huismannen buiten beschouwing werden gelaten wegens een te beperkte groep). Op basis van leeftijd deelden we ze op in twee belangrijke groepen: 55-plussers die in hoofdzaak België als geboorteland hebben, en 25- tot 54-jarigen waarbij personen met een niet-Belgische en niet-EU achtergrond sterk oververtegenwoordigd zijn. Opvallend hier was dat de meerderheid van de huisvrouwen met Belgische achtergrond eerdere werkervaring hebben (72,5% bij 25- tot 64-jarigen, 67,2% bij 25- tot 54-jarigen en 75,5% bij 55-plussers), terwijl dat bij de huisvrouwen geboren buiten België in beperktere mate het geval was (27,5% bij 25- tot 64-jarigen en 24,9% bij 25- tot 54-jarigen). Als we de werkervaring tijdens de laatste acht jaren in rekening brengen, dan dalen de percentages sterk, ongeacht geboorteland. De vaststelling blijft dan wel overeind dat huisvrouwen geboren in België dubbel zo vaak werkervaring hadden in die voorbije tijdspanne (21,8% bij 25- tot 64-jarigen, 24,8% bij 25- tot 54-jarigen en 20% bij 55-plussers), dan personen geboren buiten België (11,3% bij 25- tot 64-jarigen en 11,6% bij 25- tot 54-jarigen). Als we de link met de arbeidsmarkt van de twee belangrijkste groepen van huisvrouwen inschatten (55-plussers met Belgische achtergrond, en 25- tot 54-jarigen met niet-Belgische achtergrond), dan geven ze bijna allemaal aan geen arbeidswens te hebben, waarbij zorg voor eigen kinderen of andere zorgbehoevende familieleden de voornaamste reden is. De meeste huisvrouwen ontvangen bovendien geen uitkering (respectievelijk 94,6% en 92,0%) en zijn niet gekend bij VDAB (respectievelijk 99,9% en 95,8%).

Deze profielschets geeft weer dat de meeste huisvrouwen dan ook eerder op vrijwillige basis deze positie bekleden en bovendien niet financieel ondersteund worden vanuit een uitkering van de overheid. Veel van deze huisvrouwen gaan zo voor een tijdlang opnemen van zorg- en andere taken die niet tot het reguliere arbeidscircuit horen. Dat kunnen perfect legitieme (gezins)keuzes zijn. Waar we vanuit een arbeidsmarktperspectief wel in dienen te waken, is om de toegangspoorten tot de arbeidsmarkt ook voor deze huisvrouwen open te laten staan. Te veel drempels worden nu nog ingebouwd in onze onderwijs- en arbeidsmarktstructuren die deze toegangspoorten (onbewust) dicht lijken te slaan. En dan gaat het zeker niet om puur financiële drempels, zoals het niet hebben van een uitkering bij de meeste van de vrouwen duidelijk naar voren brengt (zie ook Claes, 2023; Vancoillie et al., 2022; Vansteenkiste, 2022). Zo komen vrouwen met een migratieachtergrond vaker met een moeilijke startpositie op de arbeidsmarkt (SERV, 2018). De participatie in het kleuteronderwijs ligt lager bij meisjes met een migratieachtergrond, waardoor ze zelfs al vanaf de kleuterschool een school- en taalachterstand oplopen. Maar ook in de secundaire schoolloopbaan zijn er verschillen vast te stellen. Meisjes met een migratieachtergrond starten gemiddeld gezien niet alleen later in het secundair onderwijs dan meisjes zonder migratieachtergrond, ook hun startpositie is vaak lager (vaker in de B-stroom dan in de A-stroom). Meisjes met een migratieachtergrond (en meer specifiek meisjes met Maghrebijnse en Turkse roots) worden vaker georiënteerd naar beroepsopleidingen die minder kansen bieden op de arbeidsmarkt. Bovendien zijn ze oververtegenwoordigd in de ongekwalificeerde uitstroom uit het secundair onderwijs en stoten degenen die de secundaire schooldrempel wel halen minder vaak door naar het hoger onderwijs (SERV, 2018). Anderzijds is een werving en begeleiding op maat aangewezen, waarbij de directe omgeving sterker betrokken kan worden, rolmodellen kunnen helpen met hen aan te trekken tot en te vinden voor werk, enzoverder. Ook het afstappen van het denken in 'traditionele' beroepsprofielen en -keuzes voor deze vrouwen, maar in plaats het aanbieden van beroepskansen op maat van talenten en vaardigheden, opent de weg naar meer succes. Net als het verbinden van beleidsdomeinen als welzijn, zorg en werk (zie ook Vancoillie et al., 2022; Vansteenkiste, 2022; Vansteenkiste et al., 2019). De aanbevelingen op vlak van ondersteuning en begeleiding van organisaties blijven eveneens ook overeen met betrekking tot de groep van huisvrouwen (zie hoger, conclusies bij arbeidsongeschikten op basis van Goffin et al., 2022 en 2023).

Als slotbeschouwing, willen we ook een lans breken voor het openstellen van loopbaanbegeleidingcheques en competentiechecks richting niet-beroepsactieven. Tot op heden blijven loopbaancheques en de competentiechecks in hoofdzaak gericht op personen met (recentere) werkervaring, terwijl expertenadviezen eveneens een bredere toepassing vragen (zie De Vos et al., 2021; Baert et al., 2020). De profielschetsen van zowel de huisvrouwen als de arbeidsongeschikten geven weer dat die recente werkervaring effectief vaak ontbreekt. Toch hebben ook deze groepen er alle belang bij om de (financiële) mogelijkheid te hebben om na te kunnen denken over een potentiële loopbaan en daarin begeleid te worden. Loopbaancheques of competentiechecks niet openstellen voor hen, geeft impliciet de boodschap dat de arbeidsmarkt voor hen niet of in mindere mate openstaat. Het wervend leer- en loopbaanoffensief dat we in Vlaanderen wensen te initiëren, is echter gericht aan alle volwassenen (Vansteenkiste et al., 2021). Laat ons dan ook zo goed mogelijk de boodschap uitdragen dat de toegangspoort tot werk voor iedereen, ongeacht statuut, arbeidsmarktpositie of voormalige werkervaring, wagenwijd openstaat.

## BIBLIOGRAFIE

- Baert, S., De Vos, A., Marx, I., Struyven, L., Vansteenkiste, S., & Van der Beken, W. (2020). *Expertenaadvies relancebeleid Vlaamse arbeidsmarkt*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Boey, R., & Vansteenkiste, S. (red.) (2022). *Trendrapport 2022: Kwetsbare groepen op de Vlaamse arbeidsmarkt* (Werk.Rapport 2022 nr.1). Brussel/Leuven: Departement Werk en Sociale Economie/Steunpunt Werk.
- Claes, R. (2023). Iemand moet het zeggen. Over werk als welzijn. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 33(1), 73-79.
- De Smet, R., Penders, I., Neefs, B., & Vansteenkiste, S. (2023). *Kwartaalbericht Vlaamse arbeidsmarkt. Maart 2023* (Werk.Focus 2023 nr. 2). Leuven: Steunpunt Werk.
- De Vos, A., Vansteenkiste, S., Struyven, L., Marx, I., Baert, S., Van der Beken, W., & De Coen, A. (2021). *Naar een leer- en loopbaanoffensief. Tweede advies arbeidsmarktexperten*. Brussel: Departement Werk en Sociale Economie.
- Godderis, L. (2019). Re-integratie: keer je terug of de rug naar het werk? *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 29(1), 87-92. Steunpunt Werk / Uitgeverij Acco.
- Goffin, K., Sempels, Y., De Coen, A., Valsamis, D., & Vansteenkiste, S. (2022). *Het arbeidspotentieel van niet-beroepsactieven: een vraagzijdebenadering*. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.
- Goffin, K., Sempels, Y., De Coen, A., Valsamis, D., & Vansteenkiste, S. (2023). De rol van werkgevers bij de duurzame tewerkstelling van niet-beroepsactieven. *Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 33(1), 135-143.
- Neefs, B., & Vansteenkiste, S. (2022). De aanwervingsbehoefte in de Vlaamse sectoren richting 2030. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 32(1), 29-40.
- SERV. (2018). *Advies laaggeschoolde vrouwen met een migratieachtergrond*. <https://www.serv.be/diversiteit/publicatie/advies-laaggeschoolde-vrouwen-migratieachtergrond>
- Van Impe, G., Scholiers, B., Vansteenkiste, S., & De Smet, R. (2022). Krap, krappert, krapst?! Spannende tijden op de Vlaamse arbeidsmarkt. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 32(1), 5-17.
- Vancoillie, J., Ory, L. & Pulinx, R. (2022). *Included. Inclusief ondernemen met kortgeschoolde vrouwen met een migratieachtergrond*. ASP - Academic and Scientific Publishers.
- Vansteenkiste, S. (2022). Meer good practices waarbij vrouwen uit de arbeidsreserve worden verleid tot de arbeidsmarkt. In J. Vancoillie, L. Ory, & R. Pulinx (Reds.), *Included. Inclusief ondernemen met kortgeschoolde vrouwen met een migratieachtergrond*. ASP - Academic and Scientific Publishers.
- Vansteenkiste, S., Steyaert, G., Hennaert, S., Hennau, L., Heerkens, Y., Bieleman, A., & Balm, M. (2022). Inleiding boek Arbeid & gezondheid. In G. Steyaert, R. Peel, & Y. Heerkens (Reds), *De Vlaamse arbeidsmarktcontext* (pp. 1-25). Bohn Stafleu van Loghum
- Vansteenkiste, S., De Vos, A., & De Coen, A. (2021). Naar actieve en duurzame loopbanen via een leer- en loopbaanoffensief. Aanbevelingen vanuit de Vlaamse arbeidsmarktexpertengroep. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 31(2), 27-37.
- Vansteenkiste, S., Sourbron, M., Scholiers, B., Van Onacker, E., De Graeve, P., & De Smet, R. (2019). *Een inclusieve benadering van het arbeidspotentieel van de Vlaamse bevolking op basis van enquête- en administratieve data* (Werk.Rapport 2019 nr.1). Leuven: Steunpunt Werk.

# Geen opleiding noch werk in tijden van (post-)COVID-19: een analyse van NEET-jongeren in Vlaanderen

Ines Penders, Sarah Vansteenkiste - Steunpunt Werk - KU Leuven

## ABSTRACT

De Vlaamse beleidsnota Werk en Sociale Economie (2019-2024) zet sterk in op het beter inzetten van het arbeidspotentieel van niet-beroepsactieven. Bij de NEET-groep, jongeren die niet werken en geen onderwijs, opleiding of training volgen, gaat nog heel wat onontgonnen talent schuil. Deze groep wordt dan ook naar voren geschoven als belangrijke deelpopulatie. Tot de NEET-groep behoren is een indicatie van kwetsbaarheid die op lange termijn gevolgen kan hebben: jongeren die voor een langere periode noch werken noch een opleiding volgen, zijn ook in hun latere levensfasen vaker werkloos of niet-beroepsactief. Jongeren in het algemeen en meer specifiek NEET-jongeren worden doorgaans gekenmerkt door een grote conjunctuurgevoeligheid, maar ondanks de turbulente periode van de COVID-19-pandemie werd deze groep in 2022 opnieuw kleiner in aantal en aandeel. Het aandeel NEET-jongeren zet zo de neerwaartse trend van de afgelopen jaren verder. Dat concluderen we op basis van cijfers uit de Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK), de Belgische variant van de Europese Labour Force Survey (LFS). In Vlaanderen zijn er in 2022 ongeveer 73 000 jongeren tussen 15 en 29 jaar, van wie ruim 36 000 tussen de 15 en 24 jaar, die zich in een NEET-situatie bevinden. Dat komt overeen met een NEET-ratio van respectievelijk 6,4% en 4,9%, wat een laagterecord is in historisch perspectief en tot de laagste ratio's behoort in Europees perspectief. De arbeidsmarktpositie van NEET-jongeren blijft weliswaar precair, zeker omdat meer kwetsbare arbeidsmarktprofielen (zoals jongeren geboren buiten de EU, kortgeschoolden en jongeren die hinder ervaren door een aandoening, handicap of ziekte) nog steeds oververtegenwoordigd zijn binnen de NEET-groep en ook een grotere afstand tot de arbeidsmarkt laten optekenen. Ondanks het positieve nieuws van de gedaalde NEET-ratio in Vlaanderen, merken we in onze analyse dat het aandeel NEET-jongeren met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt is toegenomen. Het blijft daarom belangrijk om deze NEET-jongeren verder op te volgen en te begeleiden richting een duurzame positie in de samenleving.

Vanuit het beleid gaat er extra aandacht naar de gehele groep van niet-beroepsactieven in de samenleving om hen te begeleiden en ondersteunen op de Vlaamse arbeidsmarkt, onder meer omwille van de prioritaire uitdaging om de erg krappe arbeidsmarkt, waar Vlaanderen de voorbije jaren mee wordt geconfronteerd, te ontspannen. NEET-jongeren vormen hierbij een belangrijke groep die ook in de beleidsnota Werk en Sociale Economie (2019-2024) naar voor wordt geschoven. Zij ervaren in vergelijking met de totale groep jongeren vaker een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Bovendien is het behoren tot een NEET-groep een indicatie van kwetsbaarheid die op langere termijn gevolgen kan hebben. Wie de carrièrestart mist, dreigt dit langer met zich mee te dragen. Echter, niet elke NEET-jongere is even kwetsbaar. De groep bestaat enerzijds uit kortdurige werkzoekenden (bijvoorbeeld recent afgestudeerden) en anderzijds uit enkele kwetsbare groepen die verder verwijderd staan van de arbeidsmarkt, zoals langdurige werklozen en niet-beroepsactieven die al dan niet ontmoedigd zijn, ziek zijn of andere (familie)verantwoordelijkheden opnemen.

Ongeacht de reden van niet-beroepsactiviteit of de mate van kwetsbaarheid, blijft het belangrijk om het potentieel dat in deze groep zit, niet verloren te laten gaan. Om te vermijden dat jongeren door de mazen van het net vallen, kreeg de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) in 2022 de opdracht van de Vlaamse Regering om samen met gespecialiseerde partnerorganisaties extra in te zetten op en bijkomende aandacht te besteden aan deze NEET-jongeren. Samen met die opdracht werd ook beslist om de leeftijdsgrens van de te bereiken jongeren op te trekken tot 30 jaar in plaats van 25 jaar. Daarmee stemt de Vlaamse aanpak overeen met de Europese Jeugdgarantie die in 2020 een update kreeg (VDAB, 2022). Die jongerengarantie houdt in dat alle Europese jongeren onder de dertig jaar recht hebben op een degelijk aanbod wat betreft werk, opleidingen, leerbanen en stages binnen de vier maanden nadat zij werkloos raken of met school stoppen. De nadruk ligt daarbij ook op de moeilijk bereikbare jongeren, die mogelijk al enige tijd met verschillende problemen kampen. Voor hen wordt een op maat gemaakte aanpak voorgesteld (Europese Commissie, z.d.). In dit artikel werken we analyses uit voor zowel de subleeftijdsgroepen (15 tot 24 jaar en 25 tot 29 jaar) als de bredere doelgroep van de versterkte jongerengarantie (15 tot 29 jaar).

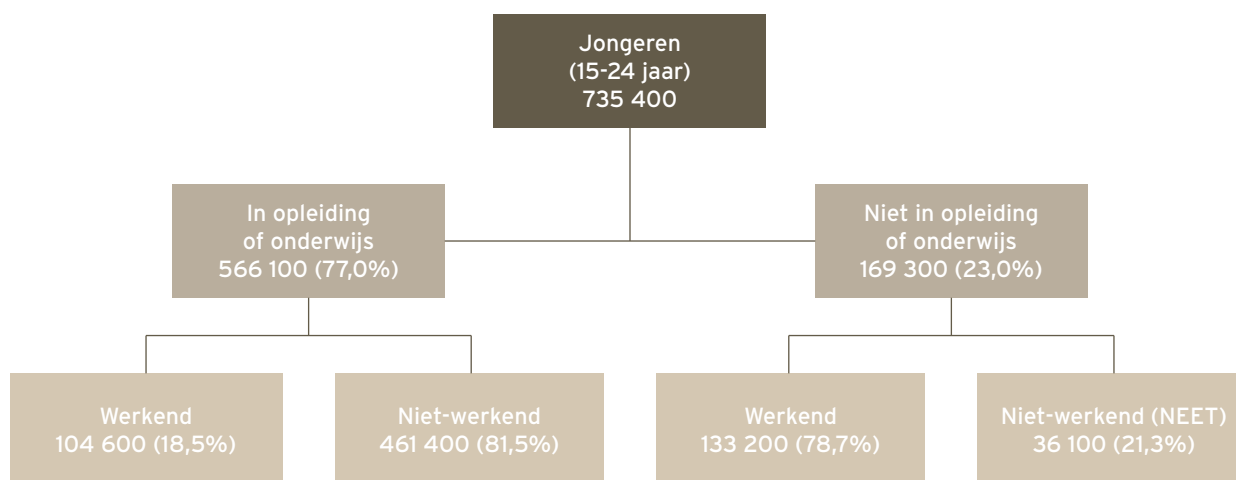
Eerst bekijken we de omvang en evolutie van de NEET-jongeren in Vlaanderen, waarna we de regionale NEET-ratio's in Europees perspectief plaatsen. In het tweede deel gaan we dieper in op de socio-demografische achtergrond van deze doelgroep, om zo na te gaan hoe divers deze groep jongeren is. Als afsluiter nemen we de arbeidsmarktpositie van NEET-jongeren en hun afstand tot de arbeidsmarkt onder de loep. Die afstand benaderen we zowel op een objectieve (met behulp van zoekgedrag, beschikbaarheid en arbeidswens) als subjectieve manier.

## Omvang en evolutie van de NEET-jongeren in Vlaanderen

In Vlaanderen waren er in 2022 in totaal ruim 735 400 jongeren tussen 15 en 24 jaar (**FIGUUR 1**). Het merendeel volgt een opleiding of onderwijs (77,0%). Dat is een pak meer dan in 2008, toen lag het percentage ruim 10 procentpunten (ppt) lager. Pas sinds 2016 ligt het percentage boven de 70% en sindsdien is dit aandeel alleen maar gegroeid (niet in de figuur). Van die 556 100 jongeren die onderwijs of opleiding volgen, heeft bijna een vijfde (18,5%) betaald werk en 81,5% werkt niet (461 400 jongeren zijn werkloos of niet-beroepsactief). Rechts in de figuur worden de absolute aantallen weergegeven van de 15- tot 24-jarigen die geen onderwijs of opleiding volgen. Meer specifiek gaat het om ruim 169 300 personen, van wie 78,7% betaald werk heeft. Zij die niet aan het werk zijn, zijn de jongeren die tot de NEET-categorie worden gerekend: zij volgen geen onderwijs of opleiding en hebben geen betaald werk. In 2022 gaat het in Vlaanderen om 36 100 jongeren. Bij de 15- tot 29-jarigen zijn de aandelen van jongeren die onderwijs of opleiding volgen enerzijds en zij die dat niet volgen anderzijds meer in evenwicht (respectievelijk 56,5% en 43,5%). Van de groep die onderwijs of een opleiding volgt, werkt 75,8% niet. Van de jongeren die geen onderwijs of opleiding volgen, bedraagt het aandeel niet-werkenden 14,8%. Dat laatste percentage komt overeen met 6,4% van de totale groep 15- tot 29-jarigen, oftewel de NEET-ratio.

De NEET-ratio is een belangrijke indicator om het aandeel van jongeren die niet aan het werk zijn en geen onderwijs of opleiding volgen te monitoren: deze drukt uit hoeveel NEET-jongeren er zijn in relatie tot het totale aantal jongeren. De klassieke leeftijdsafbakening van deze ratio is 15 tot 24 jaar, overigens de afbakening waar we ons in dit hoofdstuk in de eerste plaats op concentreren. In bepaalde gevallen bekijken we ook de grotere groep 15- tot 29-jarigen en de subgroep 25 tot 29 jaar. De grotere aantallen in het geval van de leeftijdsgroep 15 tot 29 jaar maken betere of specifieke analyses van deze doelgroep mogelijk. Bovendien sluiten we zo aan bij de leeftijdsafbakening van de Europese jongerengarantie (zie eerder) en van het Europese streefcijfer tegen 2030 (zie verder).

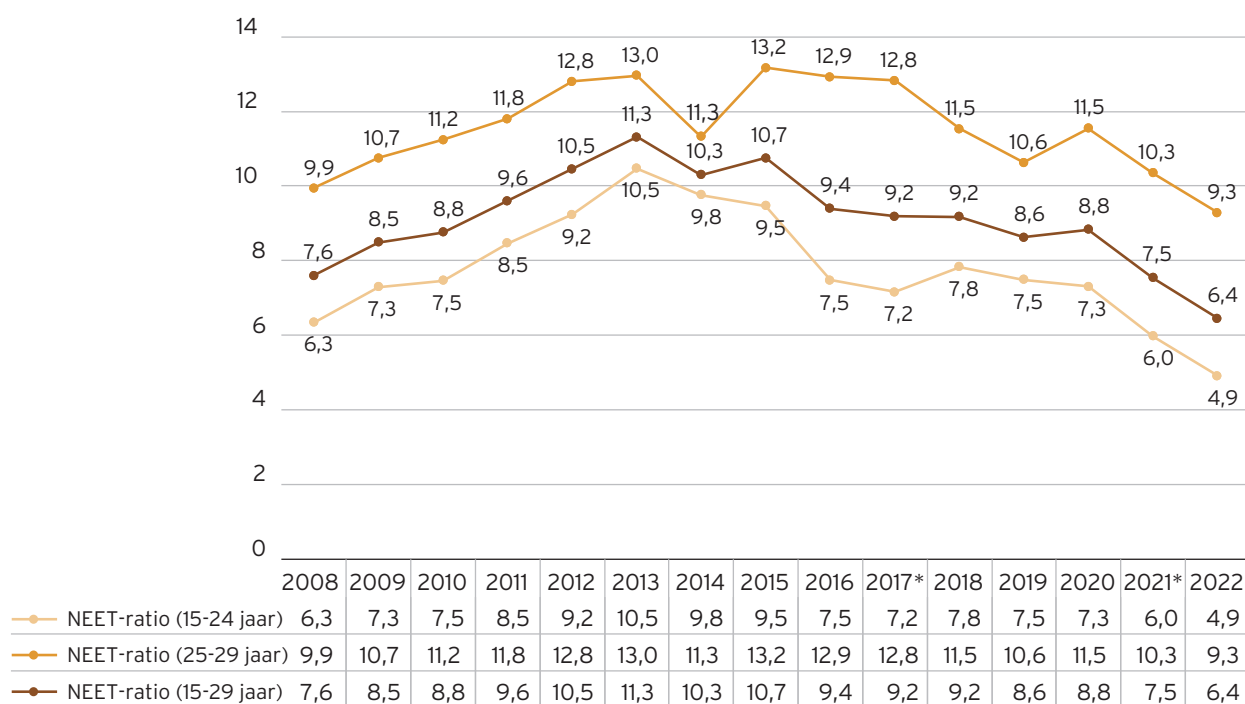


**FIGUUR 1** \ Verdeling 15- tot 24-jarigen naar onderwijs- en arbeidsmarktstatuut (Vlaams Gewest, 2022)

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

Het aandeel NEET kent sinds 2008 een wisselend verloop. **FIGUUR 2** toont de evolutie van de NEET-ratio voor de verschillende leeftijdsgroepen. Omdat in 2017 en 2021 de EAK grondig gewijzigd is, moeten evoluties met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden. We focussen ons in de eerste plaats op de 15- tot 24-jarige NEET. In 2022 bedraagt de Vlaamse NEET-ratio 4,9%, wat een absoluut laagtepunt is. In vijftien jaar was het aantal en aandeel NEET nooit lager. Dat is opmerkelijk aangezien het eerdere verloop van de NEET-ratio duidde op de gevoeligheid van NEET-jongeren voor conjunctuurschommelingen. Zo steeg het aantal NEET-jongeren fors na de financieel-economische crisis van 2008-2009. Deze stijging kwam pas tot een einde in 2013. Sindsdien vertoont de NEET-ratio, met uitzondering van het jaar 2018, een dalende trend. De COVID-19-pandemie lijkt tegen de verwachtingen in geen opwaartse druk uitgeoefend te hebben op de NEET-ratio in Vlaanderen. De daling van de NEET-ratio gaat hand in hand met een toegenomen aandeel jongeren dat onderwijs volgt of deelneemt aan een opleiding (van 66,1% in 2013 tot 77,0% in 2022) en een stijging van het aandeel werkende jongeren (van 27,7% in 2013 tot 32,3% in 2022). Die laatste kende wel een terugval in 2020 en 2021, toen het percentage onder de 30% zakte, maar in 2022 evolueert het aandeel opnieuw naar het niveau van voor de coronapandemie. De NEET-ratio van de 25- tot 29-jarigen kende wel even een lichte opstoot in het eerste pandemiejaar (van 10,6% naar 11,5%), maar is sindsdien verder gezakt naar 9,3%, het laagste punt sinds de meting in 2008.

Ondanks het gunstige verloop van de NEET-ratio en de aantrekkelijke arbeidsmarkt met veel joboportunities (zie bijvoorbeeld De Smet et al., 2023), leren verschillende eerdere analyses dat veel jongeren moeilijkheden ondervinden om de achterstand in te halen die ze hebben opgelopen tijdens de coronajaren (Boey & Vansteenkiste, 2022; Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 2022; De Smet et al., 2023). Het gaat voornamelijk om drie groepen, die reeds voor de COVID-19-pandemie een moeilijker inschakeling hadden op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld vaker kortlopende jobs, afgewisseld met werkloosheidsperiodes): kortgeschoolde jongeren, jongeren met een migratieachtergrond en NEET-jongeren. Uit wat volgt in dit artikel en uit eerdere analyses weten we dat er veel overlap is: onder de NEET-jongeren zijn kortgeschoolden en jongeren geboren buiten EU-27 oververtegenwoordigd. Kwetsbaarheden worden dus gecumuleerd, waardoor het nog moeilijker is om een loopbaan te starten en een carrière met opwaartse loopbaanmobilititeit uit te bouwen. Dit is een van de redenen om de inspanningen richting de NEET-jongeren aan te houden, zodat hun inschakeling op de arbeidsmarkt en duurzame tewerkstelling verder kan worden verbeterd.

**FIGUUR 2** \ Evolutie NEET-ratio voor de verschillende leeftijdscategorieën (Vlaams Gewest, 2008-2022)

**Noot:** \*Tijdreeksbreuk tussen 2016 en 2017 enerzijds en 2020 en 2021 anderzijds. De evolutie van de resultaten moet bijgevolg met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

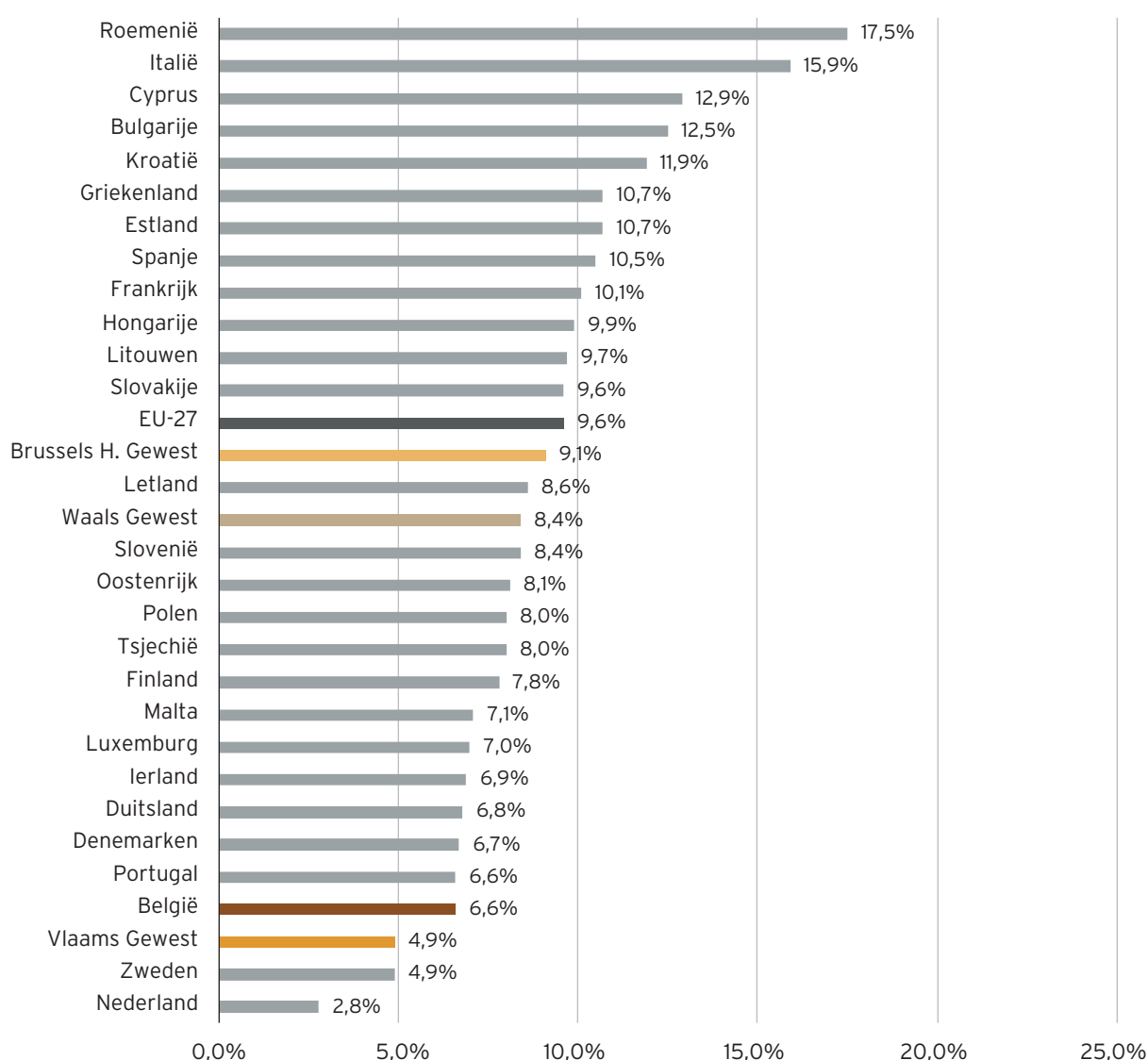
## Omvang en evolutie van de NEET-jongeren vanuit Europees perspectief

In **FIGUUR 3A** plaatsen we met behulp van de Europese Labour Force Survey (LFS) en de Belgische versie daarvan (Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK)) het Vlaamse cijfer in een breder Europees perspectief. We tonen de NEET-ratio in 2022 bij de 15- tot 24-jarigen voor alle 27 EU-landen en voor de drie gewesten van België. Het Europees gemiddelde voor de NEET-ratio bedroeg 9,6% in 2022. Het Vlaams Gewest zat hier met 4,9% ver onder en sluit daarmee aan bij de Europese lidstaten met een relatief lage NEET-ratio. Enkel Nederland (2,8%) kent een nog lager aandeel NEET. Zweden staat op gelijke hoogte als Vlaanderen (4,9%), gevolgd door België (6,6%). Het hoogste aandeel vinden we dan weer terug bij Roemenië (17,5%), Italië (15,9%), Cyprus (12,9%), Bulgarije (12,5%) en Kroatië (11,9%). De meerderheid van de lidstaten heeft wel een verbetering meegemaakt ten opzichte van 2008: hun aandeel ligt in 2022 lager dan in 2008. Ierland (van 13,9% naar 6,9%), Zweden (van 7,8% naar 4,9%) en België (van 10,1% naar 6,6%) vertonen de opmerkelijkste verbetering in die tijdspanne, met de sterkste krimp van het aandeel. Roemenië daarentegen kent dan weer een veel hogere NEET-ratio op vijftien jaar tijd, van 11,6% in 2008 naar 17,5% in 2022. Voor België is de evolutie opmerkelijk, aangezien het in eerdere jaren vaker een Europese middenmoter was. Vlak voor de uitbraak van de COVID-19-pandemie, in 2019, situeerde de Belgische NEET-ratio (9,3%) zich nog in het midden van de figuur, iets lager dan het Europese cijfer van 10,1% (toen nog EU-28, inclusief Verenigd Koninkrijk) (Penders et al., 2020).

Omdat de Europese Unie in 2021 nieuwe doelstellingen formuleerde tegen 2030, met onder andere aandacht voor de 15- tot 29-jarige NEET-jongeren, bevat onderstaande figuur ook de NEET-ratio voor de bredere leeftijdsklasse 15 tot 29 jaar. In het kader van het Actieplan voor de Europese pijler van de sociale rechten stelt de Europese Commissie (2021) drie EU kerndoelen voor op het gebied van werkgelegenheid, vaardigheden en sociale bescherming.

Binnen de pijler werkgelegenheid is de gezamenlijke ambitie tegen 2030 als volgt geformuleerd: “ten minste 78% van de bevolking van 20 tot en met 64 jaar moet tegen 2030 een baan hebben”. Om dit algemene doel te bereiken, moet Europa onder andere streven om het percentage jonge NEET’s in de leeftijdsgroep 15 tot 29 jaar te verlagen van 12,6% (2019) tot 9% in 2030, met name door hun werkgelegenheidsvooruitzichten te verbeteren. Op basis van **FIGUUR 3B** stellen we vast dat, ondanks het EU-gemiddelde van 11,7%, reeds negen lidstaten die doelstelling hebben bereikt in 2022. België komt met een NEET-ratio van 9,2% in de buurt van de doelstelling. Het Vlaamse Gewest is de enige Belgische regio met een aandeel kleiner dan negen (6,4%). Het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben nog een weg af te leggen met NEET-ratio’s van respectievelijk 12,4% en 13,4%. Tot slot, net zoals bij de 15- tot 24-jarigen, zijn het bij de grotere leeftijdsafbakening ongeveer dezelfde landen die in de kopgroep zitten (Nederland en Zweden) en die het Europese rijtje afsluiten (Italië en Roemenië).

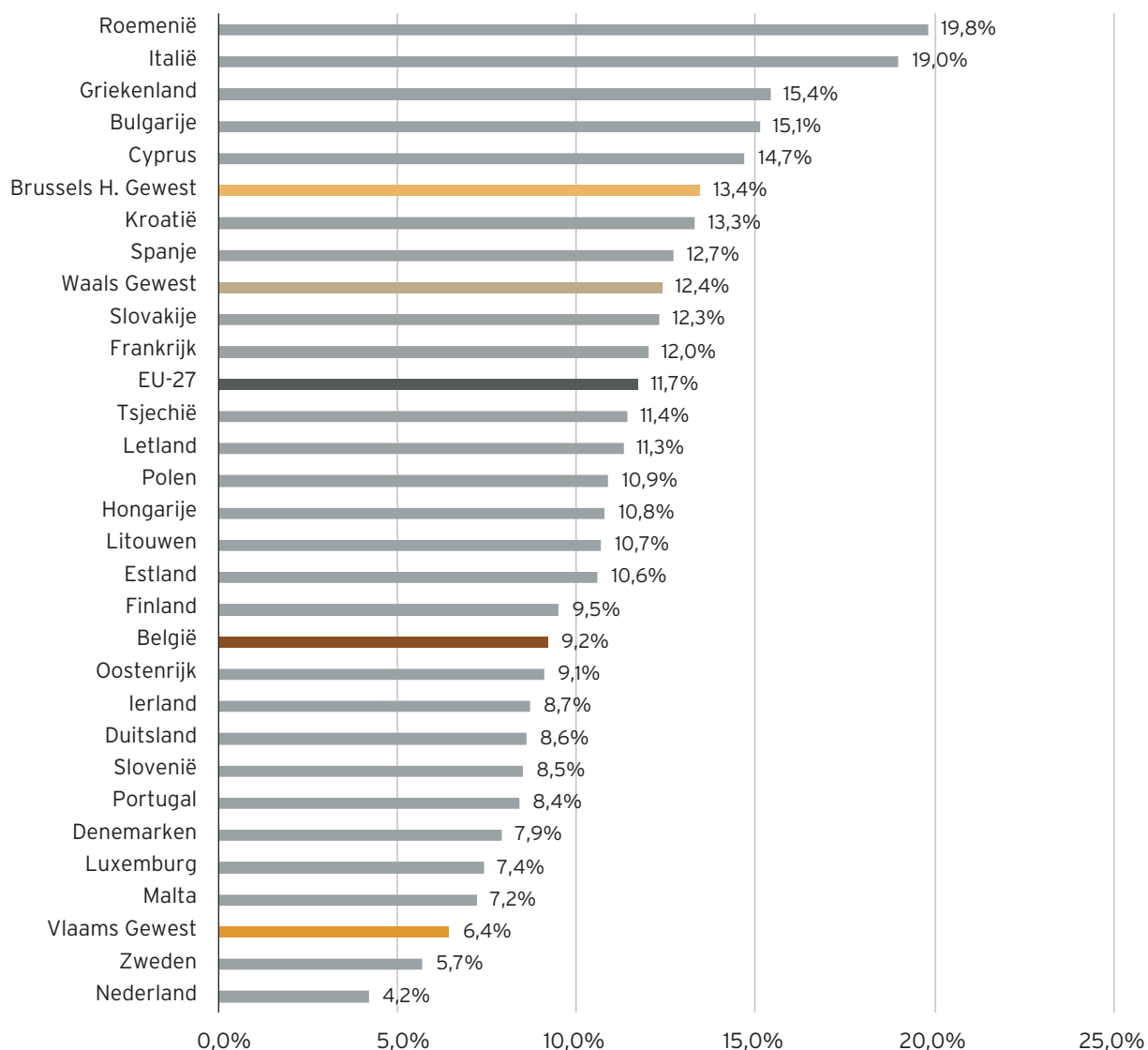
**FIGUUR 3A** \ NEET-ratio (15-24 jaar) in 2022 (Belgische gewesten, Europese lidstaten en EU-27)



**Noot:** De (evolutie van de) indicator ‘NEET-jongeren naar geslacht’ kan geraadpleegd worden in het interactieve dashboard ‘Vlaanderen binnen Europa’ op de website van het Steunpunt Werk.

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK, Eurostat - LFS

**FIGUUR 3B \** NEET-ratio (15-29 jaar) in 2022 (Belgische gewesten, Europese lidstaten en EU-27)



**Noot:** De (evolutie van de) indicator 'NEET-jongeren naar geslacht' kan geraadpleegd worden in het interactieve dashboard 'Vlaanderen binnen Europa' op de website van het Steunpunt Werk.

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK, Eurostat - LFS

## Socio-demografische analyse: achtergrondkenmerken van de NEET-jongeren

Vervolgens gaan we dieper in op het profiel van de NEET-jongeren. **TABEL 1** toont welke groepen over- of ondervertegenwoordigd zijn ten aanzien van de totale populatie in de betreffende leeftijdscategorie. Als eerste toont de verdeling naar geslacht dat mannen (55,9%) oververtegenwoordigd zijn bij de 15- tot 24-jarige NEET en vrouwen (57,9%) bij de oudere subleeftijdscategorie. Nog uitgesprokener is het aandeel personen geboren buiten de EU-27 bij de 25- tot 29-jarige NEET: ruim een op de vier van hen is geboren buiten de EU-27 (25,9%), tegenover 9,5% bij de totale jongerenpopulatie. Bij de 15- tot 24-jarigen kunnen we voor de NEET geen betrouwbare uitspraken doen over geboorteland omwille van te kleine aantallen. Nog een uitschieter, en dit voor beide subleeftijdsgroepen, constateren we bij personen met een arbeidshandicap. In het algemeen heeft het overgrote deel (ongeveer drie vierde) van de NEET-jongeren geen arbeidshandicap, maar jongeren die hinder ervaren door een handicap, aandoening of ziekte zijn wel oververtegenwoordigd in de NEET-categorie.

Van de NEET-jongeren tussen 15 en 29 jaar ervaart 25,2% hinder, terwijl dit voor de hele jongerenpopulatie beperkt is tot 4,8%. Deze aandelen liggen iets hoger voor de jongeren tussen 25 en 29 jaar (resp. 27,5% en 5,8%). Tot slot nemen we ook nog onderwijsniveau onder de loep, waarbij de uitbreiding van de leeftijdsgroep naar 25 tot 29 jaar een belangrijke rol speelt om een beter beeld te krijgen van de NEET-samenstelling. Omdat een deel van de jongeren in de groep van 15 tot 24 jaar nog kortgeschoold is omwille van leeftijd (jonger dan 18 jaar), is hier geen sprake van een oververtegenwoordiging, terwijl dit wel het geval is voor de 25- tot 29-jarige NEET: 39,2% van hen is kortgeschoold. Dat aandeel ligt maar liefst meer dan vier keer zo hoog in vergelijking met het aandeel in de totale jongerenpopulatie van 25 tot 29 jaar (8,8%). NEET-jongeren zijn met andere woorden vaker kort- en middengeschoold.

**TABEL 1** \ Aandeel (%) NEET-jongeren (15-24, 25-29 en 15-29 jaar) naar socio-demografische kenmerken (Vlaams Gewest, 2022)

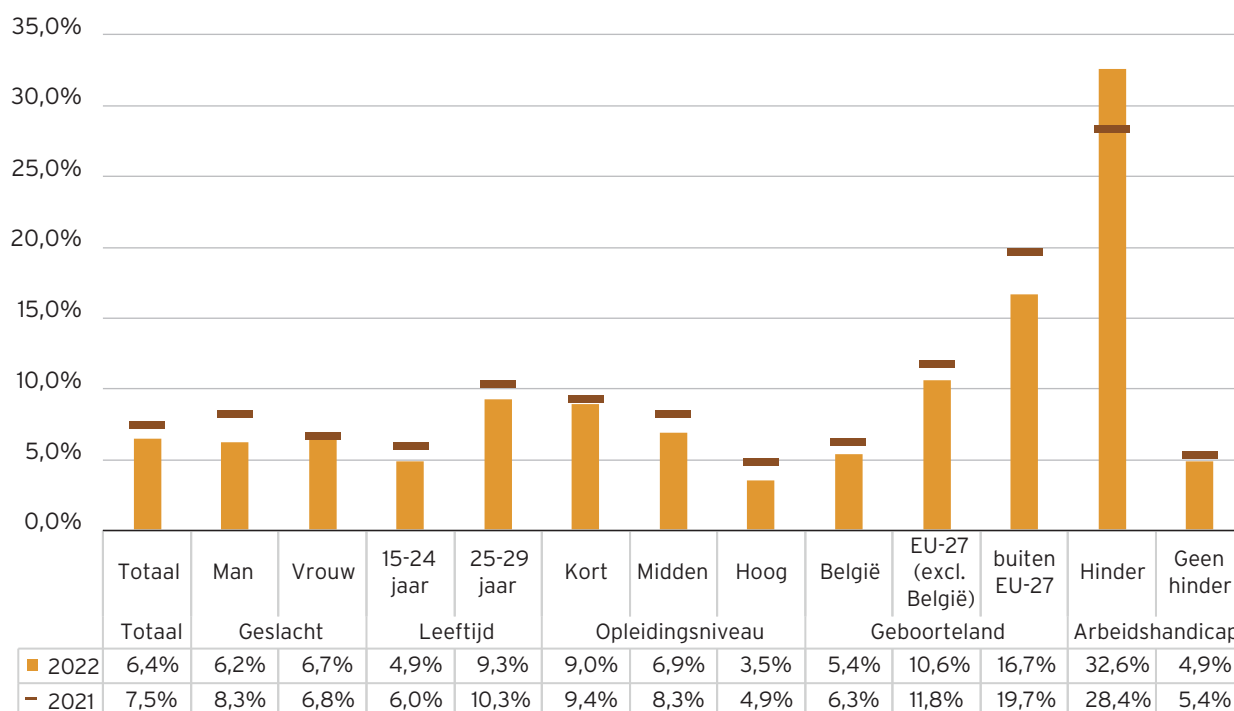
|                                     | 15-24 jaar |                  | 25-29 jaar |                  | 15-29 jaar |                  |
|-------------------------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|
|                                     | NEET       | Totale populatie | NEET       | Totale populatie | NEET       | Totale populatie |
| <b>GESLACHT</b>                     |            |                  |            |                  |            |                  |
| Man                                 | 55,9       | 51,1             | 42,1       | 50,3             | 48,9       | 50,8             |
| Vrouw                               | 44,1       | 48,9             | 57,9       | 49,7             | 51,1       | 49,2             |
| <b>ONDERWIJSNIVEAU</b>              |            |                  |            |                  |            |                  |
| Kortgeschoold                       | 36,9       | 37,5             | 39,2       | 8,8              | 38,1       | 27,4             |
| Middengeschoold                     | 46,3       | 45,2             | 45,5       | 39,0             | 45,9       | 43,0             |
| Hooggeschoold                       | 16,8       | 17,2             | 15,3       | 52,2             | 16,0       | 29,5             |
| <b>GEBORTELAND</b>                  |            |                  |            |                  |            |                  |
| Geboren in België                   | 82,4       | 90,2             | 66,6       | 85,3             | 74,4       | 88,5             |
| Geboren in EU-27 (exclusief België) | nb         | 4,3              | nb         | 5,2              | 7,7        | 4,6              |
| Geboren buiten EU-27                | nb         | 5,5              | 25,9       | 9,5              | 17,9       | 6,9              |
| <b>ARBEIDSHANDICAP</b>              |            |                  |            |                  |            |                  |
| Hinder                              | 23,3       | 4,3              | 27,5       | 5,8              | 25,2       | 4,8              |
| Geen hinder                         | 76,7       | 95,7             | 72,5       | 94,2             | 74,8       | 95,2             |
| <b>LEEFTIJD</b>                     |            |                  |            |                  |            |                  |
| 15-24 jaar                          |            |                  |            |                  | 49,3       | 64,8             |
| 25-29 jaar                          |            |                  |            |                  | 50,7       | 35,2             |

**Noot:** 'nb' wijst op niet-betrouwbare gegevens wegens te kleine cel aantallen.

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

**FIGUUR 4** bevestigt de kwetsbaarheid van bepaalde groepen: bij kortgeschoolden, jongeren geboren buiten de EU-27 en personen met een arbeidshandicap vinden we de hoogste NEET-ratio's terug, respectievelijk 9,0%, 16,7% en 32,6% in 2022. Ook 25- tot 29-jarigen bevinden zich in een moeilijker situatie dan de jongere leeftijdsklasse: met 9,3% is hun aandeel bijna dubbel zo hoog als dat van de 15- tot 24-jarigen (4,9%). Wat we ook kunnen besluiten op basis van **FIGUUR 4** is dat de NEET-ratio bij elk van de groepen gedaald is in 2022 ten opzichte van 2021, behalve bij vrouwen (een stabilisatie van 6,8% in 2021 naar 6,7% in 2022) en bij personen die hinder ervaren door een handicap, aandoening of ziekte. Daar is met 32,6% bijna een op drie personen NEET in 2022, tegenover 28,4% in 2021. Dat is meer dan zes keer zo hoog als personen die geen hinder ondervinden. Ten opzichte van 2021 is de kloof groter geworden (toen was deze vijf keer zo groot).

**FIGUUR 4** \ NEET-ratio (%) volgens socio-demografische kenmerken (Vlaams Gewest, 15-29 jaar, 2021 en 2022)



**Noot:** Omwille van te kleine celaantallen bij enkele achtergrondkenmerken bij de klassieke leeftijdsafbakening 15 tot 24 jaar, opteren we er in dit artikel voor om deze analyse voor de 15- tot 29-jarigen uit te voeren.

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

## Arbeidsmarktperspectief op NEET-jongeren: de afstand tot de arbeidsmarkt

De afstand tot de arbeidsmarkt in kaart brengen is een complex gegeven. Eerder onderzoek (bijvoorbeeld Scholiers & Herremans (2016), Penders et al. (2020) en Boey & Vansteenkiste (2022)) toonde reeds aan dat dé NEET-jongere niet bestaat en dat elke jongere een andere afstand tot de arbeidsmarkt kan hebben. Niet elke NEET-jongere hoeft daarom per definitie ver van de arbeidsmarkt af te staan. We gebruiken twee manieren om de afstand tot arbeidsmarkt in te schatten. In de eerste manier maken we gebruik van de huidige arbeidsmarktsituatie waarin een jongere zich bevindt, waarbij we de officiële definities (van de International Labour Organization) hanteren om een onderscheid te maken tussen werkloze NEET, niet-beroepsactieve NEET met een arbeidswens, en niet-beroepsactieve NEET zonder arbeidswens. De eerste groep, de werkloze NEET, worden geacht de kleinste afstand tot de arbeidsmarkt te hebben. Zij zijn namelijk actief op zoek naar werk en stellen zich bovendien ook beschikbaar voor werk. Niet-beroepsactieven daarentegen voldoen aan geen van beide voorwaarden en worden om die reden een grotere afstand tot de arbeidsmarkt toegedicht. Hun binding met de arbeidsmarkt is minder sterk dan bij de werkloze NEET. Echter, ook binnen die laatste groep is er sprake van heterogeniteit, aangezien er wel personen zijn met een arbeidswens. Zij wensen een betaalde job, ook al zijn ze niet op zoek naar een baan of zijn ze momenteel niet beschikbaar. Tegenover de niet-beroepsactieven met arbeidswens vinden we de niet-beroepsactieven zonder arbeidswens. Zij bevinden zich het verst van de arbeidsmarkt, aangezien de motivatie om te werken bij hen ontbreekt.

**TABEL 2** \ NEET-jongeren opgedeeld naar arbeidsmarktpositie (Vlaams Gewest, 15-24 jaar en 15-29 jaar, 2021 en 2022)

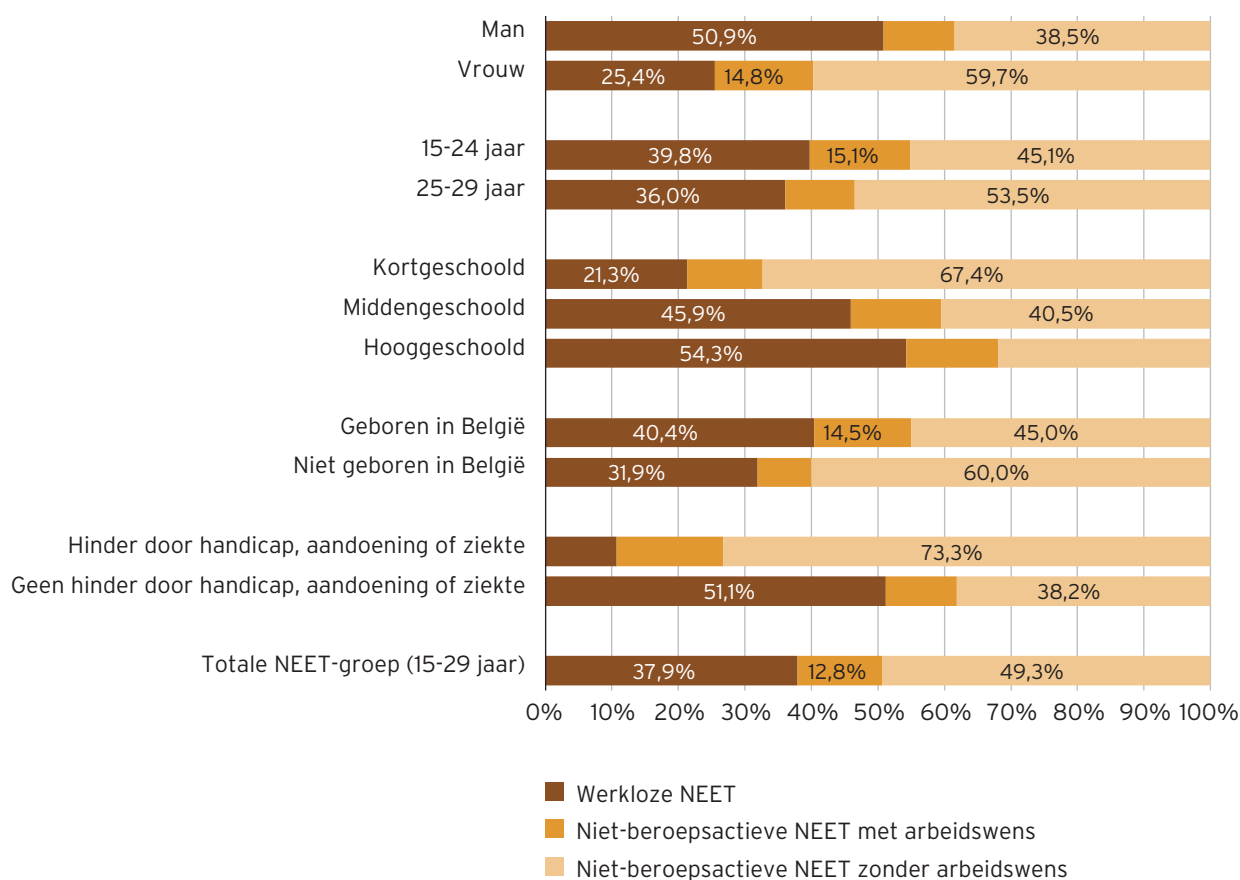
| 15-24 JAAR                | 2021          |      | 2022          |      |
|---------------------------|---------------|------|---------------|------|
|                           | AANTAL        | %    | AANTAL        | %    |
| Werkloos                  | 17 900        | 41,3 | 14 400        | 39,8 |
| Niet-beroepsactief        | 25 400        | 58,7 | 21 700        | 60,2 |
| <i>Met arbeidswens</i>    | 6 900         | 15,9 | 5 500         | 15,1 |
| <i>Zonder arbeidswens</i> | 18 500        | 42,8 | 16 300        | 45,1 |
| <b>Totaal</b>             | <b>43 300</b> |      | <b>36 100</b> |      |
| 15-29 JAAR                |               |      |               |      |
| Werkloos                  | 30 800        | 36,4 | 27 700        | 37,9 |
| Niet-beroepsactief        | 53 900        | 63,6 | 45 500        | 62,1 |
| <i>Met arbeidswens</i>    | 13 500        | 15,9 | 9 400         | 12,8 |
| <i>Zonder arbeidswens</i> | 40 400        | 47,7 | 36 100        | 49,3 |
| <b>Totaal</b>             | <b>84 700</b> |      | <b>73 200</b> |      |

**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

In 2022 is zowat zes op de tien van de NEET-jongeren tussen 15 en 24 jaar in Vlaanderen niet-beroepsactief (60,2%), tegenover vier op de tien die werkloos zijn (39,8%) (**TABEL 2**). Ten opzichte van een jaar eerder is het aandeel niet-beroepsactieven bij de 15- tot 24-jarigen een stukje toegenomen (58,7% in 2021 ten opzichte van 60,2% in 2022), terwijl het aandeel werkloze NEET een beperkte terugval kent (41,3% in 2021 tegenover 39,8% in 2022). Daarbij zijn het de niet-beroepsactieve NEET zonder arbeidswens die toch beduidend toenemen (van 42,8% naar 45,1%). Als we de ruimere leeftijdsgroep van NEET-jongeren beschouwen, de 15- tot 29-jarigen, dan stellen we een omgekeerd patroon vast: het aandeel werklozen neemt toe van 36,4% in 2021 naar 37,9% in 2022, terwijl het aandeel niet-beroepsactieve NEET afneemt van 63,6% naar 62,1%. Een opvallende vaststelling is evenwel dat ondanks de globale afname in niet-beroepsactieve NEET tussen 15 en 29 jaar, ook hier het aandeel niet-beroepsactieven zonder arbeidswens een stijging laat optekenen, van 47,7% naar 49,3%. Dat betekent dat we zowel bij de 15- tot 24-jarigen als bij de 15- tot 29-jarigen een hoger aandeel NEET terugvinden die zich typeren met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt.

**FIGUUR 5** toont de verdeling van de Vlaamse NEET-jongeren in 2022 volgens dezelfde drie groepen. Deze keer gaat het om de uitgebreide leeftijdsklasse van 15 tot 29 jaar, om zo analyses met voldoende grote - en dus betrouwbare - celantallen te kunnen uitvoeren. Zelfs bij deze ruimere leeftijdsafbakening zijn er nog steeds opdelingen met te kleine aantallen, die we volgens de regels van EAK als onbetrouwbaar beschouwen. Deze resultaten zijn daarom niet zichtbaar in de figuur. Onderaan de figuur staat de verdeling van de totale NEET-groep, zoals we die ook besproken hebben in **TABEL 2**: 37,9% van de 15- tot 29-jarige NEET zijn werkloos, 12,8% uit een arbeidswens ook al vallen ze in de categorie van niet-beroepsactieven en ongeveer de helft (49,3%) is niet op zoek naar een betaalde job en wenst dat ook niet. Afhankelijk van de onderzochte achtergrondkenmerken ('subgroepen') wijken deze cijfers af van de gemiddelde NEET-jongere. Zo is het aandeel niet-beroepsactieve NEET zonder arbeidswens aanzienlijk hoger voor personen die hinder ervaren door een handicap, aandoening of ziekte (73,3%), kortgeschoolden (67,4%) en personen geboren buiten België (60,0%). Deze groepen met een bovengemiddeld aandeel NEET met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, zijn dezelfde groepen waarbij we eerder al een opmerkelijk hogere NEET-ratio vaststelden. Ook hoger dan in de gehele groep NEET-jongeren, maar minder uitgesproken, is het aandeel niet-beroepsactieve NEET zonder arbeidswens bij vrouwen (59,7%). Daartegenover vinden we meer bereidheid om te werken, in die zin dat er effectief naar werk wordt gezocht ofwel de wens wordt geuit om te werken, bij midden- en hooggeschoolde NEET (respectievelijk 59,5% en 68,1%), jongeren die geen hinder ervaren (61,8%), mannen (61,5%) en de 15- tot 24-jarigen (54,9%). Het gaat hier voornamelijk om werklozen.

**FIGUUR 5** \ Afstand tot de arbeidsmarkt bij NEET-jongeren (15-29 jaar) volgens arbeidsmarktpositie en achtergrondkenmerken (Vlaams Gewest, 2022)



**Noot:** De resultaten die niet getoond worden in de figuur zijn niet-betrouwbare resultaten (omwille van te kleine celaantallen). Om te kleine celaantallen te vermijden hebben we, behalve de ruime leeftijdsafbakening van 15 tot 29 jaar, bij de opdeling naar geboorteland ook gekozen voor een ruimere subgroep van personen geboren buiten België in plaats van de klassieke en meer gedetailleerde opdeling 'geboren in EU-27 behalve België' en 'geboren buiten EU-27'.

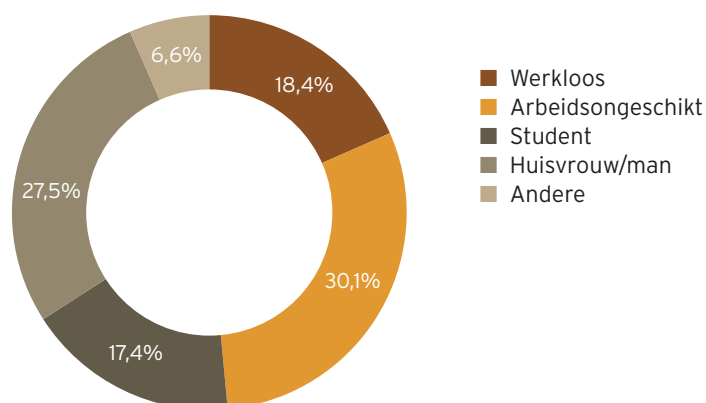
**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

Naast het inschatten van de afstand tot de arbeidsmarkt via de arbeidsmarktpositie, kunnen we als tweede manier ook gebruik maken van het sociaaleconomisch statuut dat niet-beroepsactieve NEET zichzelf toeschrijven. We kunnen een onderscheid maken tussen zichzelf als werkloos, arbeidsongeschikt, huisvrouw of -man, student of andere (dan gaat het over werkend, gepensioneerd of geen van de vermelde categorieën) beschouwen. Zo kunnen we nagaan of er bij de groep met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt toch nog een opleidings- of vormingsperspectief aanwezig is. Net zoals bij de benadering via de arbeidsmarktpositie, blijkt uit de subjectieve benadering (namelijk het zelf inschatten van het socio-economisch statuut) dat de NEET-groep uit heel wat uiteenlopende profielen bestaat. We verruimen hier opnieuw de leeftijdsgroep naar 15 tot 29 jaar, omdat we door te kleine aantallen bij de klassieke leeftijdsafbakening van 15 tot 24 jaar bijna geen betrouwbare uitspraken kunnen doen.

Uit **FIGUUR 6** blijkt dat er wel degelijk nog een opleidings- of vormingsperspectief aanwezig lijkt te zijn bij bepaalde NEET-jongeren met een grotere arbeidsmarktafstand: 17,4% van de niet-beroepsactieve NEET omschrijft zichzelf als student. Aangezien het hier gaat om jongeren die aangeven gedurende de referentiemaand geen onderwijs of opleiding te hebben gevolgd, gaat het hier mogelijk om jongeren die zich tussen twee opleidingen bevinden (en dus een tijdelijke studiepauze inlassen), of zich situeren tussen het afronden van een opleiding en het beginnen van werk, of wel ingeschreven zijn maar niet of in beperkte mate deelgenomen hebben aan de lessen, of gekenmerkt worden door schoolverzuim (in geval van leerplichtigen).



**FIGUUR 6** \ Zelf-gepercipieerde socio-economische statuut van niet-beroepsactieve NEET-jongeren (Vlaams Gewest, 15-29 jaar, 2022)



**Bron:** Steunpunt Werk op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

De grootste groep omschrijft zichzelf als arbeidsongeschikt (30,1%), gevolgd door de huisvrouwen- en mannen (27,5%). Deze groepen zullen zowel kwetsbare als minder of niet-kwetsbaren omvatten, afhankelijk van de mate waarin iemand al dan niet vrijwillig de arbeidsmarkt heeft verlaten. De situatie voor iemand die geen kinderopvang vindt of kan betalen verschilt bijvoorbeeld van iemand die vrijwillig afstand neemt van de arbeidsmarkt of het onderwijsveld om gezinsverantwoordelijkheden op zich te nemen. Dat geldt overigens voor de NEET-groep in het algemeen: diegenen die gewoon even een time-out nemen of zich focussen op andere activiteiten zoals vrijwilligerswerk of hun gezin, zijn niet noodzakelijk extra kwetsbaar. Een studie van Eurofound concludeerde dat er twee brede NEET-categorieën bestaan met zeer verschillende kenmerken en risicofactoren: enerzijds de kwetsbare NEET die het risico lopen “gemarginaliseerd” te worden en makkelijker van de radar verdwijnen en anderzijds de niet-kwetsbare NEET die over voldoende cultureel, sociaal en menselijk kapitaal beschikken om vanzelf de draad terug op te pakken (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 2022; Eurofound, 2016).

Verder ziet 18,4% zichzelf als werkloos, ook al vallen ze in de categorie van niet-beroepsactieven. Het gaat hier dus om jongeren die ofwel niet actief naar werk hebben gezocht ofwel niet onmiddellijk beschikbaar zijn voor een job. Tot slot is er nog een restgroep van 6,6% anderen. Ten opzichte van een jaar eerder zijn er in 2022 verhoudingsgewijs opvallend meer jongeren die zichzelf zien als huisvrouw of -man (van 18,6% in 2021 naar 27,5% in 2022), minder studenten (van 21,9% naar 17,4%) en meer arbeidsongeschikten (van 24,7% naar 30,1%). Leeftijd en geslacht spelen een rol in de zelf-gepercipieerde status: bij de 15- tot 24-jarige niet-beroepsactieve NEET liggen de aandelen werklozen en studenten relatief hoog, terwijl 25- tot 29-jarigen zichzelf meer omschrijven als huisvrouw of -man en arbeidsongeschikt. Mannelijke NEET-jongeren omschrijven zichzelf dan weer vaker als arbeidsongeschikt, terwijl het aandeel huisvrouwen sterker vertegenwoordigd is.

In bovenstaande analyses kwam zowel een meer objectieve als subjectieve benadering van het concept ‘afstand tot de arbeidsmarkt’ aan bod op basis van enquêtegegevens. Echter, het blijft een erg complex concept. Om nog beter te begrijpen wat die afstand nu juist inhoudt en betekent, is er nood aan kwalitatief onderzoek. In het onderzoek van De Graeve, Vansteenkiste, De Cuyper en Delva (2022) werden 23 begeleiders geïnterviewd die jongeren aan de hand van activeringsprocessen ondersteunen om op te schuiven richting werk. Uit de verhalen van de begeleiders blijkt enerzijds dat jongeren in een NEET-situatie door diverse onvervulde randvoorwaarden een afstand tot de arbeidsmarkt ervaren, en dat anderzijds de arbeidsmarkt, door het opwerpen van diverse drempels, een afstand tot de jongere creëert. Zo staat de arbeidsmarkt ver van jongeren door een combinatie van complexiteit, veeleisendheid en discriminatie. Uit de wisselwerking tussen beide afstanden kan bovendien een negatieve spiraal ontstaan, waardoor de afstand toeneemt en jongeren meer ontmoedigd geraken. Dit onderzoek biedt alvast een bijkomende en meer dynamische kijk op hoe die complexe afstand tot stand komt en evolueert.

## Conclusie

In onze trendrapporten met het Departement Werk en Sociale Economie, wezen we op de conjunctuurgevoeligheid van de NEET-ratio (De Smet et al., 2020; Vandenberghe & Vansteenkiste, 2021; Boey & Vansteenkiste, 2022). In een eerdere analyse van de NEET-jongeren vermoedden we daarom dat de COVID-19-pandemie de positieve evolutie van de NEET-ratio van de laatste jaren onder druk kon zetten (Penders et al., 2020). Tegen deze verwachtingen in blijft de NEET-ratio in Vlaanderen echter gunstig evolueren. De bijna constante daling sinds 2013 zet zich verder in de meest recente jaren, waarbij 2022 het absoluut laagtepunt van de tijdreeks sinds 2008 laat optekenen, met een NEET-ratio van 4,9% bij de 15- tot 24-jarigen en 6,4% bij de 15- tot 29-jarigen.

Zowel in België (9,2%) als in Vlaanderen (6,4%) situeert het aandeel jongeren tussen 15 en 29 jaar dat geen onderwijs of opleiding volgde en ook geen werk had, zich onder het Europees gemiddelde (11,7%). Het is de relatief lage Vlaamse NEET-ratio die bovendien de Belgische score drukt en zorgt dat de Belgische score dicht in de buurt komt van de Europese target van maximaal 9% NEET-jongeren richting 2030. Het Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben nog een weg af te leggen, met NEET-ratio's van respectievelijk 12,4% en 13,4%.

Het is bemoedigend dat Vlaanderen een dalende NEET-ratio kent die in vergelijkend perspectief ook vrij laag is. Echter, achter dit globale cijfer schuilen ook in 2022 nog steeds grote verschillen en ongelijkheden. De analyses naar achtergrondkenmerken leren ons dat er verschillende groepen zijn die kwetsbaarheden cumuleren. Denk daarbij aan personen geboren buiten de Europese Unie, jongeren met een arbeids-handicap, kortgeschoolden en vrouwen (die laatste binnen de groep van de 25- tot 29-jarigen). Het zijn arbeidsmarktprofielen die nog steeds oververtegenwoordigd zijn bij de NEET in vergelijking met de totale jongerenpopulatie. Bovendien kennen deze specifieke groepen ook een grotere afstand tot de arbeidsmarkt: op basis van zoekgedrag, beschikbaarheid en het al dan niet hebben van een arbeidswens stellen we vast dat deze groepen voornamelijk bestaan uit niet-beroepsactieve NEET zonder arbeidswens. Zij staan zo vrij veraf van het vinden van aansluiting met de Vlaamse arbeidsmarkt. Bovendien is het aandeel niet-beroepsactieve NEET zonder arbeidswens verder gestegen tussen 2021 en 2022. Deze heterogeniteit in profielen, die ook nog eens bevestigd wordt wanneer we inzoomen op hoe niet-beroepsactieve NEET hun eigen sociaaleconomische status omschrijven, wijst nogmaals op het belang van en de nood aan een aanpak op maat. Eerder onderzoek wees er op dat het niet enkel deze NEET-jongeren zijn die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben, maar dat ook de arbeidsmarkt een afstand creëert tegenover deze jongeren door het opwerpen van diverse drempels (De Graeve et al., 2022). Deze wederzijdse afstanden kunnen daarenboven elkaar versterken en een neerwaartse spiraal veroorzaken.

Om tot oplossingen te komen is de rol van de begeleiders niet te onderschatten om NEET-jongeren te kunnen vinden, aanspreken en ondersteunen in hun proces richting het creëren van een versterkte arbeidsmarktband. Anderzijds hebben ook werkgevers nood aan versterkte begeleiding en ondersteuning bij het bereiken van en omgaan met NEET-jongeren in hun rekruterings-, onthaal- en duurzaam loopbaanbeleid (zie De Graeve et al., 2022 en Goffin et al., 2022 en 2023). Hier doen zich nog verschillende drempels voor, waar ook het beleid een rol kan spelen, zoals ook beschreven in de studie van Goffin et al. (2022 en 2023) met betrekking tot het breder aantrekken van arbeidspotentieel aan de vraagzijdekant. Denk aan het voorzien van duidelijke aanspreekpunten voor ondernemingen, ontsnippering en verduidelijking van rolverdelingen, eenvoudigere regelgeving, knelpunten aanpakken op vlak van mobiliteit, kinderopvang, inactiviteitsvallen, onzekerheid over financiële gevolgen van werkkeuzes, enzoverder. Ook het verder inzetten op voldoende preventie vanuit de schoolomgeving en sociale omgeving is hierbij belangrijk.

## BIBLIOGRAFIE

- Boey, R., & Vansteenkiste, S. (red.) (2022). *Tendrapport 2022: Kwetsbare groepen op de Vlaamse arbeidsmarkt* (Werk.Rapport 2022 nr.1). Brussel/Leuven: Departement Werk en Sociale Economie/Steunpunt Werk.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. (2022). *Diagnostiek van de inschakeling van jongeren op de arbeidsmarkt en de impact van COVID-19* (Verslag). Geraadpleegd op 4 mei 2023, van <https://www.ccecrb.fgov.be/p/nl/1010/de-inschakeling-van-jongeren-op-de-arbeidsmarkt-en-de-impact-van-covid-19>
- De Graeve, P.-J., Vansteenkiste, S., De Cuyper, N., & Delva, J. (2022). De afstand tussen jongeren in een NEET-situatie en de arbeidsmarkt. Een analyse vanuit begeleidersperspectief. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 32(1), 111-121.
- De Smet, R., Penders, I., Neefs, B., & Vansteenkiste, S. (2023). *Kwartaalbericht Vlaamse arbeidsmarkt. Maart 2023* (Werk.Focus 2023 nr. 2). Leuven: Steunpunt Werk.
- De Smet, R., Penders, I., Sourbron, M., Vansteenkiste, S., Boey, R., Van Langenhove, H. & Van Onacker, E. (2020). *Tendrapport 2020: Kwetsbare groepen op de Vlaamse arbeidsmarkt* (Werk.Rapport 2020 nr.4). Brussel/Leuven: Departement Werk en Sociale Economie/Steunpunt Werk.
- Eurofound. (2016). *Exploring the diversity of NEETs*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Europese Commissie. (2021). *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Geraadpleegd op 3 mei 2023, van <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/nl/index.html>
- Europese Commissie. (z.d.). *De versterkte jongerengarantie*. Geraadpleegd om 4 mei 2023, van <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=nl>
- Goffin, K., Sempels, Y., De Coen, A., Valsamis, D., & Vansteenkiste, S. (2022). *Het arbeids-potentieel van niet-beroepsactieven: een vraagzijdebenadering*. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.
- Goffin, K., Sempels, Y., D Coen, A., Valsamis, D., & Vansteenkiste, S. (2023). De rol van werkgevers bij de duurzame tewerkstelling van niet-beroepsactieven. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 33(1), 135-143.
- Penders, I., De Graeve, P.-J., & Vansteenkiste, S. (2020). Vlaamse NEET-jongeren in beeld: kwetsbare groepen onder de radar. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 30(2), 10-20. Steunpunt Werk/Uitgeverij Acco.
- Scholiers, B., & Herremans, W. (2016). *NEET-jongeren in Vlaanderen: aandacht voor kansengroepen* (Werk.Focus 2016 nr.2). Leuven: Steunpunt Werk.
- Scholiers, B., & Herremans, W. (2016). Wel jong, niet NEET. Een analyse van de NEET-jongeren in Vlaanderen. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 26(1), 82-91. Leuven: Steunpunt Werk/Uitgeverij Acco.
- Vandenberghe, C., & Vansteenkiste, S; (red.) (2021). *Tendrapport 2021: Kwetsbare groepen op de Vlaamse arbeidsmarkt* (Werk.Rapport 2021 nr.2). Brussel/Leuven: Departement Werk en Sociale Economie/Steunpunt Werk.
- VDAB. (2022, 27 juni). *Vlaanderen laat NEET-jongeren niet los*. Geraadpleegd op 4 mei 2023 van <https://www.vdab.be/persberichten/persberichten-algemeen/vlaanderen-laat-neet-jongeren-niet-los>

# Financiële prikkels, loonvallen en gezinnen met een laag inkomen op de arbeidsmarkt – onderzoeksbijdragen

|  |           |
|--|-----------|
| <b>DE WERKBONUS IN BELGIË: HOE VER KAN MEN GAAN?</b>   | <b>29</b> |
| Werkgebonden voordelen in België   | 30        |
| De werkbonus: beleidsdetails en hervormingsscenario's  | 32        |
| Discussie en conclusie   | 35        |
| <b>DE EFFECTIVITEIT VAN FINANCIËLE PRIKKELS OM LERARENTEKORTEN AAN TE PAKKEN. EEN SYSTEMATISCH LITERATUUROVERZICHT</b> | <b>37</b> |
| Methodiek  | 38        |
| Resultaten   | 38        |
| Conclusie en discussie   | 42        |
| <b>SCHOOLUREN EN DE CARRIÈREKLOOF TUSSEN VROUWEN EN MANNEN</b>   | <b>47</b> |
| Aanhoudende genderverschillen op de arbeidsmarkt   | 47        |
| De rol van schooluren in het kleuter- en lager onderwijs   | 49        |
| Conclusie en beleidsaanbevelingen  | 51        |

# De werkbonus in België: hoe ver kan men gaan?

Antoine de Mahieu - UCLouvain Saint-Louis Bruxelles

## ABSTRACT

Naar het voorbeeld van andere landen voert België sinds het begin van de jaren 2000 een beleid van werkgebonden voordelen ('in-work benefits') om de arbeidsparticipatie te verhogen en armoede te bestrijden. De Belgische werkgebonden voordelen verschillen van die in andere landen omdat een van de criteria om in aanmerking te komen een laag uurloon is. In dit artikel vatten we samen hoe de werkgebonden voordelen in België in de loop der tijd zijn geëvolueerd. Aan de hand van een random-utility-random-opportunity-model, geschat op transversale SILC-datasets, wordt dan onderzocht welke effecten een uitbreiding van deze voordelen zou hebben op zowel het arbeidsaanbod als de overheidsbegroting. Uit de resultaten blijkt dat een verdere uitbreiding van de voordelen het arbeidsaanbod meestal licht zou verhogen, maar tegen zeer hoge nettokosten per gecreëerde baan. De resultaten worden besproken en vergeleken met bestaand onderzoek.

Aanhoudend hoge werkloosheidscijfers, vooral voor kortgeschoolde werknemers, hebben belangrijke gevolgen voor de overheidsbegrotingen, door de lagere belastinginkomsten en de socialezekerheidsbijdragen enerzijds en de hogere socialezekerheidsuitgaven in de vorm van werkloosheids- en bijstandsuitkeringen anderzijds. Een belangrijke beleidsvraag is daarom of en hoe deze hoge percentages het best kunnen worden verlaagd door middel van een adequaat actief arbeidsmarktbeleid.

Een actief arbeidsmarktbeleid is, in zijn brede definitie, een overheidsprogramma dat op de arbeidsmarkt ingrijpt om werklozen aan een baan te helpen. Het kan in vijf categorieën worden onderverdeeld: begeleiding en controle van werklozen bij het zoeken naar werk, opleidingsprogramma's die erop gericht zijn potentiële discrepanties tussen het aanbod van en de vraag naar vaardigheden aan te pakken, flexibilisering van de arbeidsregelgeving, directe schepping van overheidsbanen en hervormingen van de belasting- en uitkeringsstelsels die erop gericht zijn het aannemen van personeel betaalbaarder te maken voor werkgevers en werken aantrekkelijker te maken voor werklozen.

Wanneer maatregelen van deze laatste categorie specifiek bedoeld zijn om een inkomensaanvulling te geven aan degenen die werken, worden zij 'werkgebonden voordelen' genoemd. Deze voordelen worden door beleidsmakers gewoonlijk voorgesteld als een financiële stimulans voor werknemers door 'werken lonend te maken', met als voordelen dat de werkloosheidsvallen worden verminderd en dat er positieve gevolgen voor de begroting zijn als gevolg van een toename van de arbeidsparticipatie. Doordat ze meestal gericht zijn op kansarme groepen op de arbeidsmarkt, hebben werkgebonden voordelen ook het aantrekkelijke kenmerk dat ze vaak een herverdeling van inkomen inhouden en dus zowel billijkheid als efficiëntieverbeteringen lijken te combineren.

Er kunnen twee criteria worden gebruikt om aanmerking voor werkgebonden voordelen te bepalen: het arbeidsinkomen (op individueel of huishoudniveau) en het arbeidsinkomen per uur. De meeste werkgebonden voordelen zijn opgezet volgens het eerste criterium. De Belgische "Werkbonus" (WB) (en de Franse "Prime pour l'Emploi" (PPE) in sommige opzichten) zijn voorbeelden van de tweede aanpak. Hoewel beide criteria de aantrekkelijkheid van werksituaties vergroten ten opzichte van werkloosheid of inactiviteit, hebben ze verschillende gevolgen. Het eerste criterium leidt tot deeltijdvallen, wat een situatie beschrijft waarin een werknemer een prikkel heeft om minder te werken om in aanmerking te komen voor een inkomensafhankelijk voordeel of, anders gezien, een situatie waarin een deeltijdwerknemer weinig prikkels heeft om meer te werken als gevolg van de (geleidelijke) afschaffing van de werkgebonden voordelen. Dit maakt het voor een werkgever ook duur om het nettoloon van een werknemer te verhogen en vermindert de relatieve aantrekkelijkheid van hoger betaalde banen, waardoor werknemers verkeerde marktsignalen krijgen. Het tweede criterium is erop gericht de beloning te verschuiven van mensen die weinig verdienen naar mensen die hard werken maar weinig kunnen verdienen, door de werkgebonden voordelen positief te koppelen aan het aantal geleverde arbeidsuren en negatief aan het uurloon. Dit vermindert de deeltijdval, maar verergert de lage-loonval en betekent dus een andere afweging tussen het indirecte effect van het stimuleren van deeltijdwerk versus laagbetaald werk. Naast deze dimensie kunnen werkgebonden voordelen variëren met betrekking tot inkomensdrempels, taperingmechanismen<sup>1</sup>, duur, enzovoort.

Ons doel is de effecten te bestuderen van werkgebonden voordelen die gericht zijn op personen met een laag uurloon. Daartoe voeren we een partiële evenwichtsanalyse uit door drie hypothetische hervormingen te simuleren die de generositeit van de Belgische uitkeringen verhogen en de daaruit voortvloeiende effecten op de werkgelegenheid te analyseren aan de hand van een random-utility-random-opportunity-model dat geschat is op SILC-gegevens. Naast het aanvullen van bestaand onderzoek bieden we een nuttige benchmark voor landen met vergelijkbare economieën die dergelijke uitkeringen overwegen. Bovendien maakt ons model gebruik van datasets van verschillende jaren, waardoor beleidsvariaties in de tijd kunnen worden gebruikt om de identificatie van het model te verbeteren.

Dit artikel is als volgt opgebouwd: eerst bespreken we onderzoek naar werkgebonden voordelen en geven we een overzicht van de invoering van dat soort beleid in België. Het volgende hoofdstuk beschrijft de huidige Belgische WB-regeling en de gesimuleerde hervormingen. Tot slot worden de resultaten besproken en vergeleken met eerder onderzoek.

## Werkgebonden voordelen in België

### Geschiedenis

De eerste werkgebonden voordelen werden ingevoerd rond de eeuwwisseling met als doel de structurele werkloosheid terug te dringen. Ze werden ingevoerd enerzijds door een vermindering van de sociale bijdragen in december 1999 en anderzijds door een terugbetaalbaar belastingkrediet voor werkenden, dat geleidelijk toenam en dan afnam met het inkomen en minimaal dertien uur werk per week vereiste, in de zomer van 2001.

In 2005 werden deze twee beleidsmaatregelen afgeschaft en vervangen door de werkbonus (WB), een uitgebreide korting op socialezekerheidsbijdragen voor laagbetaalden. De belangrijkste reden was dat de WB, door uit te gaan van het voltijdsequivalent arbeidsinkomen in plaats van het feitelijke arbeidsinkomen, deeltijdvallen voorkwam.

<sup>1</sup> Met taperingmechanismen wordt 'inloop-' en 'uitloop-zone' bedoeld (terminologie uit Vandellannoote & Verbist, 2019). 'Inloopzone' betekent dat de werkbonus stijgt met inkomen tot een bepaalde drempel. Dit stimuleert om meer te werken. Met een 'uitloopzone' wordt de werkbonus geleidelijk afgeschaft met inkomen.

Ook had de WB een onmiddellijk effect op het maandelijkse nettoloon, terwijl het belastingkrediet pas na het belastingjaar werd berekend: door over te stappen op een uitgebreide WB wilde de beleidsmaker het verband tussen werken en de werkgebonden voordelen duidelijker maken, om de perceptie van werkprikkels te vergroten.

In 2007 voerde het Vlaamse Gewest, gebruikmakend van de fiscale vrijheid die het in 2001 bij de Lambermontakkoorden had verworven, de jobkorting (JK) in. De JK geeft een belastingkrediet aan personen die meer dan 5500 euro per jaar verdienen, dat afgebouwd wordt tussen 21 000 euro per jaar en 22 250 euro per jaar. Zoals het geval was voor het eerste federale belastingkrediet, hing het recht op de JK af van het werkelijke inkomen. In 2011 werd de maatregel echter om budgettaire redenen en na een dreigement van de Europese Commissie om bij het Europees Hof een procedure wegens discriminatie in te leiden, afgeschaft.

In 2011 werd de WB aangevuld met een 'fiscale werkbonus' (FWB) die de personenbelasting verlaagt voor wie in aanmerking komt voor de WB, om de werkloosheidsvallen verder te verminderen. Het niveau van de FWB is een vast percentage van de WB. In 2015 heeft de regering de WB en de FWB verder verhoogd als onderdeel van een bredere belastingverschuiving om de belastingdruk op arbeid te verminderen.

De Vlaamse Regering kondigde in september 2019 de invoering aan van een aanvullend werkgebonden voordeel in Vlaanderen, de Jobbonus (JB). Volgens de Vlaamse Regering wordt het beleid een van de belangrijkste maatregelen om 120 000 mensen meer aan het werk te krijgen in Vlaanderen. Het bedrag van de jobbonus bedraagt per persoon maximaal 600 euro bij een voltijdse tewerkstelling voor diegenen die minder dan 1800 euro bruto per maand verdienen. De jobbonus neemt af met inkomen tot de drempel van 2500 euro per maand. Het budget voor de maatregel werd geraamd op ongeveer 350 miljoen euro per jaar.

### Eerdere onderzoeksresultaten

Zoals uiteengezet in de inleiding zijn de Belgische werkgebonden voordelen vrij innovatief in de zin dat ze afhankelijk zijn van het voltijdsequivalent bruto-arbeidsinkomen en niet van het feitelijke arbeidsinkomen, wat geacht wordt minder negatieve prikkels voor het arbeidsaanbod in de intensieve marge van de arbeidsmarkt te creëren. Orsini (2006a) en Dagsvik et al. (2011) gaan dieper in op dit specifieke kenmerk en analyseren voor het eerst nauwgezet de effecten van de Belgische WB. Zij gebruiken een discrete-keuzemodel voor het arbeidsaanbod en vergelijken het beleid met enkele alternatieve situaties, waaronder het belastingkrediet voor laagverdieners dat tijdelijk werd ingevoerd in de periode 2001-2004. Zij concluderen dat beide maatregelen een positief effect hebben op het arbeidsaanbod, maar dat de WB efficiënter is omdat zij de 'deeltijdval' voorkomt die door het belastingkredietstelsel wordt veroorzaakt.

Decoster en Vanleenhove (2012) analyseren de Vlaamse Jobkorting. De auteurs vergelijken de JK met twee alternatieve scenario's en tonen aan dat bij alle drie soorten belastingkredieten de reacties op het arbeidsaanbod negatief zijn op de intensieve marge, en positief op de extensieve marge, met een licht positief netto-effect. De compenserende effecten (meer bepaald de verhoging van de belasting- en sociale bijdrageninkomsten als gevolg van de toename van het arbeidsaanbod) zijn echter klein en de kosten van de maatregel dus belangrijk.

Vandelannoote en Verbist (2016, 2019) analyseren verschillende soorten hypothetische werkgebonden voordelen, spelend met inkomensdrempels, taperingmechanismen, individuele of huishoudelijke regelingen, enzovoort om een overzicht te geven van hoe het opzet van de regeling kan leiden tot verschillende effecten op armoede en werkgelegenheid.

Zij concluderen dat dergelijke voordelen een afweging inhouden tussen armoedebestrijding en activering van de arbeidsmarkt, die moet worden gezien in het licht van het doel van het beleid. Wat de activering van de arbeidsmarkt betreft, lijken individuele regelingen met een inkomensdrempel en een *phase-in* (dit is een voordeel dat stijgt met inkomen voor de laagste inkomens) het beste te werken, terwijl regelingen voor huishoudens het beste werken wat de armoedebestrijding betreft.

Wat de nieuwe Vlaamse Jobbonus betreft, vragen Decoster en Vanheukelom (2019) zich af in hoeverre die voordelen effectief zullen zijn in het verhogen van het arbeidsaanbod, gezien de reeds bestaande federale werkgebonden voordelen. Ze onderstrepen het risico van lage-loonvallen als gevolg van de hoge effectieve marginale belastingtarieven voor laagbetaalden. Bovendien tonen zij aan dat de koopkrachtwinsten gespreid zijn over de inkomensdistributie en niet geconcentreerd zijn bij huishoudens met een laag besteedbaar inkomen. Ten slotte schatten zij de kosten van de maatregel op 174 miljoen euro, heel wat lager dan wat de Vlaamse Regering heeft aangekondigd.

## De werkbonus: beleidsdetails en hervormingsscenario's

De WB is dus een Belgisch werkgebonden voordeel dat bestaat uit een vermindering van de sociale bijdragen voor personen met een lage verdien capaciteit. Het niveau van de WB hangt af van het voltijds equivalent (hierna VTE) brutoloon van de werknemer: voor VTE brutolonen lager dan een drempel (2013,64 euro in 2023) is de WB gelijk aan een vast bedrag (247,31 euro in 2023) vermenigvuldigd met de ratio van het werkregime van de persoon en een voltijds regime. Voor bruto VTE-salarissen hoger dan deze eerste drempel, wordt het vaste bedrag lineair afgebouwd tot nul bij een tweede drempel (3082,66 euro in 2023). Zoals hierboven uitgelegd, (in het deel over de geschiedenis van de werkgebonden voordelen in België) wordt de WB aangevuld met een fiscale werkbonus. De fiscale werkbonus is een belastingvermindering die wordt berekend als een percentage (33,14% in 2023) van de WB.

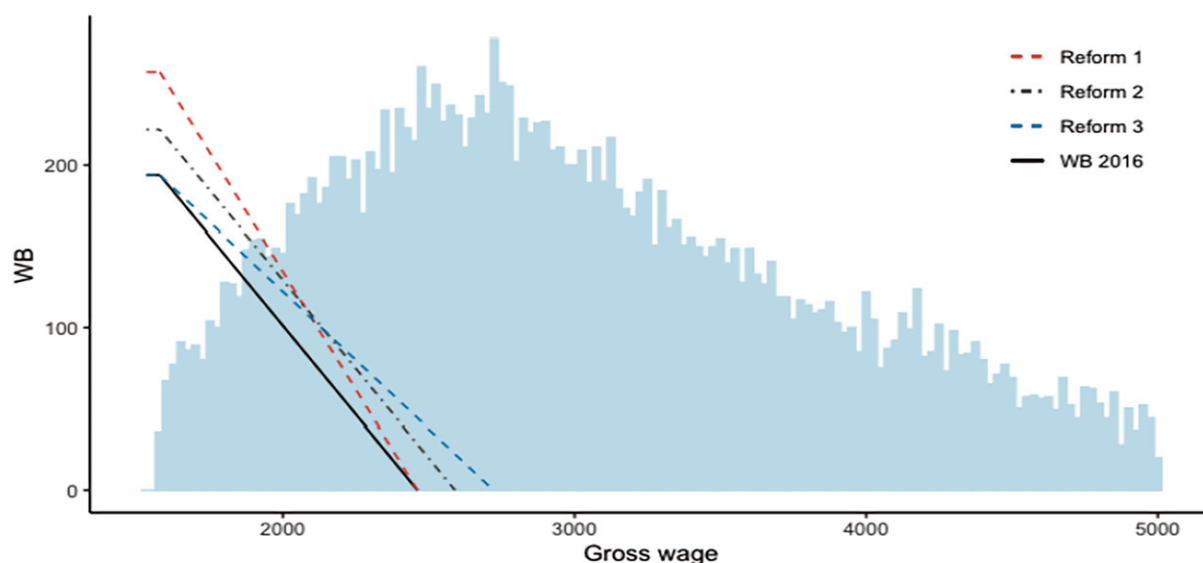
### Hervormingsscenario's

We bestuderen drie hypothetische scenario's die de werkbonus ruimer maken, respectievelijk hervorming 1, 2 en 3 genoemd. Deze scenario's veranderen de structuur van de regeling niet, maar alleen de grootte ervan in termen van basisbedrag en/of subsidiabiliteitsdrempels, en zijn zodanig gekalibreerd dat de begrotingskosten (voor gedragsveranderingen) dezelfde zijn, namelijk 300 miljoen euro per jaar. In het eerste scenario wordt het maximumbedrag van de vermindering verhoogd, waardoor de impliciete 'deelnemingsbelasting' voor werknemers met een lage verdien capaciteit verder daalt. In het tweede scenario worden zowel het maximumbedrag als de drempels verhoogd, waardoor niet alleen de deelnemingsbelastingen verder dalen, maar de regeling ook wordt uitgebreid tot werknemers met een hogere verdien capaciteit. In het derde scenario wordt het maximumbedrag constant gehouden, maar wordt het verdien capaciteitsinterval om in aanmerking te komen verhoogd.

In onderstaande figuur (**FIGUUR 1**) wordt het basisbeleid samen met de drie hervormingsscenario's weergegeven. De ononderbroken lijn geeft het niveau van de bestaande WB voor een voltijdse werknemer weer, in functie van zijn bruto maandloon. De stippellijnen stellen de drie hypothetische hervormingsscenario's voor. De horizontale as begint op het niveau van het minimumloon, en men kan waarnemen dat het afbouwgebied snel daarna begint. Ook is te zien dat de hervormingen 1 en 3 de uitfaseringsratio van het beleid zullen wijzigen tot respectievelijk 29,2% en 16,9%, terwijl hervorming 2 dit percentage ongewijzigd laat op 21,9%. Ten slotte geven de balken de verdeling van het maandelijkse brutoloon in VTE over de bevolking weer, waaruit blijkt dat onze hervormingen het beschikbaar inkomen van een aanzienlijk aantal personen zullen wijzigen.



**FIGUUR 1** \ Hoogte van de WB in functie van brutoloon (voltijdse werknemer) en brutoloonverdeling



Om de arbeidsaanbodbeslissingen van werknemers te modelleren, schatten we een random-utility-random-opportunity (RURO) model, waarbij het arbeidsaanbod wordt gezien als het resultaat van agenten kiezend uit een reeks werkaanbiedingen. Het model wordt volledig uitgelegd in de Mahieu (2021) en bouwt voort op Capéau et al. (2016). Voor een gedetailleerde afleiding van het RURO-model, zie ook Dagsvik en Strøm (1992).

## Resultaten van de simulatie

### Arbeid

Alle drie scenario's voorspellen een toename van het arbeidsaanbod, indien gemeten in termen van participatie (aantal mensen dat een strikt positief aantal uren werkt). Gemeten in VTE voorspellen alleen scenario 1 en 2 een stijging, terwijl scenario 3 een kleine daling voorspelt. Een overzicht van het effect van de drie verschillende hervormingen wordt gegeven in **TABEL 1**. Deze effecten worden verder uitgesplitst voor verschillende groepen, in functie van geslacht en burgerlijke staat, in onderstaande figuren (**FIGUUR 2**).

Duidelijk is te zien dat in alle scenario's vrouwen hun arbeidsaanbod het meest verhogen. Hetzelfde geldt voor alleenstaanden versus gehuwden. De eerste vaststelling kan worden verklaard door het feit dat vrouwen gemiddeld lagere loonaanbiedingen krijgen en dus potentieel vaker profiteren van de verhoogde arbeidsbonus. Bovendien beginnen zij met een hogere werkloosheid of inactiviteitsgraad en hebben vrouwen een lagere impliciete deelnemingsbelasting dus een groter potentieel effect op toetreding tot de arbeidsmarkt.

**TABEL 1** \ Effecten van de hervormingen (drie scenario's)

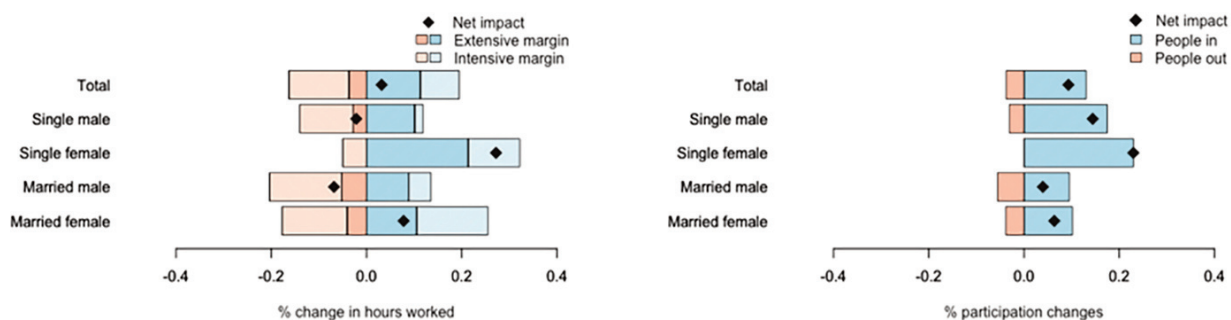
|  | Hervorming 1             | Hervorming 2             | Hervorming 3             |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>ARBEIDSAANBOD (VTE)</b>               | <b>+669 (+0.032%)</b>    | <b>+141 (+0.007%)</b>    | <b>-362 (-0.017%)</b>    |
| Extensieve marge                         | +1609                    | +895                     | +530                     |
| Intensieve marge                         | -939                     | -754                     | -892                     |
| <b>PARTICIPATIE</b>                      | <b>+2 024 (+0.093%)</b>  | <b>+1 200 (+0.055%)</b>  | <b>+688 (+0.032%)</b>    |
| In                                       | 2891                     | 1697                     | 964                      |
| Out                                      | 807                      | 497                      | 276                      |
| <b>TOTAAL BRUTO ARBEIDSINKOMEN</b>       | <b>- 190.2 (-0.217%)</b> | <b>- 166.3 (-0.190%)</b> | <b>- 105.3 (-0.120%)</b> |
| Gemiddelde brutoloonverandering (euro/u) | -0.053                   | -0.041                   | -0.022                   |

De kleine of negatieve arbeidsaanbodreacties van koppels worden hoofdzakelijk verklaard door sterkere inkomenseffecten: werknemers met lage lonen ervaren een inkomensstijging, die soms leidt tot een vermindering van het arbeidsaanbod van een van de (of beide) leden van het huishouden. Bovendien zullen gehuwde mannen gemiddeld minder werken, wat gedeeltelijk wordt verklaard door een vervanging van mannelijke door vrouwelijke arbeidskrachten. In het algemeen leidt de WB tot een homogenere verdeling van de arbeid.

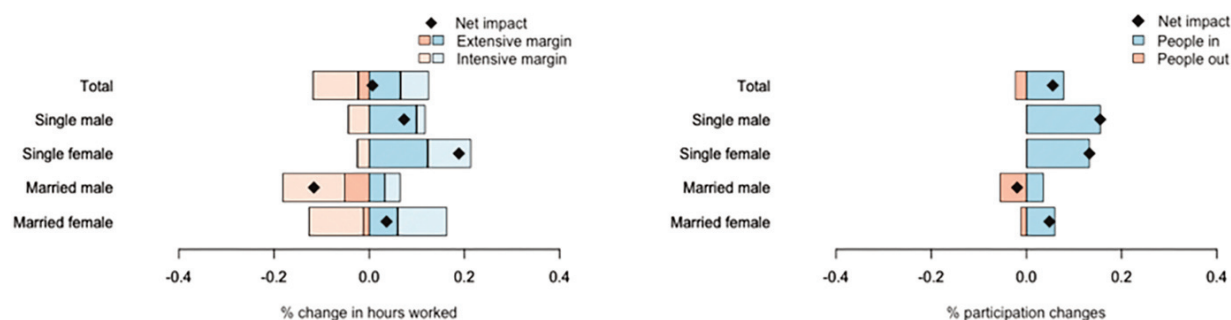
Ten slotte kan worden vastgesteld dat het totale bruto-arbeidsinkomen daalt. Dit wordt veroorzaakt door de daling van het gemiddelde loon, doordat een aantal mensen overstapt naar een baan met een lager loon maar aantrekkelijkere eigenschappen.

**FIGUUR 2** \ Decompositie van veranderingen in het arbeidsaanbod uitgesplitst naar geslacht en burgerlijke staat

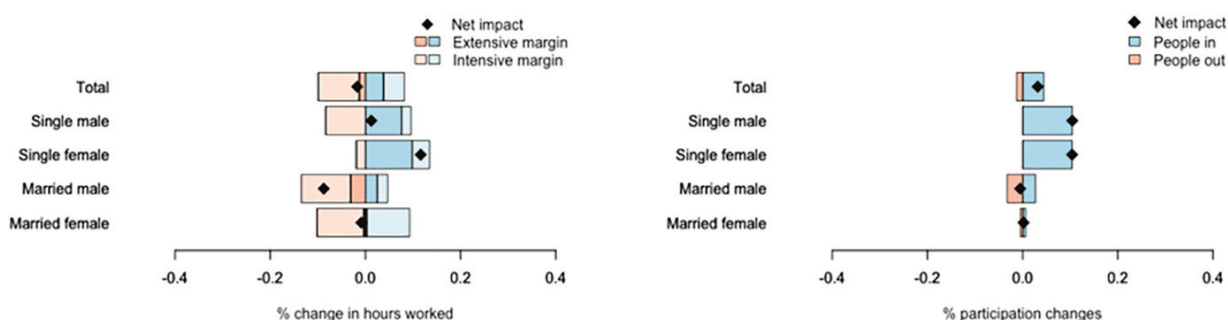
Hervorming 1: impact op VTE en Participatie



Hervorming 2: impact op VTE en Participatie



Hervorming 3: impact op VTE en Participatie



## Budget

Het totale budget voor elke hervorming werd vastgesteld op 300 miljoen euro per jaar. De uitgesplitste effecten op de overheidsbegroting, zowel voor als na de gedragswijzigingen zijn weergegeven in onderstaande tabel (TABEL 2). Geen van de hervormingen betaalt zichzelf terug. Met andere woorden, de vermindering van de overheidsuitgaven als gevolg van dergelijke hervormingen, die voortvloeit uit een vermindering van de sociale bijstand en de werkloosheidsuitkeringen, compenseert de verminderde inkomsten uit belastingen en socialezekerheidsbijdragen (als rechtstreeks gevolg van de uitbreiding van de WB) niet.

Als rekening wordt gehouden met gedragsreacties, loopt het begrotingstekort verder op. Werknemers kiezen gemiddeld voor lager betaalde banen, waardoor de door werknemers betaalde socialezekerheidsbijdragen, en in mindere mate de belastingen, zullen dalen. Deze effecten worden niet gecompenseerd door de extra belastingen en sociale premies die nieuwkomers betalen.

**TABEL 2** \ Effecten van de hervormingen (drie scenario's) op de overheidsbegroting (in miljoen euro)

|   | Hervorming 1 | Hervorming 2 | Hervorming 3 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| <b>BEGROTINGSSALDO</b>  |              |              |              |
| Verandering in socialezekerheidsbijdragen                             | -83,4        | -82,4        | -82,9        |
| Verandering in inkomstenbelasting                                     | -239,9       | -233,2       | -232,1       |
| Verandering in sociale uitkeringen                                    | -16,7        | -15,9        | -15,2        |
| Saldo   | -301,5       | -299,7       | -299,7       |
| <b>EXTRA EFFECT ALS GEVOLG VAN VERANDERINGEN IN HET ARBEIDSAANBOD</b> |              |              |              |
| Verandering in socialezekerheidsbijdragen                             | -176,1       | -168,8       | -160,4       |
| Verandering in inkomstenbelasting                                     | 40,9         | 53           | 82,3         |
| Verandering in sociale uitkeringen                                    | -23,8        | -17,8        | -12,7        |
| Saldo   | -413         | -397,7       | -365,2       |

## Discussie en conclusie

De drie hypothetische scenario's die de werkbonus ruimer maken, voorspellen een stijging van het arbeidsaanbod gemeten in participatie. Hervorming 1 en 2 voorspellen ook een stijging van het arbeidsaanbod gemeten in VTE, terwijl hervorming 3 een daling van het arbeidsaanbod gemeten in VTE voorspelt.

Een interessante aanvullende statistiek voor de voorzichtige beleidsmakers die werkgebonden voordelen vooral als een arbeidsmarktactiveringsbeleid beschouwen, is de gemiddelde nettokost om het arbeidsaanbod met een VTE of een deelnemer te verhogen. Belangrijk om hierbij op te merken is dat de noemer van deze indicator dicht bij nul kan liggen bij hervormingen die positieve en negatieve veranderingen in het arbeidsaanbod teweegbrengen die elkaar gemiddeld bijna compenseren, zoals bij onze hervorming 3 en in mindere mate bij hervorming 2, hetgeen resulteert in hoge cijfers. De kosten per extra VTE lopen uiteen van 368 500 euro bij hervorming 1 tot 1 660 100 euro bij hervorming 2. Bij hervorming 3 wordt de verhouding niet berekend omdat het aantal VTE afneemt. Andere studies over vergelijkbare regelingen vinden lagere cijfers voor België. Zo schatten Orsini (2006b) en Dagsvik et al. (2011) de kosten per VTE respectievelijk tussen 136 000 en 204 100 euro en tussen 35 500 en 171 300 euro, afhankelijk van de structuur van de werkgebonden voordelen en het gebruikte structurele model. Wat de buurlanden betreft, schat Orsini (2006b) de kosten per VTE in de orde van 272 100 euro voor de Britse WFTC, 231 300 duizend euro voor de Duitse Mini-Jobs belastinghervorming en 163 200 euro voor de Franse PPE.

De kosten per nieuwe deelnemer (met andere woorden een inactieve of werkloze die start met werken) worden in onze simulatie geraamd op 121 100 tot 560 700 euro, hetgeen respectievelijk overeenkomt met de hervormingen 1 en 3. Alleen Dagsvik et al. (2011) geven cijfers voor België, die liggen tussen 18 800 en 36 300 euro. Voor andere Europese landen gaan Bargain en Orsini (2006) uit van 88 900 euro voor Frankrijk en 127 100 euro voor Duitsland tot 234 400 euro voor Finland. In vergelijking met eerdere studies en simulaties van voordelen voor werkenden ramen wij dus vrij hoge kosten per VTE en per nieuwe deelnemer.

De natuurlijke vraag die opkomt is of het verhogen van de werkbonus de meest effectieve manier is om de doelstellingen inzake armoedebestrijding en arbeidsparticipatie te bereiken. Men kan zich redelijkerwijs afvragen of investeringen in ander actief arbeidsmarktbeleid zoals opleidingsprogramma's, extra begeleiding, meer gerichte loonsubsidies of overheidsbanen, eventueel gecombineerd met investeringen in programma's voor armoedebestrijding, geen adequatere overheidsuitgaven kunnen zijn.

## BIBLIOGRAFIE

- Bargain, O., & Orsini, K. (2006). In-work policies in Europe: killing two birds with one stone? *Labour Economics*, 13(6), 667-697.
- Capéau, B., Decoster, A., & Dekkers, G. (2016). Estimating and simulating with a random utility random opportunity model of job choice presentation and application to Belgium. *International Journal of Microsimulation*, 9(2), 144-191.
- Dagsvik, J.K., Jia, Z., Orsini, K., & Van Camp, G. (2011). Subsidies on low-skilled workers' social security contributions: the case of Belgium. *Empirical Economics*, 40, 779-806.
- Dagsvik, J.K., & Strøm, S. (1992). *Labor supply with non-convex budget sets, hours restriction and non-pecuniary job-attributes* (Discussion Paper No. 76). Central Bureau of Statistics.
- Decoster, A., & Vanheukelom, T. (2019). *De jobbonus: nuttig medicijn of overdosis?* <http://www.andredecoster.be/publication/de-jobbonus-nuttig-medicijn-of-overdosis/>
- Decoster, A., & Vanleenhove, P. (2012). In-work tax credits in Belgium: an analysis of the Jobkorting using a discrete labor supply model. *Brussels Economic Review*, 55(2), 121-151.
- de Mahieu, A. (2021). In-work Benefits in Belgium: Effects on Labour Supply and Welfare. *International Journal of Microsimulation*, 14(1), 43-72.
- Orsini, K. (2006a). Is Belgium 'making work pay'? (Working Paper). *SSRN Electronic Journal* 3988(1), 1-24.
- Orsini, K. (2006b). Tax-Benefits reforms and the labor market: evidence from Belgium and other EU countries (Working Paper). *SSRN Electronic Journal* 3988(1), 1-33.
- Vandelannoote, D., & Verbist, G. (2016). *The design of in-work benefits: how to boost employment and combat poverty in Belgium* (ImPROvE Working Paper No. 16/15). University of Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Vandelannoote, D., & Verbist, G. (2019). Werkt het design van de werkbonus om tewerkstelling te stimuleren en armoede te bestrijden in België? *Belgisch Tijdschrift Voor Sociale Zekerheid* (1), 227-249.

# De effectiviteit van financiële prikkels om lerarentekorten aan te pakken. Een systematisch literatuuroverzicht

Tom Stolp, Melline Somers, Lara Fleck, Wim Groot, Frits van Merode - Maastricht University, Maastricht UMC+ en Vrije Universiteit Amsterdam

## ABSTRACT

De onderwijssector kampt met een structureel lerarentekort waardoor de kwaliteit van het onderwijs onder druk staat. Aan de hand van een systematische literatuurstudie zijn we nagegaan of financiële prikkels ingezet kunnen worden om leraren aan te trekken en te behouden. De geselecteerde studies geven inzicht in het causale effect van uiteenlopende interventies die voornamelijk geëvalueerd zijn in de Verenigde Staten. Ons onderzoek<sup>1</sup> laat zien dat een aantal vormen van financiële stimulansen veelbelovend kunnen zijn in het terugdringen van het lerarentekort. Met name (on)voorwaardelijke loonsverhogingen, financiële prikkels om het pensioen uit te stellen, en kortstondige voorwaardelijke financiële bonussen laten positieve effecten zien op het behoud en aantrekken van leraren. Prestatieafhankelijke bonussen kunnen kwalitatief sterke leraren aantrekken en behouden, maar stoten tegelijkertijd leerkrachten van lagere kwaliteit af. Uit verder onderzoek zal moeten blijken of andere vormen van financiële prikkels zoals de voltijd- of meerurenbonus, evenals een herziening van het belastingstelsel, werknemers kan stimuleren om meer te werken. Dergelijke maatregelen kunnen vooral effectief zijn in landen waar de onderwijssector gekenmerkt wordt door een groot aandeel deeltijdwerkenden, zoals in Nederland.

Het onderwijs heeft wereldwijd te kampen met aanzienlijke personeelstekorten (zie bijvoorbeeld UNESCO, 2016). De hoge werkdruk en relatief lage salarissen zijn vaak genoemde oorzaken voor het tekort aan leraren. Door de COVID-19-pandemie is de werkdruk van leraren extra onder druk komen te staan, wat in veel scholen heeft geleid tot uitval en een verdere toename van het personeelstekort (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021). Daarnaast wordt de vergrijzing in de onderwijssector onvoldoende gecompenseerd door de instroom van nieuw personeel (OESO, 2021). De lage instroom van nieuwe leraren wordt mede veroorzaakt door de beperkte instroom en de hoge uitval in de lerarenopleidingen (European Comission/EACEA/Eurydice, 2018). Volgens UNESCO zullen er tegen 2030 wereldwijd 69 miljoen leerkrachten aangeworven moeten worden om aan de onderwijsbehoeften in het lager en voortgezet onderwijs te voldoen (UNESCO, 2022).

Ook Nederland heeft in zowel het primair als het voortgezet onderwijs al meer dan tien jaar te maken met lerarentekorten. Vooral in het primair onderwijs zijn deze tekorten aanzienlijk (Adriaens et al., 2022; Inspectie van het Onderwijs, 2022). Lerarentekorten zijn het meest prominent op scholen met complexe leerlingpopulaties (Inspectie van het Onderwijs, 2022). Dit kan mede verklaard worden door de voorkeur van leraren om les te geven aan beter presterende leerlingen en leerlingen met een hoge sociaal-economische achtergrond (Hanushek et al., 2004; Prokic-Breuer et al., 2023).

<sup>1</sup> Dit onderzoek is gefinancierd door Instituut Gak en het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek. Meer bepaald: de bijdrage van de onderzoeker Tom Stolp is gefinancierd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek en de bijdrage van onderzoekers Melline Somers, Lara Fleck, Wim Groot en Frits van Merode door Instituut Gak.

De nadelige gevolgen van deze tekorten zijn talrijk. Zo hebben schoolleiders het moeilijk om alle klassen te voorzien van gekwalificeerde leraren, met verhoogde stress en minder werkplezier tot gevolg (Inspectie van het Onderwijs, 2022). De inconsistente personeelsbezetting heeft ook gevolgen voor leerlingen, omdat leraren minder toekomen aan hun primaire taken. Het lerarentekort vormt daarmee een groot risico voor de kwaliteit van het onderwijs.

In deze studie onderzoeken we aan de hand van een systematische literatuurstudie de effectiviteit van financiële prikkels om het aanbod van leraren te verhogen en de uitval van leraren terug te dringen. De literatuurstudie laat zien dat er bewijs is dat financiële prikkels effectief kunnen zijn om leraren aan te trekken en te behouden voor het onderwijs. Echter, de effectiviteit van financiële prikkels hangt af van hoe en in welke vorm ze worden toegepast.

## Methodiek

In totaal hebben wij de relevantie van meer dan 7000 studies beoordeeld op basis van de titel en het abstract (en in sommige gevallen de volledige tekst) van artikelen. Hiervan selecteerden wij 85 artikelen waarvan 27 studies zich richten op de effecten van financiële prikkels in de onderwijssector. De overige studies kijken naar de effectiviteit van andere soorten interventies die wij bespreken in Fleck et al. (2023)<sup>2</sup>.

Om tot een selectie van relevante wetenschappelijke studies te komen hebben wij een aantal inclusie- en exclusiecriteria geformuleerd. In eerste instantie hebben wij enkel studies meegenomen die de effectiviteit van (beleids)interventies onderzoeken in landen met een gemiddeld hoog inkomen. Daarnaast moesten de studies het effect van ten minste één interventie of beleidsmaatregel analyseren op het aanbod van leraren. Studies werden geïnccludeerd als ze keken naar de effecten op de instroom, uitstroom of het behoud van leraren. Verder includeerden we enkel studies die een methodiek toepassen die de onderzoeker in staat stelt om causale effecten van interventies te bestuderen. Voorbeelden van dergelijke methodieken zijn gerandomiseerde experimenten, een *regression discontinuity* of een *difference-in-differences design*. Beschrijvende en kwalitatieve studies werden niet meegenomen.

Na het opstellen van de inclusie- en exclusiecriteria, hebben we naar artikelen gezocht in Web of Science (Core Collection), ERIC (Ebsco) en CINAHL (Ebsco). We zochten naar artikelen aan de hand verschillende Engelstalige zoektermen zoals bijvoorbeeld 'leraar' gecombineerd met 'tekort', 'mobiliteit' of 'behoud', in combinatie met termen als 'experiment' en 'causaal'. Deze zoektermen moesten voorkomen in de titel, abstract of trefwoorden van een artikel. In Fleck et al. (2023) bieden wij een gedetailleerder overzicht van de toegepaste selectieprocedure.

## Resultaten

Van de 29 studies evalueren 24 studies interventies in de Verenigde Staten. Een tweetal studies komen uit Noorwegen, en de overige twee zijn uitgevoerd in Chili en Uruguay. De interventies kunnen op een tweetal dimensies onderscheiden worden. Ten eerste kunnen de financiële beloningen onvoorwaardelijk of voorwaardelijk zijn. In het laatste geval kunnen leraren in aanmerking komen voor een financiële beloning op voorwaarde dat zij bijvoorbeeld op een achterstandsschool werken of een onderbezet vak doceren. Ten tweede kunnen financiële beloningen permanent of kortstondig worden uitgekeerd. Zo kan een bonus bijvoorbeeld eenmalig uitbetaald worden en zijn loonsverhogingen doorgaans permanent.

<sup>2</sup> Het Engelstalige artikel 'Fleck, L., Somers, M., Stolp, S., Groot, W., van Merode, F., & de Vries, R. (2023). *The Effectiveness of Interventions to Increase Employment in Education and Healthcare: A Systematic Literature Review*. [Unpublished manuscript]' kan worden opgevraagd bij de corresponderende auteur: melline.somers@maastrichtuniversity.nl

Hieronder bespreken we de resultaten van studies die wij onderverdeeld hebben in zes categorieën op basis van bovenstaande twee dimensies: voorwaardelijke loonsverhoging (A), onvoorwaardelijke loonsverhoging (B), pensioenverhoging bij uitgestelde pensionering (C), een financiële beloning afhankelijk van arbeidsomstandigheden en kwaliteit leraar (D), een financiële bonus afhankelijk van individuele prestaties (E), en tot slot een financiële beloning afhankelijk van groepsprestaties (F). De resultaten van deze literatuurstudie worden ook samengevat in **TABEL 1**.

**TABEL 1** \ Samenvatting van de resultaten van de geselecteerde studie

| Auteur(s) (jaar)  | Kenmerken steekproef              | Land             | Methode | Effect op behoud | Effect op instroom |
|---|-----------------------------------|------------------|---------|------------------|--------------------|
| <b>A VOORWAARDELIJKE LOONSVERHOOGING</b>  |                                   |                  |         |                  |                    |
| Bueno en Sass (2019)  | Onderbezette vakken in VO scholen | Verenigde Staten | DiD     | Behoud (+)       |                    |
| Cabrera en Webbink (2020)   | Kansarme PO scholen               | Uruguay          | RD      | Behoud (+)       | Instroom (+)       |
| Falch (2011)  | Onderbezette PO en VO scholen     | Noorwegen        | DiD     | Behoud (+)       |                    |
| Falch (2017)  | Onderbezette PO en VO scholen     | Noorwegen        | DiD     |                  | Instroom (+)       |
| <b>B ONVOORWAARDELIJKE LOONSVERHOOGING</b>  |                                   |                  |         |                  |                    |
| Hendricks (2014)  | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | FE      | Behoud (+)       |                    |
| Tran en Buckman (2020)  | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | FE      |                  | Instroom (+)       |
| Cook et al. (2021)  | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | DiD     |                  | Instroom (-)       |
| Han (2020)  | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | IV      | Behoud (0)       |                    |
| <b>C PENSIOENVERHOOGING BIJ UITGESTELDE PENSIONERING</b>                                |                                   |                  |         |                  |                    |
| Brown (2013)  | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | RD      | Behoud (+)       |                    |
| Kim (2023)  | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | DiD     | Behoud (+)       |                    |
| Koedel en Xiang (2017)  | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | DiD     | Behoud (+)       |                    |
| <b>D FINANCIËLE BELONING AFHANKELIJK VAN ARBEIDSONMSTANDIGHEDEN EN KWALITEIT LERAAR</b> |                                   |                  |         |                  |                    |
| Berlinski en Ramos (2020)   | PO en VO scholen                  | Chili            | RD      | Behoud (0)       |                    |
| Clotfelter et al. (2011)  | Kansarme PO en VO scholen         | Verenigde Staten | DiD     | Behoud (0)       |                    |
| Cowan en Goldhaber (2018)   | Kansarme VO scholen               | Verenigde Staten | RD      | Behoud (+)       |                    |
| Elacqua et al. (2022)   | PO en VO scholen                  | Chili            | RD      | Behoud (+)       |                    |
| Feng en Sass (2018)   | Onderbezette vakken in VO scholen | Verenigde Staten | DiD     | Behoud (+)       |                    |
| Glazerman et al. (2013)   | Kansarme PO scholen               | Verenigde Staten | RCT     | Behoud (+)       |                    |
| Protik et al. (2015)  | Kansarme PO scholen               | Verenigde Staten | RCT     |                  | Instroom (+)       |
| Springer et al. (2016)  | Kansarme PO en VO scholen         | Verenigde Staten | RD      | Behoud (0)       |                    |
| Steele et al. (2010)  | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | IV      |                  | Instroom (+)       |
| <b>E FINANCIËLE BONUS AFHANKELIJK VAN INDIVIDUELE PRESTATIES</b>                        |                                   |                  |         |                  |                    |
| Chiang et al. (2015)  | Kansarme PO en VO scholen         | Verenigde Staten | RCT     | Behoud (0)       | Instroom (0)       |
| Dee et al. (2021)   | Kansarme PO scholen               | Verenigde Staten | RD      | Behoud (0)       |                    |
| Dee en Wyckoff (2015)   | PO scholen                        | Verenigde Staten | RD      | Behoud (0)       |                    |
| Jones en Hartney (2017)   | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | DiD     |                  | Instroom (+)       |
| Shifrer et al. (2017)   | Kansarme PO scholen               | Verenigde Staten | RD      | Behoud (0)       |                    |
| <b>F FINANCIËLE BONUS AFHANKELIJK VAN GROEPSPRESTATIES</b>                              |                                   |                  |         |                  |                    |
| Fryer (2013)  | Kansarme PO en VO scholen         | Verenigde Staten | RCT     | Behoud (0)       |                    |
| Goodman en Turner (2010)  | Kansarme PO scholen               | Verenigde Staten | RCT     | Behoud (0)       |                    |
| Jones (2013)  | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | IV      | Behoud (-)       |                    |
| Ryu en Jinnai (2021)  | PO en VO scholen                  | Verenigde Staten | FE      | Behoud (-)       |                    |

**Noot:** DiD = Difference-in-differences; FE = Fixed effects; IV = Instrumental variables; RCT = Randomized control trial; RD = Regression discontinuity. De tabel rapporteert de algemene effecten van de interventies. De effecten op eventuele subpopulaties worden besproken in de tekst.

## Voorwaardelijke loonsverhoging

In totaal onderzoeken vier studies het effect van een voorwaardelijke loonsverhoging die afhankelijk is van de bereidheid van leraren om les te geven in een onderbezet vak of om te werken op een school die moeilijk te bemannen is, bijvoorbeeld als gevolg van regionale tekorten of kansarme leerlingpopulaties. Door de lonen te verhogen, worden baanopties buiten de onderwijssector minder aantrekkelijk en zullen meer leraren bereid zijn om les te blijven geven of tot het beroep te worden aangetrokken.

Alle studies tonen resultaten in de veronderstelde richting: een loonstijging resulteert in een toename van de instroom van leraren en een afname in de uitstroom. Zo tonen Cabrera en Webbink (2020) aan dat een loonsverhoging van 26 procent leidt tot een toename van meer ervaren leraren in achterstandsscholen in Uruguay. Bovendien blijven leraren in deze scholen langer op deze scholen werkzaam ten opzichte van scholen zonder loonsverhoging. Falch (2011; 2017) stelt tevens een toename van het arbeidsaanbod vast nadat leraren op onderbezette scholen in het noorden van Noorwegen een loonsverhoging van tien procent ontvangen. Zij vinden een daling van 6,5 procentpunten in het uitstroompercentage en een stijging van 5,7 procentpunten in het instroompercentage. Tot slot vinden Bueno en Sass (2019) dat een loonsverhoging van leraren in onderbezette vakken de kans op uitstroom vermindert.

## Onvoorwaardelijke loonsverhoging

Een onvoorwaardelijke loonsverhoging betekent dat de lonen voor alle werknemers in de beroepsgroep stijgen. In dit geval zijn er geen specifieke voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Hendricks (2014) gebruikt random variatie in de lonen om het effect van een onvoorwaardelijke loonsverhoging in Texas te bepalen en vindt dat een loonstijging van 1 procent leidt tot een reductie van 1,6 procent in het verloop van leraren.

Een tweetal studies kijken naar de effecten van onvoorwaardelijke loonstijgingen als gevolg van een grotere onderhandelingsmacht van vakbonden. Deze studies richten zich expliciet op een afweging tussen hogere lonen en alternatieve bestedingen van onderwijsmiddelen waarbij de beschikbare financiering vastligt. Dit houdt in dat hogere lerarensalarissen gepaard gaan met een bezuiniging op andere onderwijsmiddelen. Dit kan als gevolg hebben dat een loonsverhoging gecompenseerd wordt door een vermindering van het aantal leraren. In overeenstemming met dit idee observeren Cook et al. (2021) een afname van het aantal aangenomen leraren in schooldistricten waar een grotere onderhandelingsmacht heeft geresulteerd in hogere salarissen. In een vergelijkbare studie laat Han (2020) zien dat het ontslag van zwakkere leraren en het behoud van goede leraren vaker voorkomt in districten met een grotere onderhandelingsmacht van de vakbonden. Het idee is dat de loonsverhoging bestuurders stimuleert de lerarenkwaliteit beter te monitoren om de onderwijskwaliteit op peil te houden. Uit beide studies blijkt dat het totale lerarenaanbod niet noodzakelijkerwijs toeneemt naarmate de lonen stijgen. De manier waarop loonstijgingen gefinancierd worden is van cruciaal belang voor het bepalen van het algemene effect ervan op de tewerkstelling van leraren.

Tot slot bestuderen Tran en Buckman (2020) de effecten van het zogenaamd *frontloaden* van het salaris. Bij frontloading vindt er een grotere salarisverhoging plaats aan de start van de loopbaan van leraren, waardoor er competitievere lonen ontstaan voor beginnende leraren. Ook in dit geval is de salariswijziging onvoorwaardelijk en is de verwachting dat een hoger loon voor startende leraren het beroep aantrekkelijker maakt. Tran en Buckman (2020) vinden dat deze salarisregeling voornamelijk leidt tot een toename in het aanbod van kwalitatief sterke leraren.



## Pensioenverhoging bij uitgestelde pensionering

Een drietal studies onderzoeken de effecten van een maatregel waarbij het uitstel van de pensionering een financieel voordeel oplevert. Koedel en Xiang (2017) bestuderen een maatregel waarbij de pensioencompensatie wordt gekenmerkt door *backloading* - dat wil zeggen dat er meer pensioen wordt gegenereerd naarmate de pensioenleeftijd hoger is. Deze maatregel creëert een prikkel voor leraren om langer door te werken. De andere twee studies hebben een vergelijkbare invalshoek.

Uit de drie studies blijkt dat het financiële voordeel van pensioneringuitstel ertoe leidt dat leraren later met pensioen te gaan. De resultaten variëren van een daling van 4 procentpunten (Brown, 2013) tot 10 procentpunten (Kim, 2023) voor werknemers die in de pensioengerechtigde leeftijdscategorie vallen. Verrassend genoeg doet de grootste daling van de uittredingspercentages zich voor bij een maatregel die budgettair neutraal is. De andere beleidsmaatregelen genereren extra pensioenvermogen en zijn daarom mogelijk niet kostenefficiënt (Koedel & Xiang, 2017).

## Financiële beloning afhankelijk van arbeidsomstandigheden en kwaliteit leraar

Een aantal studies kijken naar de effecten van interventies waarin leraren een financiële bonus ontvangen onder de voorwaarde dat zij aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen en ervoor kiezen om les te geven op een onderbezette school. In totaal bevat onze literatuurstudie negen studies die de effecten onderzoeken van programma's die bedoeld zijn om getalenteerde leerkrachten aan te trekken op achterstandsscholen en scholen met een personeelstekort.

Glazerman et al. (2013) en Protik et al. (2015) onderzoeken het effect van het Talent Transfer Initiative (TTI)-programma, waarbij leraren aan de top van de kwaliteitsverdeling werden benaderd met het doel om vacatures op achterstandsscholen in te vullen. In ruil daarvoor ontvingen leraren een eenmalige bonus van 20 000 dollar onder de voorwaarde dat ze ten minste twee jaar werkzaam bleven op deze school. In vergelijking met de controlegroep (waarin vacatures op een normale manier vervuld worden), zijn TTI-kandidaten vaker werkzaam op achterstandsscholen, ook nadat de verplichte periode van twee jaar verstreken was (Glazerman et al., 2013). Protik et al. (2015) vinden dat het TTI-programma inderdaad goed presterende leraren aantrekt. Cowan en Goldhaber (2018) vinden kwalitatief vergelijkbare effecten van programma's die vergelijkbaar zijn met het TTI-programma die kansarme scholen beter in staat stellen om kwalitatief hoogwaardige leraren te behouden. Clotfelter et al. (2011) en Springer et al. (2016) vinden geen algemene effect.

Berlinski en Ramos (2020) en Elacqua et al. (2022) bestuderen de effecten van het Chileense Pedagogical Excellence Assignment (AEP) programma waarbij leraren in aanmerking komen voor een financiële bonus als ze aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. De bonus is hoger als de leerkracht lesgeeft op een achterstandsschool. In het algemeen vinden de auteurs weinig effecten van het programma op het behoud van kwaliteitsleraren in het algehele schoolsysteem. Elacqua et al. (2022) laten wel zien dat de financiële prikkel effectief is op achterstandsscholen: AEP leraren hebben zes procentpunt meer kans om werkzaam te blijven op deze scholen.

Tot slot onderzoeken twee studies de effecten van programma's waarbij studieleningen werden kwijtgescholden onder de voorwaarde dat leraren bereid zijn om enerzijds les te geven in vakken met een lerarentekort (Feng & Sass, 2018) en anderzijds les te geven op kansarme scholen (Steele et al., 2010). Beide studies vinden bewijs dat deze programma's de instroom in kansarme scholen verhoogt en de uitstroom bij onderbezette vakken verlaagt.

## Financiële beloning afhankelijk van individuele prestaties

In een aantal studies ontvangen leraren een financiële bonus indien zij aan een bepaalde prestatie-eis voldoen. Het idee achter de prestatiebeloning is om ten eerste werknemers meer inspanningen te laten leveren om de schoolprestaties van leerlingen te verbeteren, alsook om hooggeschoolde werknemers aan te trekken en te behouden, en het aantal laaggeschoolde werknemers te reduceren. De opgenomen studies onderzochten hoe de samenstelling in de lerarenpopulatie verandert als een gevolg van de financiële prikkel. Resultaten over netto-instroom of uitstroom worden niet besproken in deze studies.

Twee studies analyseren de effecten van een *pay-for-performance* interventie versus een vast salarissysteem, waarbij de beloning onafhankelijk is van prestaties. Jones en Hartney (2017) vinden dat een *pay-for-performance* interventie scholen in staat stelt om meer hoogopgeleide leraren aan te trekken, maar niet om minder effectieve leraren te weren. Chiang et al. (2015) vinden echter geen effect van een dergelijke interventie. Wel moet worden opgemerkt dat de ontwerpen van de stimuleringsregelingen verschillen in termen van de omvang van de bonus, evaluatiecriteria en de periode van afbetaling.

Dee en Wyckoff (2015) en Dee et al. (2021) evalueren het IMPACT programma en vinden geen algemene effecten. Zij vinden wel dat leraren die een slechte prestatiebeoordeling krijgen - en dus geen financiële bonus - eerder geneigd zijn het schooldistrict te verlaten. De auteurs vinden echter weinig bewijs dat goed presenterende leraren vaker in het schooldistrict blijven. Shifrer et al. (2017) vinden eveneens geen algemene effecten maar wel aanwijzingen dat goed presenterende leraren meer kans hebben om behouden te blijven.

## Financiële beloning afhankelijk van groepsprestaties

In een aantal studies ontvangen leerkrachten een financiële bonus indien de school of het schooldistrict aan een bepaalde prestatienorm voldoet. Ook in dit geval is het op voorhand niet duidelijk welk effect de bonus heeft op het aanbod van leraren. Net als bij de bonussen die afhangen van de individuele prestatie, kan een prestatiebeloning in groepsverband enerzijds leiden tot het aantrekken en behouden van goed presenterende leraren, omdat zij de kans vergroten dat de groep goed presteert en daarmee eveneens de kans op de bonus vergroten. Anderzijds geldt het tegenovergestelde voor slecht presterende leraren, omdat zij de teamprestaties mogelijk verslechteren.

Vier studies onderzoeken de causale effecten van een groepsbonussysteem op het behoud van leerkrachten. De resultaten zijn gemengd. Jones (2013) en Ryu en Jinnai (2021) vinden dat een dergelijke maatregel de retentie van leraren vermindert met respectievelijk 14,2 en 3,8 procentpunten. Fryer (2013) en Goodman en Turner (2010) vinden daarentegen geen effecten op het behoud van leraren.

## Conclusie en discussie

Samenvattend stellen wij vast dat financiële stimulansen op veel verschillende manieren worden gebruikt. De effecten op het aantrekken en behouden van leraren verschillen en hangen af van de aard en omvang van de financiële prikkel. Ten eerste blijkt dat loonsverhogingen - zowel afhankelijk als onafhankelijk van de arbeidsvoorwaarden en de kwaliteit van de leerkrachten - vaak leerkrachten aantrekken en behouden. Zes studies bevestigen de hypothese dat een loonsverhoging de instroom van werknemers verhoogt en de uitstroom van werknemers vermindert. Bij twee studies waarin de loonsverhoging ten koste gaat van overige onderwijsmiddelen, zijn de resultaten meer gemengd. Ten tweede tonen drie studies positieve resultaten met betrekking tot het effect van een groter pensioenvermogen bij uitgestelde pensionering. Leraren besluiten op een later tijdstip met pensioen te gaan - en ontvangen een groter pensioen - in vergelijking met wanneer ze dergelijke compensatie niet zouden ontvangen. Ten derde laten eenmalige of kortlopende financiële bonussen die afhankelijk zijn van de arbeidsomstandigheden en de kwaliteit van de leraar meestal positieve resultaten zien.

Zes van de negen studies tonen aan dat financiële bonussen leraren kunnen aantrekken en behouden in moeilijk te bemannen scholen. De resultaten van prestatiepremies ten slotte zijn gemengd. Voor groepsbonussen toont de helft van de studies een negatief effect op het vertrekpercentage, terwijl andere studies geen effect vinden. Voor individuele bonussen hebben de positieve effecten vooral betrekking op het aantrekken en vasthouden van kwalitatief goede leraren in tegenstelling tot leraren in het algemeen. Uit vier van de vijf studies blijkt dat prestatiepremies ofwel leerkrachten van hoge kwaliteit aantrekken ofwel leerkrachten van lage kwaliteit afstoten.

Het bewijs dat wordt besproken in onze literatuurstudie bevat uitsluitend studies buiten Nederland. Het is dan ook de vraag wat de relevantie van deze resultaten is voor het aantrekken en behouden van leraren in Nederland. Het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd is een belangrijke oorzaak van de uitstroom van oudere leraren en aldus het lerarentekort in Nederland. Een financiële prikkel om oudere leraren langer door te laten werken, blijkt effectief te zijn en zou kunnen helpen om het tekort te verminderen. Hetzelfde geldt voor frontloading, waarbij de salarissen van jonge leraren wordt verhoogd en waarmee de instroom mogelijk wordt vergroot. Een voorwaardelijke loonsverhoging voor leraren die op scholen met complexe leerpopulaties werken, kan helpen om het lerarentekort op die scholen te verminderen, maar leidt wellicht niet direct tot een algemene afname van het tekort. Tot slot is een algemene onvoorwaardelijke loonsverhoging van belang om het lerarenberoep aantrekkelijker te maken en leraren aan te trekken en te behouden voor het onderwijs. De recente loonsverhogingen in het Nederlandse onderwijs uit het onderwijsakkoord 'Samen voor het beste onderwijs' zijn overeenkomstig met dit idee. Een effect op de aangroei van leraren moet nog blijken.

Tegelijkertijd is het belangrijk om te onderkennen dat de effectiviteit van financiële prikkels niet één-op-één kan worden vertaald naar de Nederlandse context, omdat deze verschilt van de buitenlandse context. Zo verschillen arbeidsmarkten van elkaar waardoor de effecten van loonprikkels tussen landen kunnen variëren. Ook andere factoren verschillen tussen Nederland en andere landen. Zo verschillen leerlingenpopulaties in Nederland sterk van de Verenigde Staten en wordt het onderwijs anders georganiseerd - de Verenigde Staten kent bijvoorbeeld veel private scholen. Daarnaast wordt de onderwijssector in Nederland gekenmerkt door een groot aantal leraren dat deeltijds werkt. Een veelbesproken oplossing voor de lerarentekorten is het motiveren van deeltijdwerkers om meer uren te werken. Geen van de door ons geselecteerde studies kijkt specifiek naar het effect van loonprikkels op gewerkte uren; het gaat met name om werkgelegenheid in aantal personen. Onderzoek zal moeten uitwijzen of interventies zoals de voltijd- of meerurenbonus de personeelskrapte kan terugdringen. Daarnaast zorgt het progressieve Nederlandse belastingstelsel ervoor dat meer werken in sommige gevallen slechts marginaal loont. Bovendien kunnen huur-, zorg- of kinderopvangtoeslagen verminderen of wegvallen op het moment dat het inkomen stijgt. Stichting Het Potentieel Pakken (2020) pleit ervoor dat de financiële implicaties van meer werken inzichtelijker worden gemaakt.

Ten slotte is het belangrijk om te benoemen dat veel van de opgenomen studies causaal bewijs leveren dat duidelijk gericht is op één uitkomstmaat, zogenaamde partiële evenwichtseffecten en de korte termijn. Ten eerste richten studies zich vaak enkel op de instroom of uitstroom van leraren, waarbij 72 procent van de studies zich uitsluitend op het laatste richt. Deze studies geven daarmee geen zicht op het effect op de totale werkgelegenheid binnen een school of regio, omdat een hoger salaris leraren mogelijk zowel aantrekt als behoudt. Ten tweede is het doorgaans onduidelijk wat de algemene evenwichtseffecten zijn van financiële prikkels. Als een studie bijvoorbeeld aantoont dat een loonprikkel scholen met bepaalde kenmerken in staat stelt om leraren aan te trekken, dan is het onduidelijk of hiermee niet het tekort bij een andere groep scholen wordt vergroot. Ten derde richten studies zich vaak op de korte termijn. In hoeverre lonen competitief blijven, en op de lange termijn compenseren voor de mogelijke zwaardere omstandigheden van sommige scholen, is onbekend. Bovendien is het niet ondenkbaar dat een éénmalige financiële beloning voornamelijk effectief is op de korte termijn.

## BIBLIOGRAFIE

- Adriaens, H., de Vos, K., & Guimarães, J. (2022). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel: po, vo en mbo 2022-2032*. Centerdata.
- Berlinski, S., & Ramos, A. (2020). Teacher mobility and merit pay: Evidence from a voluntary public award program. *Journal of Public Economics*, 186, 104186.
- Brown, K. M. (2013). The link between pensions and retirement timing: Lessons from California teachers. *Journal of Public Economics*, 98, 1-14.
- Bueno, C., & Sass, T. R. (2019). *The Effects of Differential Pay on Teacher Recruitment and Retention* (CALDER Working Paper No. 219-0519). National Center for Analysis of Longitudinal Data in Education Research (CALDER).
- Cabrera, J. M., & Webbink, D. (2020). Do higher salaries yield better teachers and better student outcomes? *Journal of Human Resources*, 55(4), 1222-1257.
- Chiang, H., Wellington, A., Hallgren, K., Speroni, C., Herrmann, M., Glazerman, S., & Constantine, J. (2015). *Evaluation of the Teacher Incentive Fund: Implementation and Impacts of Pay-for-Performance after Two Years* (NCEE 2015-4020). National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education. <https://ies.ed.gov/ncee/pubs/20154020/>
- Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L. (2011). Teacher Mobility, School Segregation, and Pay-Based Policies to Level the Playing Field. *Education Finance and Policy*, 6(3), 399-438.
- Cook, J., Lavertu, S., & Miller, C. (2021). Rent-Seeking through collective bargaining: Teachers unions and education production. *Economics of Education Review*, 85, 102193.
- Cowan, J., & Goldhaber, D. (2018). Do bonuses affect teacher staffing and student achievement in high poverty schools? Evidence from an incentive for national board certified teachers in Washington State. *Economics of Education Review*, 65, 138-152.
- Dee, T. S., James, J., & Wyckoff, J. (2021). Is Effective Teacher Evaluation Sustainable? Evidence from District of Columbia Public Schools. *Education Finance and Policy*, 16(2), 313-346.
- Dee, T. S., & Wyckoff, J. (2015). Incentives, Selection, and Teacher Performance: Evidence from IMPACT. *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(2), 267-297.
- Elacqua, G., Hincapie, D., Hincapie, I., & Montalva, V. (2022). Can Financial Incentives Help Disadvantaged Schools to Attract and Retain High-Performing Teachers? Evidence from Chile. *Journal of Policy Analysis and Management*, 41(2), 603-631.
- European Commission /EACEA/Eurydice. (2018). *Teaching careers in Europe: Access, Progression and Support* (Eurydice report). Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/435e941e-1c3b-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>
- Falch, T. (2011). Teacher Mobility Responses to Wage Changes: Evidence from a Quasi-natural Experiment. *American Economic Review*, 101(3), 460-465.
- Falch, T. (2017). Wages and Recruitment: Evidence from External Wage Changes. *ILR Review*, 70(2), 483-518.
- Feng, L., & Sass, T. R. (2018). The Impact of Incentives to Recruit and Retain Teachers in "Hard-to-Staff" Subjects. *Journal of Policy Analysis and Management*, 37(1), 112-135.
- Fleck, L., Somers, M., Stolp, S., Groot, W., van Merode, F., & de Vries, R. (2023). *The Effectiveness of Interventions to Increase Employment in Education and Healthcare: A Systematic Literature Review*. [Unpublished manuscript].
- Fryer, R. G. (2013). Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools. *Journal of Labor Economics*, 31(2), 373-407.
- Glazerman, S., Protik, A., Teh, B.-r., Bruch, J., & Max, J. (2013). *Transfer Incentives for High-Performing Teachers: Final Results from a Multisite Randomized Experiment* (NCEE 2014-4003). National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education. <https://ies.ed.gov/ncee/pubs/20144003/>

- Goodman, S., & Turner, L. (2010). *Teacher Incentive Pay and Educational Outcomes: Evidence from the NYC Bonus Program*. Program on Education Policy and Governance (Working Papers Series, PEPG 10-07). Program on Education Policy and Governance, Harvard University.
- Han, E. S. (2020). The Myth of Unions' Overprotection of Bad Teachers: Evidence from the District-Teacher Matched Data on Teacher Turnover. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 59(2), 316-352.
- Hanushek, E. A., Kain, J. F., & Rivkin, S. G. (2004). Why public schools lose teachers. *Journal of human resources*, 39(2), 326-354.
- Hendricks, M. D. (2014). Does it pay to pay teachers more? Evidence from Texas. *Journal of Public Economics*, 109, 50-63.
- Inspectie van het Onderwijs. (2022). *De Staat van het Onderwijs* (Rapport). Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2022/04/13/de-staat-van-het-onderwijs-2022>
- Jones, M., & Hartney, M. T. (2017). Show Who the Money? Teacher Sorting Patterns and Performance Pay across U.S. School Districts. *Public Administration Review*, 77(6), 919-931.
- Jones, M. D. (2013). Teacher behavior under performance pay incentives. *Economics of Education Review*, 37, 148-164.
- Kim, D. (2023). The effect of 31st year pension enhancement on mid- and late-career retirement decisions. *Applied Economics Letters*, 30(2), 229-238.
- Koedel, C., & Xiang, P. B. (2017). Pension Enhancements and the Retention of Public Employees. *ILR Review*, 70(2), 519-551.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2021). *Nationaal Programma Onderwijs. Eerste voortgangsrapportage: funderend onderwijs*. <https://www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs/documenten/publicaties/2021/10/28/voortgangsrapportage>
- OESO. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD Publishing. [https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2021\\_b35a14e5-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2021_b35a14e5-en)
- Prokic-Breuer, T., Vermeulen, S. & de Wolf, I. (2023). De invloed van schoolkenmerken, persoonskenmerken en arbeidsvoorwaarden op beroepsuitval en mobiliteit van jonge leraren in het primair onderwijs. In: M. van der Meer, F. Cörvers, & R. van der Aa (Reds.), *Onderwijs aan het werk - 2023. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs* (pp.156-171). CAOP.
- Protik, A., Glazerman, S., Bruch, J., & Teh, B.-r. (2015). Staffing a Low-Performing School: Behavioral Responses to Selective Teacher Transfer Incentives. *Education Finance and Policy*, 10(4), 573-610.
- Ryu, S., & Jinnai, Y. (2021). Effects of Monetary Incentives on Teacher Turnover: A Longitudinal Analysis. *Public Personnel Management*, 50(2), 205-231.
- Shifrer, D., Turley, R. L., & Heard, H. (2017). Do Teacher Financial Awards Improve Teacher Retention and Student Achievement in an Urban Disadvantaged School District? *American Educational Research Journal*, 54(6), 1117-1153.
- Springer, M. G., Swain, W. A., & Rodriguez, L. A. (2016). Effective Teacher Retention Bonuses: Evidence From Tennessee. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 38(2), 199-221.
- Steele, J. L., Murnane, R. J., & Willett, J. B. (2010). Do financial incentives help low-performing schools attract and keep academically talented teachers? Evidence from California. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 451-478.
- Stichting Het Potentieel Pakken. (2020). *Het potentieel pakken in de zorg. De kansen rondom grotere deeltijdbanen*. [www.hetpotentieelpakken.nl](http://www.hetpotentieelpakken.nl).
- Tran, H., & Buckman, D. G. (2020). The Relationship between Districts' Teacher Salary Schedule Structures and the Qualifications of Their Teacher Staffing Profile. *Journal of School Administration Research and Development*, 5(1), 6-15.

- UNESCO. (2016). *Education 2030: Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4. Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all.* <https://iite.unesco.org/publications/education-2030-incheon-declaration-framework-action-towards-inclusive-equitable-quality-education-lifelong-learning/>
- UNESCO. (2022). *Teachers.* <https://www.unesco.org/en/teachers>

# Schooluren en de carrièrekloof tussen vrouwen en mannen

Nick Deschacht - KU Leuven

## ABSTRACT

Deze bijdrage argumenteert dat de relatief rigide schooluren in het kleuter- en lager onderwijs een belangrijke rol spelen in de aanhoudende loonkloof en carrièreverschillen tussen vrouwen en mannen. Het schoolsysteem zorgt ervoor dat werkende ouders - in het bijzonder moeders - hun arbeidssituatie aanpassen door deeltijds te gaan werken of te veranderen van job. Uit dit onderzoek blijkt dat het aandeel deeltijds werk bij werkende moeders forst toeneemt wanneer het oudste kind de overgang maakt naar het kleuteronderwijs. De resultaten van een recente, exploratieve bevraging van werkende ouders van kinderen in het kleuter- en lager onderwijs bevestigen dat de overgang naar de kleuterschool moeilijk te combineren is met voltijds werken. Om de carrièrekloof tussen vrouwen en mannen terug te dringen, zullen er onder andere maatregelen vanuit het beleid nodig zijn die de combinatie tussen werk en het schoolsysteem verbeteren. Enkele mogelijkheden zijn om de werktijd van een voltijdse baan te verkorten of de schooluren af te stemmen op de typische werkuren. Ook organisaties kunnen helpen om de combinatie van arbeid en schooluren te vergemakkelijken, door bijvoorbeeld telewerk toe te laten of het werk anders te organiseren.

De overgang van de kinderopvang naar het kleuteronderwijs is een uitdaging voor werkende ouders. Een typische kinderopvang is elke weekdag open van 7 tot 18 uur en ouders kunnen min of meer kiezen op welke uren en op welke dagen ze hun peuters brengen en ophalen. De dag op een typische kleuterschool start om 8.30 uur en eindigt in de vroege namiddag om 15.15 uur en op woensdag in de voormiddag om 11.50 uur. In het kleuter- en lager onderwijs zijn de vakantieperiodes ruimer en er zijn bovendien ook facultatieve verlofdagen en pedagogische studiedagen. Hoe combineren ouders dit schoolsysteem met hun job en in welke mate verklaart het schoolsysteem de aanhoudende genderverschillen op de arbeidsmarkt?

## Aanhoudende genderverschillen op de arbeidsmarkt

De voorbije vijftig jaar is de positie van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt in sterke mate geconvergeerd, in termen van arbeidsparticipatie, werkuren, functieniveaus en lonen. Vrouwen maken vandaag bijna de helft uit van de werkende bevolking in veel hoge-inkomenslanden. In België nam de participatiegraad van vrouwen toe van 36 procent in 1960 tot meer dan 60 procent in 2010. Recenter daalde het genderverschil in werkgelegenheidsgraad van 24 procentpunten in 1995 tot 8 procentpunten in 2021 (Deschacht, 2012; HRW, 2023). Deze 'stille revolutie' is wellicht de belangrijkste arbeidsmarkttransformatie van de voorbije decennia (The Economist, 2010). Ook de loonkloof blijft dalen in zowat alle geïndustrialiseerde landen (Blau & Kahn, 2017). In België daalde de loonkloof per gewerkt uur van 10,2 procent in 2010 tot 5,3 procent in 2020 (Statbel, 2022). Vrouwen stromen ook steeds vaker door naar topfuncties in bedrijven, in de ambtenarij, in de politiek en in de academische wereld. Deze evolutie naar een meer gendergelijke arbeidsmarkt toont aan dat een doordacht en volgehouden beleid kan leiden tot positieve verandering.

Ondanks alle vooruitgang zijn we echter nog ver verwijderd van paritaire (bij benadering *fifty-fifty*) genderevenwichten in beter betaalde en hoge functies. De vooruitgang verloopt traag en niets garandeert dat ze zich zal blijven doorzetten bij ongewijzigd beleid. In België wordt momenteel slechts een derde van de managementfuncties (een brede categorie) ingenomen door vrouwen (Eurostat, 2020) en minder dan zes procent van de CEO's van Belgische beursgenoteerde bedrijven zijn vrouwen (European Institute for Gender Equality, 2022). Ook de sectoren waarin mannen en vrouwen werken, blijven sterk verschillen: vandaag werken bijvoorbeeld meer dan veertig procent van de Belgische vrouwelijke werknemers in het onderwijs en de zorg (Deschacht & Detilleux, 2023). Er blijven substantiële genderverschillen in werkuren: vier op de vijf deeltijdwerkers in België zijn vrouwen (HRW, 2023) en dit verschil is belangrijk, want België kent een hoge graad van deeltijds werk in vergelijking met andere landen. In termen van uurlonen is de loonkloof in België (5,3% in 2020) dan wel klein in vergelijking met andere landen (13,0% op Europees niveau), de inkomensverschillen (over een volledige maand, jaar of loopbaan) tussen mannen en vrouwen blijven substantieel. Dit leidt tot onder meer verschillen in pensioeninkomens en in armoederisico's (bijvoorbeeld na echtscheiding) en verhindert meer gendergelijke rollenpatronen en machtsrelaties binnen gezinnen.

Het debat over de oorzaken van genderschillen in carrières lijkt complex omdat er verschillende theorieën zijn. Bovendien toont empirisch onderzoek aan dat elk van deze verklaringen wel een rol speelt, al zijn sommige oorzaken duidelijk belangrijker dan andere. In grote lijnen zijn er drie types verklaringen. Een eerste theorie stelt dat er discriminatie is tegen vrouwen in beslissingen over aanwervingen en promoties (het 'glazen plafond'). Onderzoek van Baert en collega's (2016) toont aan dat seksdiscriminatie inderdaad een rol speelt in de gebrekkige doorstroom van vrouwen naar hoge functies. De auteurs deden een veldexperiment waarbij identieke sollicitatiebrieven/cv's (één met de fictieve vrouwelijke naam "Elke" en een andere met de mannelijke naam "Stijn") verstuurd werden naar 576 echte vacatures bij Vlaamse bedrijven. Uit de resultaten bleek dat de mannelijke kandidaat anderhalve keer meer kans maakte om uitgenodigd te worden voor een sollicitatiegesprek dan de vrouwelijke kandidaat wanneer ze solliciteerden voor een functie die hoger was dan de functie die ze volgens hun cv in hun vorige job deden (wanneer ze met andere woorden solliciteerden voor een promotie).

Een tweede theorie stelt dat mannen sneller doorstromen naar hoge functies omdat ze productiever zouden zijn voor die functies, bijvoorbeeld omdat ze de juiste opleiding hebben, meer ervaring hebben of omdat ze meer uren werken en flexibeler zijn. Onderzoek van Deschacht (2017) op basis van surveygegevens over Belgische werknemers suggereert dat het sekseverschil in promotiekansen inderdaad voor meer dan veertig procent verklaard kan worden door sekseverschillen in werkuren. Vrouwen werken veel vaker deeltijds en ze doen gemiddeld minder overuren dan mannen.

Een derde theorie stelt dat de voorkeuren van mannelijke en vrouwelijke werknemers verschillen. Vrouwen zouden bijvoorbeeld minder snel doorstromen naar hoge functies indien ze minder aangesproken zijn door leidinggevende beroepen, minder ambitieus zijn of promoties minder belangrijk vinden dan mannen. Onderzoek van Deschacht en collega's (2017) bij 620 economiestudenten aan een Vlaamse universiteit bevestigt inderdaad dat hoge functies een grotere aantrekkingskracht hebben op mannelijke dan op vrouwelijke studenten. De auteurs gebruikten een vignette-experiment waarbij de studenten gevraagd werd in welke mate ze zouden overwegen om te solliciteren voor fictieve vacatures (voor lage en hoge functies) die door de auteurs waren opgesteld.

Hoewel deze verklaringen elk wel een rol spelen, is er op basis van het meest overtuigende internationale onderzoek een consensus gegroeid dat de doorslaggevende oorzaak van de aanhoudende genderverschillen in carrières gezocht moet worden bij genderverschillen in werkuren. Deze verschillen in werkuren ontstaan bovendien in het gezin en in het bijzonder in de zorg voor kinderen (Bertrand, 2018; Blau & Kahn, 2017; Goldin, 2022; Kleven et al., 2019; Polachek, 2019).



Dit blijkt bijvoorbeeld uit het eenvoudige feit dat de genderloonkloof onder twintigers zo goed als onbestaande is: vrouwelijke twintigers verdienen gemiddeld evenveel als mannelijke twintigers (Van Hove & De Vos, 2021). De loonkloof ontstaat vanaf de leeftijd van ongeveer dertig jaar, op het moment dat er jonge kinderen komen in gezinnen, en de loonkloof neemt vervolgens toe met de leeftijd. De loonkloof is ook klein onder alleenstaanden zonder kinderen en is het grootst onder samenwonenden met kinderen (Polachek, 2019).

Grondig econometrisch onderzoek bevestigt de cruciale rol van werkuren, kinderopvang en de combinatie arbeid-gezin. Het baanbrekende onderzoek van Kleven en collega's (2019) vond op basis van gegevens over de volledige Deense bevolking tussen 1980 en 2013 dat bijna de volledige resterende loonkloof vandaag een gevolg is van de zorg voor jonge kinderen en de verschillende rollen die vaders en moeders opnemen in het gezin. Moeders met jonge kinderen onderbreken vaak hun carrière, schakelen over op deeltijds werk of ze kiezen een beroep dichterbij huis of dat beter afgestemd kan worden op kinderopvang - en die beroepen bieden doorgaans minder carrièreperspectieven.

## De rol van schooluren in het kleuter- en lager onderwijs

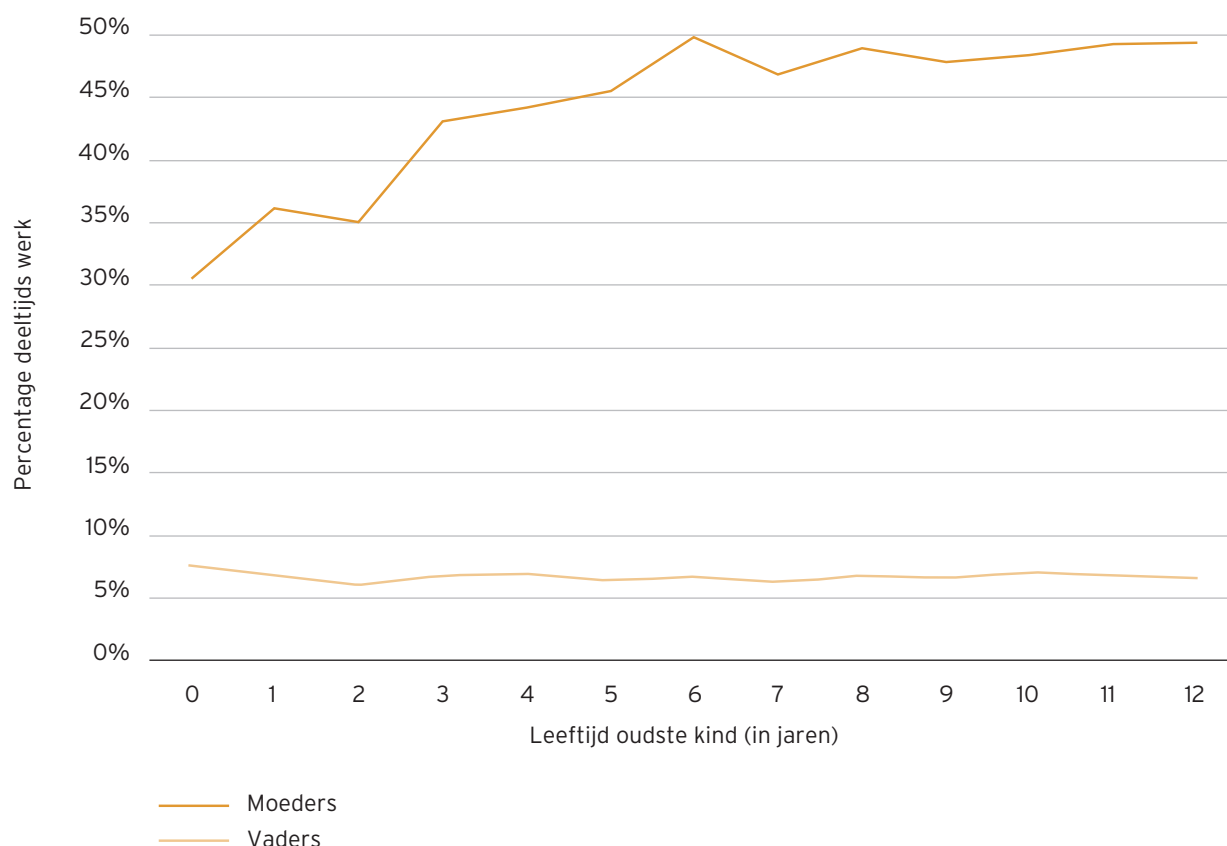
Een factor in de combinatie arbeid-gezin die vaak over het hoofd wordt gezien bij onderzoekers en beleidsmakers is de organisatie van het kleuter- en lager onderwijs. Er is in het verleden steeds veel aandacht geweest voor de rol van kinderopvang gericht op baby's en peuters. Zowat elke studie over de combinatie arbeid-gezin eindigt met een beleidsaanbeveling rond de nood aan meer toegankelijke en kwaliteitsvolle kinderopvang. Dat is terecht, want onderzoek toont aan dat kinderopvang een substantiële impact heeft op de arbeidsparticipatie van moeders van jonge kinderen.

Voor de rol van het kleuter- en lager onderwijs is er veel minder aandacht, mogelijk omdat een groot aandeel van de kinderen naar school gaat en men daarom onterecht veronderstelt dat het schoolsysteem doet wat het kan doen. Ook het feit dat onderzoekers doorgaans veronderstellen dat een impact (van bijvoorbeeld het hebben van kinderen) op een uitkomst (zoals werkuren) ogenblikkelijk plaatsvindt (bijvoorbeeld meteen na de geboorte), kan verklaren waarom in eerste instantie steeds aan kinderopvang wordt gedacht en waarom we het schoolsysteem wat uit het oog verliezen. Empirische gegevens suggereren echter dat het effect van kinderen op het arbeidsaanbod zich met een zekere vertraging aftekent.

**FIGUUR 1** toont het percentage deeltijds werkenden (het aantal deeltijds werkenden in verhouding tot het totaal aantal werkenden) bij ouders in functie van de leeftijd van het oudste kind.<sup>1</sup> De belangrijkste vaststelling is dat de graad van deeltijds werk bij moeders fors stijgt met de leeftijd van het oudste kind tot dit kind zes jaar is, en vervolgens stabiliseert op ongeveer vijftig procent. Dat betekent dat ongeveer één op twee moeders met kinderen in het lager onderwijs deeltijds werken. De graad van deeltijds werk springt met 8 procentpunten van 35 procent voor moeders van kinderen die een of twee jaar oud zijn naar 43 procent als de kinderen drie jaar oud zijn en loopt vervolgens verder op tot 50 procent voor kinderen van zes jaar oud. Een tweede vaststelling is dat de graad van deeltijds werk bij vaders laag is en geen relatie vertoont met de leeftijd van het kind.

<sup>1</sup> Op basis van gegevens van de Belgische Labour Force Survey voor de periode 2011-2021 (gepoolde data). De totale steekproefgrootte omvat 231 041 ouders. De analyse beperkt zich tot de respondenten die hetzij de referentiepersoon zijn in de survey of de inwonende partner van de referentiepersoon (dat betekent dat een kleine minderheid van bijvoorbeeld ouders die nog inwonen bij hun eigen ouders weggelaten zijn uit de analyse). Dit soort bivariate analyse moet als een correlatie geïnterpreteerd worden en niet noodzakelijk als een causaal effect. Andere factoren dan de leeftijd van het kind kunnen in principe de geobserveerde relatie vertekenen, zoals de komst van een tweede kind. Echter, als de analyse beperkt wordt tot ouders met slechts één kind dan zien we in essentie hetzelfde patroon als in figuur 1, met een sprong van 7,4 procentpunten tussen de leeftijd van twee en drie jaar.

**FIGUUR 1** \ Deeltijds werk bij moeders en vaders in functie van de leeftijd van kinderen



**Bron:** De auteur op basis van Statbel (Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium) - EAK

De relatief beperkte en rigide schooluren in het kleuter- en lager onderwijs vormen een mogelijke verklaring voor dit patroon. Ik kan helaas geen gemiddelden presenteren van de opvanguren, maar anekdotische gegevens suggereren dat die in de kinderopvang voor baby's en peuters een stuk ruimer en flexibeler zijn dan in het kleuter- en lager onderwijs. Een typische formele kinderopvang is elke weekdag open van 7 tot 18 uur en ouders kunnen min of meer kiezen op welk uren en dagen ze hun peuters brengen en ophalen. De dag op een typische kleuterschool start om 8.30 uur en eindigt in de vroege namiddag om 15.15 uur en op woensdag in de voormiddag om 11.50 uur. In nogal wat jobs ligt het niet voor de hand om kinderen op deze uren te brengen en op te halen, zeker niet als er ook gependeld moet worden. In de praktijk is de flexibiliteit groter, omdat veel scholen voor- en naschoolse opvang aanbieden, maar de uren, de kwaliteit en de prijs van die opvang variëren. Ouders van jonge kleuters in het bijzonder twifelen over het gebruik van buitenschoolse opvang als die er pakweg in bestaat dat de kinderen op de speelplaats hun plan moeten trekken tussen oudere kinderen.

Ook de vakantieregeling is heel wat flexibeler in de kinderopvang dan in het kleuter- en lager onderwijs. Een typische kinderopvang sluit enkel tijdens de kerstvakantie, één week tijdens de paasvakantie en drie weken tijdens de zomervakantie. In het kleuter- en lager onderwijs zijn deze vakantieperiodes ruimer en er zijn bovendien ook de herfst- en krokusvakanties. Ook de facultatieve verlofdagen (typisch vier halve dagen) en de pedagogische studiedagen (vijf halve dagen) zijn een uitdaging voor werkende ouders, aangezien die georganiseerd worden op momenten waarop de ouders doorgaans werken.

Ons taalgebruik en de woorden die we gebruiken om de kinderopvang en de kleuterschool aan te duiden, zijn een goede weerspiegeling van de doelstellingen van deze instituties en van wat we er als samenleving vandaag van verwachten. De kinderopvang is een opvang, waarbij het voornaamste doel is om ouders bij te staan in hun zorgtaken. De kleuterschool is een school en aangezien scholing en leren een inspanning vergt van kinderen, ligt het voor de hand om de uren ervan te beperken. In de praktijk hebben beide instituties natuurlijk zowel een zorg- als een onderwijsfunctie. De sluiting van de scholen tijdens de coronapandemie in 2020 heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat scholen ook een opvangfunctie hebben in de samenleving, in de zin dat het schoolsysteem ouders van jonge kinderen toelaat om werk en een gezin te combineren.

Een recente bevraging van ouders met kinderen in het Vlaamse kleuter- en lager onderwijs bevestigt dat de overgang van de kinderopvang naar het kleuteronderwijs de combinatie met werken bemoeilijkt.<sup>2</sup> Een opmerkelijke vaststelling is dat 70 procent van de moeders aangeeft aanpassingen te hebben gedaan aan de werksituatie om rekening te kunnen houden met de schooluren. Ongeveer 20 procent van de moeders geeft aan deeltijds te zijn gaan werken (in lijn met de resultaten in **FIGUUR 1**), 18 procent is veranderd van job en anderen namen loopbaanonderbreking of ouderschapsverlof, pasten hun uurrooster aan of schuiven met uren door bijvoorbeeld in het weekend overuren te doen, “om in de week vroeger te kunnen stoppen voor de kindjes”. 78 procent van de respondenten geeft aan hun werk anders te organiseren om de kinderen te kunnen brengen en ophalen sinds ze naar de kleuterschool gaan en 60 procent vindt dat pedagogische studiedagen beter buiten de schooluren georganiseerd kunnen worden.

## Conclusie en beleidsaanbevelingen

De voornaamste oorzaak van de aanhoudende genderverschillen in carrières ligt bij genderverschillen in werkuren die ontstaan in het gezin en in het bijzonder in de zorg voor kinderen. De organisatie van het kleuter- en lager onderwijs, waar de schooluren beperkter en minder flexibel zijn dan in de kinderopvang, speelt mogelijk een belangrijke rol in het proces van genderdifferentiatie in loopbanen en deze kwestie verdient meer aandacht van onderzoekers en beleidsmakers. Grondig onderzoek is nodig om de causale impact te identificeren van het schoolsysteem op de loopbanen van vrouwen en mannen, op het aantal werkuren en op de keuze voor beroepen die beter te combineren zijn met het schoolsysteem. Beleidsmakers die verdere stappen willen zetten in het terugdringen van de genderloonkloof en de carrièreverschillen tussen mannen en vrouwen moeten nadenken over maatregelen die de combinatie van werk en schoolgaande kinderen kunnen verbeteren. Deze maatregelen moeten ouders van schoolgaande kinderen die dat wensen in staat stellen om voltijds te participeren op de arbeidsmarkt. Dat is vandaag nog niet het geval en het huidige beleid draagt hier een verantwoordelijkheid.

Eenvoudige oplossingen zijn er niet voor deze kwestie. De impact van het schoolsysteem zou genderneutraal zijn indien de rolverdeling binnen het gezin evenwichtig zou zijn, maar die rolverdeling blijkt bijzonder hardnekkig (**FIGUUR 1** illustreert dit). In principe kan het conflict tussen school- en werkuren afgebouwd worden door ze te laten samenvallen. De werktijd voor een voltijdse baan met typische werkuren zou verminderd kunnen worden en aangepast tot zogenaamde schoolbel-uren. Dit is niet de plaats om het debat rond arbeidsduurvermindering te schetsen, maar voorstanders hebben een punt als ze argumenteren dat een arbeidsduurvermindering zou bijdragen tot meer gendergelijkheid op de arbeidsmarkt indien ze kan leiden tot veranderende normen over wat een normale arbeidsduur is voor een voltijdse job.

<sup>2</sup> Gegevens verzameld door Mina Van de Perre, studente aan de KU Leuven, in het kader van haar masterproef over de combinatie arbeid/gezin bij werkende ouders. De steekproef is beperkt in grootte (N=59 waarvan 46 vrouwen), maar is gebaseerd op een toevalstrekking (scholen werden random geselecteerd en gevraagd om de bevraging te verspreiden onder de ouders) en beschrijvende statistieken suggereren dat de steekproef representatief is (bijvoorbeeld 40% van de moeders in de steekproef werkt deeltijds).

Een alternatief kan erin bestaan om de schooluren uit te breiden en af te stemmen op de typische werkuren. Die bijkomende uren zouden ingevuld kunnen worden met bijvoorbeeld ruimere vrije speeltijden of omkaderde sport- en culturele activiteiten (niet noodzakelijk les). Het doel moet zijn om werkende ouders meer keuzevrijheid te bieden en de focus kan best liggen op het kleuteronderwijs, aangezien daar wellicht de grootste impact te halen valt. De kleuterschool zou kunnen evolueren tot een kleuteropvang, naar model van de kinderopvang, met ruime openingsuren op elke weekday en met flexibiliteit voor ouders wanneer ze hun kinderen kunnen brengen en ophalen. Dat vereist natuurlijk het nodige extra personeel en budget. Een andere, beperktere maatregel zou het stelsel van de pedagogische studiedagen kunnen hervormen. De vraag is of het nodig is dat scholen elk jaar vijf halve dagen de lessen schorsen voor pedagogische studiedagen. Bijscholing is belangrijk, maar misschien is het mogelijk om (een deel van) die vorming te organiseren via online afstandsonderwijs (een tendens in alle organisaties), eventueel op een asynchrone manier zodat leerkrachten flexibel kunnen kiezen wanneer ze de vorming doorlopen. Of misschien kan (een deel van) die vorming georganiseerd worden buiten de schooluren.

Ook technologische evoluties en veranderingen in organisaties kunnen de combinatie van arbeid en het schoolsysteem verbeteren en de genderverschillen in carrières terugdringen. De opkomst van telewerk en thuiswerk zorgt ervoor dat de pendeltijd vrijkomt en zorgt vaak ook voor meer flexibiliteit en autonomie in het inplannen van de werkuren. Telewerk kan de carrièreverschillen tussen vrouwen en mannen echter ook vergroten indien het de genderongelijkheid in de verdeling van de huishoudelijke taken versterkt, of indien vooral vrouwen telewerken en telewerk de kansen op promoties naar hogere functies negatief beïnvloedt (Nautet & Piton, 2022). Bovendien is telewerk onmogelijk in heel wat beroepen, zodat het onmogelijk een oplossing kan bieden voor alle werkende ouders.

Organisaties kunnen ook een rol spelen in het terugdringen van genderverschillen in carrières door jobs zo te hervormen dat de productiviteit minder afhankelijk is van lange werkuren en permanente beschikbaarheid. Veel goedbetaalde jobs vereisen de beschikbaarheid van een werknemer voor last-minute vragen van collega's of klanten, zogenaamde *greedy jobs* (Goldin 2022). Het zijn vooral die jobs die moeilijk te combineren zijn met kinderopvang in het algemeen en het schoolsysteem in het bijzonder. Jobs kunnen minder *greedy* worden als het werk en de communicatiesystemen zo worden georganiseerd dat werknemers op een relatief goedkope manier voor elkaar kunnen inspringen en dat collega's onafhankelijk kunnen werken en niet permanent van elkaar afhankelijk zijn, zodat flexibiliteit en verminderde werkuren minder of niet gepenaliseerd worden bij beslissingen over aanwervingen en promoties.

## BIBLIOGRAFIE

- Baert, S., De Pauw, A. S. , & Deschacht, N. (2016). Do employer preferences contribute to sticky floors? *Industrial & Labor Relations Review*, 69(3), 714-736.
- Bertrand, M. (2018). Coase lecture - the glass ceiling. *Economica*, 85(338), 205-231.
- Blau, F. D., & Kahn, L. M. (2017). The gender wage gap: extent, trends, and explanations. *Journal of Economic Literature*, 55(3), 789-865.
- Deschacht, N. & Detilleux, C. (2023). *The restructuring of the Belgian labour market*. Artikel in voorbereiding of toegevoegd voor publicatie.
- Deschacht, N. (2012). *De promotiekloof: carrières van vrouwen en mannen op de Belgische arbeidsmarkt*. Academic & Scientific Publishers.
- Deschacht, N. (2017). Part-time work and women's careers: a decomposition of the gender promotion gap. *Journal of Labor Research*, 38(2): 169-186.
- Deschacht, N., De Pauw, A. S., & Baert, S. (2017). Do gender differences in career aspirations contribute to sticky floors? *International Journal of Manpower*, 38(4), 580-593.
- European Institute for Gender Equality. (2022). *Gender Statistics Database*.
- Eurostat. (2020). Women remain outnumbered in management. Eurostat. [www.ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210305-2](http://www.ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20210305-2)
- Goldin, C. (2022, 5 maart). *Career and family: women's century-long journey toward equity*. Princeton University Press.
- HRW. (2023, januari). *De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen*. Hoge Raad voor de Werkgelegenheid. [www.hrw.belgie.be/nl/home/verslagen-adviezen/verslagen-2023/de-arbeidsmarktparticipatie-van-vrouwen-januari-2023](http://www.hrw.belgie.be/nl/home/verslagen-adviezen/verslagen-2023/de-arbeidsmarktparticipatie-van-vrouwen-januari-2023)
- Kleven, H., Landais, C., & Sorgaard, J. (2019). Children and gender inequality: evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics* 11(4), 181-209.
- Nautet, M. & Piton, C. (2022). *Telewerk: voor vrouwen een tweesnijdend zwaard?* Nationale Bank van België. [www.nbb.be/nl/blog/telewerk-voor-vrouwen-een-tweesnijdend-zwaard](http://www.nbb.be/nl/blog/telewerk-voor-vrouwen-een-tweesnijdend-zwaard)
- Polachek, S. W. (2019). Equal pay legislation and the gender wage gap. *IZA World of Labor*, 16(2).
- Statbel. (2022, 7 maart). *De loonkloof tussen mannen en vrouwen bedraagt 5,3% in 2020*. Statbel. <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/de-loonkloof-tussen-mannen-en-vrouwen-bedraagt-53-2020>
- The Economist. (2010, 2 januari). We did it! The rich world's quiet revolution: women are gradually taking over the workplace. *The Economist*. p.7.
- Van Hove, H., & De Vos, D. (2021). *De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België: rapport 2021* (Rapport). Brussel: Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

# Financiële prikkels, loonvallen en gezinnen met een laag inkomen op de arbeidsmarkt – open debat

## EEN DUURZAAM INKOMEN BOVEN DE ARMOEDEGRENS ALS BASIS VOOR EEN SUCCESVOL TRAJECT NAAR WERK

55

|  |    |
|--|----|
| Degressiviteit van de werkloosheidsuitkering   | 56 |
| Een leven in armoede als drempel naar de werk  | 56 |
| Nood aan integrale trajectbegeleiding en aandacht voor een inclusievere arbeidsmarkt | 58 |
| De werkloosheidsuitkering: een sanctioneringsmiddel of bescherming tegen armoede?    | 59 |

## NAAR EEN JOB DIE KANSEN BIEDT VOOR BESTAANSZEKERHEID EN EEN DUURZAME TOEKOMST

61

|   |    |
|---|----|
| Armoede en werk   | 62 |
| Ongelijkheden in de samenleving, ook op het vlak van jobs | 63 |
| Precaire jobs   | 63 |
| Nood aan kwalitatieve en duurzame jobs                    | 68 |

## IEMAND MOET HET ZEGGEN. OVER WERK ALS WELZIJN

73

|   |    |
|---|----|
| Het ongeduld juist vertalen, op maat                            | 73 |
| Outreachen  | 74 |
| Inclusieve werkvloeren ... maar ook werk als sociaal bindmiddel | 76 |
| Verandering nastreven in tijden van ongeduld                    | 76 |
| Werken moet lonen   | 77 |
| Coda  | 78 |

## 60 JAAR SOCIALE RECLASSERING IN VLAANDEREN: EEN VERHAAL VAN ACTIVERING EN INCLUSIE BINNEN MAATWERKBEDRIJVEN

80

|   |    |
|---|----|
| Maatwerkbedrijven in Vlaanderen: een lange geschiedenis | 81 |
| De Vlaamse maatwerkbedrijven vandaag                    | 84 |
| De toekomst: inclusief en circulair                     | 87 |
| Maatwerk en werkloosheidsvallen                         | 88 |

# Een duurzaam inkomen boven de armoedegrens als basis voor een succesvol traject naar werk

Heidi Degerickx, Luna Cochez, Tine Claes - Netwerk tegen Armoede

## ABSTRACT

Door uitkeringen te verlagen naar een inkomen onder de armoederisicogrens vergroot je de stap naar werk, zo tonen verschillende onderzoeken aan. In deze bijdrage staat de ervaringskennis van mensen in armoede centraal. Hun getuigenissen tonen het belang van voldoende mentale en financiële ruimte om de stap naar de arbeidsmarkt te kunnen zetten. Door het gebrek aan middelen hebben werkzoekenden in armoede vaak geen toegang tot een heel aantal basisvoorwaarden voor duurzame tewerkstelling: een kwalitatieve woning, betaalbare kinderopvang, mobiliteit, opleidingskansen, enzovoort. Om die drempels aan te pakken, hebben ze nood aan voldoende mentale ruimte en financiële stabiliteit. Het verlagen of wegnemen van de werkloosheidsuitkering vergroot daarentegen de afstand tot de arbeidsmarkt. Vanuit hun ervaringsdeskundigheid stellen mensen in armoede enkele alternatieven voor die wel helpen om duurzaam aan de slag te gaan op de arbeidsmarkt. Daarbij ligt de focus niet op financiële stokken achter de deur, maar wel op intensieve en integrale trajectbegeleiding bij de stap naar werk enerzijds, en op de implementatie van een armoedebewust hr-beleid bij werkgevers anderzijds.

Onlangs kreeg ik een brief van de vakbond dat ik vanaf volgend jaar driehonderd euro per maand minder ga krijgen omdat mijn uitkering zakt. Ik zit met mijn handen in het haar, want ik kan het nu al amper redden. Ik weet niet hoe ik het ga doen. Waar moet ik het geld vandaan halen om mijn kind naar de opvang te brengen als ik ga solliciteren? Of ik zo sneller aan het werk ga geraken, daar heb ik mijn bedenkingen bij. Als het je nu al niet lukt, waarom zou het dan opeens wel lukken? (Nadia, 36 jaar)

Nadia is één van de 186 541 werkzoekenden zonder baan in Vlaanderen (aantal in januari 2023; Steunpunt Werk, 2023). Haar verhaal is dat van veel mensen in armoede: ze wil enorm graag terug een betaalde job hebben, maar slaagt er momenteel niet in om de stap naar de arbeidsmarkt te zetten. Met een verleden als poetshulp hoort ze overal dat haar ervaring te beperkt is. Opnieuw gaan poetsen is geen optie, daarvoor heeft ze te veel rugklachten gekregen na een loopbaan van vijftien jaar. Als alleenstaande moeder met een uitkering onder de armoedegrens komt ze constant drempels tegen die de toegang tot de arbeidsmarkt bemoeilijken. Wanneer haar uitkering binnenkort zakt, zullen die drempels enkel toenemen.

## Degressiviteit van de werkloosheidsuitkering

De ambitie van de Vlaamse en federale regering op het vlak van arbeidsmarktparticipatie is groot: de algemene werkzaamheidsgraad van de bevolking op beroepsactieve leeftijd tot 80% brengen (Vlaamse Regering, 2019; Federale regering, 2020). Vanuit alle politieke hoeken komen voorstellen om meer mensen aan het werk te krijgen. Eén van de maatregelen die regelmatig op tafel ligt, is om het bedrag van de werkloosheidsuitkering sneller te doen afnemen en om de uitkering zelfs te beperken in de tijd. De zogenaamde wortel en de stok: wie na een tijdje geen werk heeft gevonden, zou zagezegd onvoldoende naar werk zoeken. Sanctionering, het schrappen of verlagen van de uitkering, moet werkzoekenden motiveren om sneller een job te vinden of aan te nemen, en voorkomen dat ze blijven steken in de zogenaamde werkloosheidsval.

In 2012 kende België al een gelijkaardige hervorming van haar werkloosheidsstelsel. Sindsdien zijn de uitkeringen versterkt degressief: na een periode van drie maanden werkloosheid neemt het uitkeringsbedrag geleidelijk af, tot het een forfaitair bedrag bereikt. Recent onderzoek van de RVA en de OESO bevestigt nu wat mensen in armoede al jaren zeggen: deze degressiviteit leidt niet tot meer uitstroom naar werk. Het blijken vooral de conjunctuur of de economische omstandigheden die bepalen in welke mate (langdurig) werkzoekenden de stap naar werk kunnen zetten (Salvatori, 2022; RVA, 2022).

## Een leven in armoede als drempel naar de werk

### Veelheid aan uitsluitingen

Het probleem met dit soort voorstellen is dat ze uitgaan van het idee dat werkzoekenden er bewust voor kiezen om niet te werken, oftewel “liever lui dan moe zijn”. Daarbij gaat men voorbij aan de complexe realiteit waarin langdurig werkzoekenden en mensen in armoede vaak leven. In haar 61 verenigingen waar mensen in armoede het woord nemen, hoort het Netwerk tegen Armoede dagelijks hoeveel inspanningen werkzoekenden doen om een duurzame job te vinden. Hun werkbereidheid uit zich ook in het vele vrijwilligerswerk dat zij nu reeds opnemen, zowel in de verenigingen als in hun private context, bijvoorbeeld als mantelzorger.

Tijdens hun zoektocht naar betaald werk botsen mensen in armoede echter tegen heel wat drempels buiten hun eigen macht. Ria vertelt hoe zij het ervaart:

Onze kleinzoon woont bij ons. Overdag kan hij naar de crèche, maar iemand moet hem ook afzetten. Mijn man werkt deeltijds en moet om 6u30 op zijn werk zijn. Ik ben ingeschreven bij verschillende interimkantoren en werd opgebeld voor een job in de productie. Ik was heel blij dat ik mocht starten, maar de werkuren zijn niet haalbaar voor mijn gezin. Ofwel moet ik ofwel moet mijn man gaan werken. (Ria, 61 jaar)

Mensen in armoede leven vaak in zeer slechte woonomstandigheden en hebben onvoldoende inkomen om in hun basisbehoeften te voorzien. Deze moeilijke bestaanscontext leidt vaak tot een gebrek aan opleiding, mobiliteitsproblemen, ontoegankelijke kinderopvang, enzoverder. Dat zijn stuk voor stuk basisvoorwaarden die eerst in orde moeten zijn om op een duurzame manier aan het werk te kunnen.

Het gaat bovendien niet om één, maar een veelheid van uitsluitingen op verschillende levensdomeinen. Armoede is als het ware een spinnenweb waar je - eens je er in vastkleeft - nog heel moeilijk uit kan loskomen.

Eten of ons verwarmen, een lening aangaan of een factuur niet betalen, het blijft rekenen. Ik ben constant aan het tellen. Ik moet constant keuzes maken tussen uitgaven die we nu dringend nodig hebben en dingen die later kunnen. Welke keuze ik ook maak, ik ben altijd slechter af. (Marc, 55 jaar)



Wanneer mensen in armoede - ondanks de vele drempels - toch de stap zetten naar de arbeidsmarkt, botsen ze ook vaak tegen een muur. (Onbewuste) discriminatie door werkgevers bemoeilijkt de toegang tot de arbeidsmarkt. Zo vertelt Rachid, die zonder werk viel toen zijn wekelijkse interimcontracten niet werden verlengd, het volgende:

Het is niet omdat je zoekt dat je ook een job vindt. Daarvoor moet de werkgever ook bereid zijn je een kans te geven. Er zijn wel vacatures, maar ik krijg vaak het antwoord dat ik niet pas in het profiel. Mijn Nederlands is niet perfect en mijn leeftijd speelt in mijn nadeel. En ja, de stempel van langdurige werkloze natuurlijk. Werkgevers geven je geen kans omdat ze denken dat je niet wilt werken. Maar dat is echt niet zo. Nee, uit mijn werk haalde ik mijn zelfvertrouwen. Het gaf me een doel in het leven, een sociaal netwerk. Het maakte me wie ik was. (Rachid, 54 jaar)

Dit soort ervaringen zijn jammer genoeg geen uitzondering bij werkzoekenden in armoede. Het feit dat zoveel mensen in armoede geen toegang vinden tot de arbeidsmarkt wijst er dan ook op dat langdurige werkloosheid bij mensen in armoede een vorm is van structurele uitsluiting, eerder dan dat het de 'schuld' is van de werkzoekenden zelf.

### **Een menswaardig inkomen als basisvoorwaarde voor duurzame tewerkstelling**

Begin 2023 lag de bruto minimum werkloosheidsuitkering voor een alleenstaande die voltijds heeft gewerkt op 1337,18 euro per maand. Dat bedrag is nu al 13% lager dan de armoederisicogrens (RVA, z.d.; FOD Sociale Zekerheid, 2022). Wie langdurig werkloos is, is dan ook onvoldoende beschermd tegen armoede: 68% van de werkzoekenden had in 2022 risico om in armoede of sociale uitsluiting te leven (StatBel, 2023).

De impact van een inkomen onder de armoedegrens is niet te onderschatten. In hun onderzoek naar de effecten van schaarste op de hersenen toonden Mullainathan en Shafir (2013) aan dat een gebrek aan geld mensen in een tunnelvisie plaatst. Ze zitten in een overlevingsmodus: alle focus ligt op het oplossen van het schaarsteprobleem op korte termijn, wat verklaart waarom het aanpakken van drempels die op lange termijn een oplossing kunnen bieden niet evident is. Om duurzaam aan het werk te gaan, hebben mensen in armoede financiële en mentale ruimte nodig. Met een uitkering die onder de armoededrempel ligt hebben ze deze ruimte niet. Najat (43 jaar) legt uit hoe haar traject enkel kon slagen van zodra haar gezin wat extra inkomen had:

Financiële ruimte is echt belangrijk, anders ben je puur bezig met overleven. Werk zoeken is een voltijdse job. Dat vergeten de meeste mensen die werken. Pas toen ik mij geen zorgen meer moest maken over of ik mijn facturen kon betalen, had ik de ruimte om deel te nemen aan het werk-welzijnstraject van de VDAB. (Najat, 43 jaar)

Wanneer we mensen in armoede laten terugvallen op een lagere uitkering zorgen we ervoor dat de bestaande drempels toenemen. Mensen in armoede zullen niet sneller uitstromen naar de arbeidsmarkt als zij nog meer in overlevingsmodus zitten dan vandaag al het geval is. Integendeel, zo vergroot je hun afstand tot de arbeidsmarkt alleen maar.

## Nood aan integrale trajectbegeleiding en aandacht voor een inclusievere arbeidsmarkt

### Trajectbegeleiding over hokjes heen

Een proactieve en vertrouwensvolle aanpak is wat werkzoekenden in armoede nodig hebben in hun traject naar werk. Een goede arbeidsbemiddeling creëert mee de voorwaarden om drempels naar duurzame tewerkstelling aan te pakken. Bij toeleiding komt veel meer kijken dan louter het zoeken naar een gepaste job. Door de verwevenheid van uitsluitingen is het noodzakelijk dat de zoektocht naar werk gecombineerd wordt met het aanpakken van drempels op andere levensdomeinen (Netwerk tegen Armoede, 2022).

Bestaande dienstverlening is echter vaak te versnipperd en richt zich op slechts één levensdomein of probleem: de VDAB helpt met je zoektocht naar werk, voor schulden ga je naar het OCMW en voor een sociale woning kun je bij de woonmaatschappij terecht. Van mensen in armoede horen we dat bemiddelaars daardoor vaak slechts één aspect uit hun verhaal uitkiezen om rond te werken:

Om onze problemen aan te pakken, moeten we naar allerlei verschillende instanties. Je moet er steeds opnieuw je verhaal doen en elke dienstverlener pikt eruit wat zij vanuit hun werking kunnen aanpakken. Voor de rest word je weer doorgestuurd naar een andere dienst. Aan de kern van je problemen wordt daardoor vaak niet geraakt. (Maxim, 27 jaar)

Door die gespecialiseerde aanpak worden eerder symptomen dan de oorzaak van armoede aangepakt. Integrale toeleiding richt zich daarentegen op duurzame en werkbare tewerkstelling, maar neemt daarbij ook de context van mensen mee in rekening. Dat vraagt van bemiddelaars dat zij breder kijken dan de noden op vlak van werk en samen met de werkzoekende ook de nodige stappen zetten op andere levensdomeinen die duurzaam werk in de weg staan. Het Netwerk tegen Armoede heeft dan ook hoge verwachtingen van de lokale partnerschappen die in 2024 van start zullen gaan (VVSG, z.d.). De interdisciplinaire samenwerking waarvan zij zullen vertrekken is nodig om integrale trajectbegeleiding mogelijk te maken.

Een traject op maat vertrekt vanuit de noden van de werkzoekende in plaats van het begeleidingsaanbod. Eigenaarschap van de werkzoekende over zijn of haar eigen traject zou dan ook een evidentie moeten zijn. Mensen in armoede ervaren echter dat hulp- en dienstverleners vaak beslissingen boven hun hoofd nemen:

Ik heb zoveel assistenten en begeleiders gehad in mijn leven, bij alle mogelijke diensten. Er was er maar ene goeie tussen, dat was degene die mij uitlegde wat de mogelijkheden waren, die mij hielp om zelf daaruit keuzes te maken. (Elien, 33 jaar)

Keuzevrijheid en zelfbeschikking behoren onlosmakelijk tot het recht op werk, ook voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Trajecten waar werkzoekenden zelf inspraak in hebben, vertrekken vanuit een fundamenteel geloof in hun capaciteiten. Niet sanctionering, maar positieve motivatie vergroot de kans op duurzame tewerkstelling.

Een bemiddelaar die inzicht heeft in de leefwereld van mensen in armoede kan een wereld van verschil maken bij de moeilijke zoektocht naar werk. Het opbouwen van een vertrouwensband tussen werkzoekende en bemiddelaar vraagt echter tijd. Vandaag hebben trajectbegeleiders van VDAB een te hoge *caseload* en moeten ze vaak werken binnen een strak tijds- en handelingskader. Daardoor kunnen ze werkzoekenden in armoede onvoldoende een traject op maat aanbieden. Het Netwerk tegen Armoede vraagt om voor kwetsbare groepen trajecten zonder vastgelegd eindpunt mogelijk te maken. Willen we tenslotte niet dat mensen vooral duurzaam en niet alleen snel aan het werk geraken?

Het is belangrijk dat mensen niet worden losgelaten. Door hen weg te halen van het statuut werkloosheid en hen pas terug vast te pakken eens de randvoorwaarden in orde zijn, zal de afstand alleen maar vergroten.

Het Netwerk tegen Armoede stelt ook vast dat werkzoekenden in armoede steeds meer in een traject van (onbetaalde) stages terechtkomen. Hun ervaringen leren ons dat die uiteindelijk zelden tot een vaste betrekking leiden. Bovendien bestaat het risico dat dergelijke stages of systemen als de gemeenschapdienst bestaande kortgeschoolde jobs verdringen, zoals ervaringen uit het buitenland ons leren (Van der Schueren, 2022).

### **Een inclusieve arbeidsmarkt: gedeelde verantwoordelijkheid**

Voorstellen zoals het beperken van de werkloosheidsuitkering focussen te eenzijdig op de verantwoordelijkheid van werkzoekenden. Een inclusieve arbeidsmarkt realiseren is een gedeelde opdracht voor alle stakeholders. Een hogere tewerkstellingsgraad vraagt eveneens een verhoogd engagement van werkgevers om naast jobcreatie ook volop werkvloeren inclusiever in te richten.

Werkgevers zijn op zoek naar de beste profielen voor de invulling van hun jobs. Daardoor stellen ze soms onnodig hoge eisen in hun vacatures, die bijkomende drempels opwerpen of mensen uitsluiten die over de nodige capaciteiten beschikken. We vragen werkgevers om kritisch te zijn ten aanzien van hun eigen verwachtingen: is een bepaald diploma of getuigschrift, rijbewijs, taalniveau, enzoverder echt noodzakelijk voor de functie in kwestie?

Kijk verder dan diploma's en attesten en geloof ook in de competenties en het groeipotentieel van kandidaten. Sommige vaardigheden, zoals de Nederlandse taal, verwerven mensen sneller op de werkvloer dan achter de schoolbanken. Door hun moeilijke bestaanscontext hebben mensen in armoede ook niet altijd de financiële draagkracht om een opleiding te volgen alvorens werk te zoeken:

Ik heb al niveau 2.4. Toch vinden ze dat ik nu nog een taalopleiding moet volgen. Ik heb geen tijd om zonder geld thuis te zitten voor Nederlandse les. Ik wil gewoon werken, anders raak ik in de shit. (Aleksei, 49 jaar).

Door de huidige krapte op de arbeidsmarkt zijn werkgevers vandaag al veel bewuster bezig met kansen creëren voor moeilijk toeleidbare groepen op hun werkvloer. Als Netwerk tegen Armoede juichen wij dit toe. Tegelijk is armoede niet opgelost eens mensen in armoede aan de slag gaan. Ook op de werkvloer komen ze heel wat drempels of uitsluitingsmechanismen tegen. Werkgevers hebben vaak nog onvoldoende inzicht in wat een leven in armoede inhoudt en welk effect het heeft op mensen en hun tewerkstelling. Daardoor krijg je regelmatig een draaideureffect en stromen kwetsbare werknemers alsnog snel terug uit. Sensibilisering en vorming zijn dan ook cruciaal om iedereen aan boord te krijgen voor een inclusieve arbeidsmarkt. Inzetten op een inclusief en armoedebewust hr-beleid, met voldoende oog voor de noden van werknemers, kan een wezenlijk verschil maken voor zowel werknemers als werkgevers.

### **De werkloosheidsuitkering: een sanctioneringsmiddel of bescherming tegen armoede?**

Een goede arbeidsbemiddeling en inspanningen vanuit werkgeverszijde zijn beide cruciaal, maar tegelijk niet voldoende om het traject naar werk van mensen in armoede ook effectief te doen slagen. Onderzoek toonde al herhaaldelijk aan hoe belangrijk een menswaardig inkomen is als voorwaarde voor een geslaagd traject naar werk. Mensen hebben financiële ruimte en stabiliteit nodig om stappen in hun werktraject te kunnen zetten. Ondanks exhaustief wetenschappelijk onderzoek stellen we vast dat men vanuit politieke hoek kiest voor een verhaal van een sterkere degressiviteit van de werkloosheidsuitkering en mogelijk zelfs de beperking ervan in de tijd. De werkloosheidsuitkering wordt daardoor herleid tot een sanctioneringsmiddel.

De werkloosheidsuitkering schrappen is geen efficiënte activeringstool in de begeleiding naar werk. Bovendien ondergraaft de sanctionerende en dreigende aanpak de basisfunctie van de werkloosheidsuitkering: mensen beschermen tegen armoede op het moment dat ze hun werk verliezen. Door de sociale zekerheid en opgebouwde rechten van werknemers te ondermijnen, duwen we mensen meer in armoede en verder weg van de arbeidsmarkt. Een stabiel inkomen boven de armoedegrens is een basisvoorwaarde om nog maar aan de stap naar werk te kunnen denken. Een duurzaam en waardig inkomen is de start van een succesvol traject naar werk, niet het eindpunt.

## BIBLIOGRAFIE

- Federale regering. (2020, 30 september). *Regeerakkoord*. [https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord\\_2020.pdf](https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf)
- FOD Sociale Zekerheid. (2022). *De doelmatigheid van de sociale minima in tijden van crisis*. <https://socialsecurity.belgium.be/nl/projecten/cijfers-de-kijker/de-doelmatigheid-van-de-sociale-minima-tijden-van-crisis>
- Mullainathan, S., & Shafir, E. (2013). *Schaarste: Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Maven Publishing.
- Netwerk tegen Armoede (2022). *Trajectbegeleiding op maat van mensen in armoede. Met tijd en inspraak als cruciale elementen*. <https://netwerktegenarmoede.be/nl/nieuws/2023/trajectbegeleiding-op-maat-van-mensen-in-armoede>
- RVA. (2022). *10 jaar versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkering. Evaluatie van de impact op de transities naar werk en op de sociale uitgaven in de periode 2010-2020* (RVA studie). [https://www.rva.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/0605bf368d3835a2cf33a00704ee58bc7eb07023/27-10-2022\\_evaluatiedegressiviteit\\_nl\\_def.pdf](https://www.rva.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/0605bf368d3835a2cf33a00704ee58bc7eb07023/27-10-2022_evaluatiedegressiviteit_nl_def.pdf)
- RVA. (z.d.). *Volledige werkloosheid zonder anciënniteitstoelage (Brutobedragen)*. <https://www.rva.be/documentatie/bedragen/volledige-werkloosheid>
- Salvatori, A. (2022). *The effect of declining unemployment benefits on transitions to employment: Evidence from Belgium* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr. 272). OECD Publishing.
- StatBel. (2023, 16 februari). *Risico op armoede of sociale uitsluiting*. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting#figures>
- Steunpunt Werk (2023). *Dashboard Trendindicatoren Vlaamse Arbeidsmarkt: Werkzaamheid & werkloosheid*. <https://www.steunpuntwerk.be/cijfers/trendindicatoren-vlaamse-arbeidsmarkt-werkzaam-werkloos>
- Van der Schueren, C. (2022). Gemeenschapsdienst: waarschuwingen uit Nederland. *Samenleving & Politiek*, 29(10), 34-37. <https://www.sampol.be/2022/12/gemeenschapsdienst-waarschuwingen-uit-nederland>
- Vlaamse Regering. (2019). *Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024*. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>
- VVSG. (z.d.). *Capacity building lokale partnerschappen*. <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/capacity-building-lokale-partnerschappen>

# Naar een job die kansen biedt voor bestaanszekerheid en een duurzame toekomst

Henk Van Hootegem, Veerle Stroobants - Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

## ABSTRACT

Dit artikel gaat in op de vraag hoe werk - een job - kan helpen om uit armoede en bestaansonzekerheid te geraken of te blijven. Anders gesteld, aan welke voorwaarden moet een job voldoen opdat mensen in armoede er echt op kunnen vooruitgaan en niet de afweging moeten maken of ze niet beter af zijn met een uitkering en de voordelen die daaraan verbonden zijn? We baseren ons hiervoor op het laatste twejaarlijks verslag van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over solidariteit en armoede. Uit de cijfers met betrekking tot het armoederisico naar activiteitstatus blijkt een job een belangrijke buffer tegen armoede te zijn. Huishoudens met een zeer lage werkintensiteit lopen een duidelijk hoger armoederisico. Zo bedraagt het armoederisico 52,0% voor een huishouden met zeer lage werkintensiteit (zonder afhankelijke kinderen) ten opzichte van 6,2% voor een huishouden met een gemiddelde werkintensiteit. Op politiek niveau - zowel in het discours als in het beleid - lijkt de verantwoordelijkheid voor werkloosheid zeer dikwijls meer bij de werkloze zelf te liggen dan bij de sociaaleconomische situatie, en concreet de aangeboden banen. Een job kan mensen uit de armoede en bestaansonzekerheid halen of houden, maar wel enkel op voorwaarde dat deze job een kwalitatief en duurzaam perspectief biedt. We gaan dan ook in op het belang van een voldoende aanbod aan kwalitatieve jobs, en de kenmerken ervan op het vlak van inkomen, contracten, arbeidsvoorwaarden en waardering in de samenleving. We hebben ook aandacht voor de genderdimensie. Er bestaan verschillende pistes om duurzame en kwaliteitsvolle banen te scheppen. Wij noemen hier drie initiatieven die, elk op hun eigen manier, meer gebaseerd zijn op lokale noden en op maat van de betrokken personen: sociale economie, Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (Gebieden zonder langdurige werkloosheid), en buurtgerichte dienstverlening. Dergelijke initiatieven kunnen een belangrijk rol spelen in de creatie van jobs, met een inkomen en kwalitatieve jobkenmerken die mensen toelaat een duurzame en bestaanszekere toekomst uit te bouwen.

Om na te gaan hoe een job kan helpen om uit armoede en bestaansonzekerheid te geraken of te blijven, doen we beroep op het laatste twejaarlijks verslag van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over solidariteit en armoede (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2021a). Een twejaarlijks verslag wordt telkens opgemaakt op basis van een diepgaand overlegproces van anderhalf jaar, met verenigingen waar armen het woord nemen en hun netwerken, en diverse andere actoren. In dit artikel zijn een aantal getuigenissen opgenomen uit dit overlegproces. We bekijken eerst de armoedecijfers voor huishoudens met of zonder werk. Een job kan mensen uit de armoede en bestaansonzekerheid halen of houden, op voorwaarde dat deze job een kwalitatief en duurzaam perspectief biedt.

We gaan vervolgens in op het belang van een voldoende aanbod aan kwalitatieve jobs en de kenmerken ervan. Ten slotte brengen we een aantal initiatieven aan die mogelijkheden kunnen bieden om mensen toe te leiden naar kwalitatief werk, waarbij het niet alleen gaat over het inkomen maar ook andere dimensies van kwalitatief werk.

## Armoede en werk

Op basis van het Europese beleid worden drie indicatoren naar voren geschoven om armoede te meten: het armoederisico op basis van het inkomen (AROP), ernstige materiële deprivatie en de lage werkintensiteit van huishoudens. De drie indicatoren samen vormen de Europese armoede-indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' (AROPE). Volgens de EU-SILC 2022 enquête, behoort 13,2% van de Belgische bevolking tot de groep met een armoederisico op basis van het inkomen, 5,8% van de bevolking leeft in ernstige materiële deprivatie (9,5% als men zich baseert op de nieuwe indicator voor materiële en sociale deprivatie) en 11,5% van de Belgische bevolking jonger dan zestig jaar leeft in een huishouden met een zeer lage werkintensiteit. De Europese armoede-indicator 'risico op armoede of sociale uitsluiting' bedraagt in België 18,7% van de bevolking (dit zijn 2 144 000 personen). Het gaat om personen die met ten minste één van de drie bovengenoemde situaties worden geconfronteerd.

De meest bekende indicator is het armoederisico op basis van inkomen. De maatstaf die wordt gehanteerd voor deze monetaire armoede is de grens van 60% van het mediaan nationaal beschikbaar inkomen op individueel niveau. Hierbij wordt geen rekening gehouden met een woning in eigendom. Personen met een inkomen beneden deze inkomensgrens lopen een armoederisico. Deze inkomensgrens bedraagt afgerond 16 388 euro netto per jaar of afgerond 1366 euro netto per maand voor een alleenstaande en 34 415 euro netto per jaar of afgerond 2868 euro netto per maand voor een huishouden bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen (jonger dan veertien jaar) (Statbel, 2023a). Wanneer we kijken naar het armoederisico volgens activiteitsstatus, blijkt een job een belangrijke buffer tegen armoede te zijn. Het armoederisico van werkenden (3,6%) is veel lager dan dat van niet-werkenden: werklozen (48,5%), gepensioneerden (15,7%) en andere niet-actieven (27,5%).

De indicator personen die leven in huishoudens met een zeer lage werkintensiteit, wordt gedefinieerd als het aantal personen in een huishouden waarvan de leden op beroepsactieve leeftijd minder dan 20% van hun totale potentieel werkten gedurende de voorgaande twaalf maanden. Deze indicator bedraagt 11,5%, met vrij grote regionale verschillen: 20,4% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 18,0% voor het Waalse Gewest en 6,1% voor het Vlaamse Gewest (Statbel, z.d.).

Huishoudens met een zeer lage werkintensiteit lopen een duidelijk hoger armoederisico. Zo bedraagt het armoederisico 52,0% voor een huishouden met zeer lage werkintensiteit (zonder afhankelijke kinderen) ten opzichte van 6,2% voor een huishouden met een gemiddelde werkintensiteit (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2023a). Zoals verwacht is er een omgekeerde relatie tussen het aantal gewerkte maanden en het armoederisico: hoe meer maanden men werkt, hoe kleiner het armoederisico. Ook de kinderlast heeft een impact op het armoederisico volgens werkintensiteit. Personen die in 2022 in een huishouden woonden met kinderen en zeer weinig gewerkt hebben (werkintensiteit van 0 tot 0,2), bevinden zich in de meest preciaire situatie: 66,2% van hen leeft onder de armoededrempel. Voor gelijkaardige personen in een huishouden zonder kinderen bedraagt dit 52,0%. Bij een zeer hoge werkintensiteit (van 0,85 tot 1) daalt het armoederisico van personen in een huishouden met kinderen tot 1,3% en tot 2,3% voor een huishouden zonder kinderen (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2023b).

## Ongelijkheden in de samenleving, ook op het vlak van jobs

De laatste drie decennia zet het beleid sterk in op werk en activering. Werk biedt namelijk een bescherming tegen armoede via het inkomen dat mensen verwerven. Daarnaast is de redenering achter dit beleid dat wanneer mensen een job hebben, ze geen beroep moeten doen op een uitkering en via hun sociale bijdragen de sociale zekerheid versterken (Nicaise, 2017).

In het kader van het beleid ter bevordering van jobcreatie zijn enkele maatregelen getroffen om de werkgevers meer middelen te geven om dit te verwezenlijken, zoals de instrumenten die binnen de *tax shift* werden ontwikkeld. Helaas moeten we vaststellen dat veel van de 'nieuwe' banen van onbevredigende kwaliteit zijn en dat veel banen worden ingevuld door mensen uit huishoudens waarin al iemand werkt en een inkomen verdient (Nicaise, 2017). De groei van de tewerkstelling leidde onvoldoende tot een vermindering van het aantal gezinnen zonder werk, met als gevolg een toenemende concentratie van niet-werk bij bepaalde huishoudens. Het voorbije decennium nam het aandeel huishoudens met twee werkenden toe, terwijl het aandeel huishoudens met één tewerkgestelde afnam, en dat van huishoudens zonder tewerkgestelden stabiliseerde (De Vil et al., 2021).

Verenigingen, waar armen het woord nemen, die participeerden aan het overleg binnen het Steunpunt tot bestrijding van armoede klagen aan "dat politici alleen maar praten over 'jobs, jobs, jobs' zonder te kijken naar de levenssituatie van de mensen op het moment dat hen gevraagd wordt een baan te vinden". Op politiek niveau - zowel in het discours als in het beleid - lijkt de verantwoordelijkheid voor werkloosheid zeer dikwijls meer bij de werkloze zelf te liggen dan bij de sociaaleconomische situatie en de aangeboden banen. Dit komt met name tot uiting in de logica van activering en voorwaardelijkheid die de laatste jaren bij het uitstippelen van het beleid rond werkgelegenheid en sociale zekerheid aan belang wint. De kern van deze logica is de tendens om het individu zelf toenemend verantwoordelijk te maken voor de moeilijkheden waarmee hij of zij wordt geconfronteerd, terwijl die problemen nochtans grotendeels buiten zijn of haar bereik liggen en verband houden met tendensen op de arbeidsmarkt die structureel bepaalde bevolkingsgroepen uitsluiten, namelijk de lager geschoolden (Hoge Raad voor Werkgelegenheid, 2021). Een kwaliteitsvolle baan wordt zo al te vaak een ontoegankelijke illusie. Veel mensen in armoede slagen er niet in een baan te vinden, en als ze er een vinden, gaat het vaak om onzekere banen.

## Precaire jobs

Niet alle jobs zijn gelijk en gelijkwaardig qua voorwaarden. Twee belangrijke jobkenmerken zijn momenteel ongelijk verdeeld: het inkomen uit arbeid en de kwaliteit van arbeid. De kwaliteit van een job uit zich in verschillende dimensies, zoals het type contract, de materiële voorwaarden (veiligheid, zwaarte, werktijden, enzovoort) en de maatschappelijke erkenning. Ook deze kenmerken bepalen mee of een job voor werkzoekenden kansen biedt op bestaanszekerheid en een duurzame toekomst.

Vandaag is er vooral voor kortgeschoolde mensen een structureel tekort aan kwaliteitsvolle jobs (Hoge Raad voor Werkgelegenheid, 2021). Hierdoor worden veel mensen in armoede en bestaansonzekerheid gedwongen om jobs aan te nemen die precair zijn qua inkomen en kwaliteit, om toch een vaak minimale financiële zekerheid te hebben. Daarbij komt dat bepaalde evoluties - zoals de opkomst van nieuwe economische activiteiten (maaltijdbezorging, deelplatforms, enzoverder) dergelijke jobs nog meer stimuleren. Ook in zijn tweejaarlijkse verslag 'Duurzaamheid en armoede' (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2019) en in zijn opmerkingen en specifieke aanbevelingen bij het herstelplan voor de periode na COVID-19 (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2021b) heeft het Steunpunt gewezen op het belang van het scheppen van duurzame kwaliteitsbanen voor alle bevolkingsgroepen om te evolueren naar een duurzamer samenlevingsmodel.

We kunnen ons ook vragen stellen bij de toenemende tendens tot mechanisering en robotisering van taken in verschillende sectoren die vroeger door mensen werden verricht. De Hoge Raad voor Werkgelegenheid wijst op het volgende:

14% van de jobs in België is blootgesteld aan een hoog risico op automatisering (dit is een risico van 70% of meer), wat ertoe zou kunnen leiden dat deze jobs verdwijnen. Bovendien loopt 29% van de jobs een risico van 50 tot 70%, wat betekent dat de inhoud en de taken van deze jobs sterk zouden kunnen wijzigen (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2021).

Deze evolutie heeft een grote impact, zowel voor de (her)verdeling van de werkgelegenheid zelf - omdat banen die doorgaans door kortgeschoolde werknemers werden ingevuld verdwijnen - als voor de bijdrage aan het solidariteitsstelsel - omdat er geen sociale bijdragen worden betaald op het werk dat door deze machines wordt verricht. De automatisering en vervanging van menselijke arbeid door robots zal de ongelijkheid op de arbeidsmarkt doen toenemen en zet de sociale zekerheid onder druk (Ghys, 2020).

Uit onderzoek is gebleken dat veel van de banen die de afgelopen jaren zijn gecreëerd van onvoldoende kwaliteit zijn om werknemers uit de armoede te halen (Nicaise, 2017). Het profiel van de in 2016 en de jaren daarvoor gecreëerde banen wijst immers op een lagere gemiddelde kwaliteit dan de reeds bestaande banen. In 2016 bijvoorbeeld was 40% van de nieuwe banen deeltijds, 52% tijdelijk en 47% werd betaald in het laagste loonkwintiel. Aangezien deze kenmerken over een aantal jaren kunnen worden waargenomen, gaat het hier niet alleen om een verslechtering van de arbeidskwaliteit op korte termijn, maar waarschijnlijk om een meer structurele trend.

## Financieel

Een job kan financieel precair zijn door het inkomen dat het oplevert. Sommige lonen dekken zelfs de basisbehoeften niet (behoorlijke huisvesting, voldoende en kwalitatieve voeding, kosten voor energieverbruik, enzovoort). Het deel van het inkomen dat huishoudens voor deze uitgaven moeten uittrekken, nam de laatste jaren sterk toe door de stijging van de diverse kosten voor levensonderhoud, terwijl de lonen uit laagbetaalde jobs deze tendens niet in dezelfde mate volgden.

Minimumlonen voor loontrekkende werknemers worden in België vastgesteld door collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's). De minimale loonbarema's worden in principe vastgesteld per activiteitssector door het bevoegde paritair comité. Per bedrijfstak kunnen vakbonden en werkgevers bovendien overeenkomen om hogere minimumlonen vast te leggen. Het bestaan van een minimumloon dat hoog genoeg is in verhouding tot de kosten voor noodzakelijke levensbehoeften en hun evolutie, is een hefboom om het armoedepercentage onder werkenden te bestrijden. Toch stelt de denktank Minerva vast dat het minimumloon de laatste decennia niet voldoende is gestegen, hoewel het voor veel werknemers in essentiële sectoren geldt:

Zo bedroeg het minimuminkomen in België op 1 januari 2020 1593,81 euro bruto, omgerekend zo'n 9,66 euro per uur. Daarmee blijft het sterk achter bij de ontwikkeling van de Belgische economie en de gemiddelde lonen. Als het minimumloon sinds 1999 gestegen was zoals het gemiddelde maandloon, zou het in 2018 al 10,55 euro per uur geweest zijn, of op maandbasis 1741 euro. Verder terug in de tijd zien we een nog grotere kloof. Als het minimumloon sinds 1975 de evolutie van het bbp per gewerkt uur was gevolgd, zou het vandaag zelfs meer dan 2850 euro per maand of zo'n 17,5 euro per uur bedragen (Dierckx, 2021).

Het minimumloon voor een koppel met twee kinderen ligt ook onder de armoederisicodrempel (FOD Sociale Zekerheid, 2019, tabel A2.1).



De energie- en koopkrachtcrisis van het voorbije jaar heeft een grote impact. De koopkracht hangt immers af van het inkomensniveau en het prijsniveau: stijgen de prijzen meer dan het inkomen, dan daalt de koopkracht. De energiecrisis bleek de motor van een ongeziene inflatie die midden 2021 begon te stijgen, in oktober van 2022 een piek van 12,27 % bereikte om dan terug te dalen maar in april 2023 nog steeds 5,60% bedroeg (Statbel, 2023d). Maar deze cijfers zijn gebaseerd op de consumptieprijsindex (CPI), waarbij men een korf van goederen en diensten samenstelt die representatief is voor het bestedingspatroon van gezinnen. Gezinnen met een laag inkomen hebben echter een afwijkend bestedingspatroon, waarbij een groter deel van het inkomen naar energieproducten en voedsel gaat dan bij gezinnen met een hoog inkomen. Omdat deze prijzen sterker stegen dan de algemene inflatie, werden lage-inkomenshuishoudens met een groter koopkrachtverlies geconfronteerd. Bovendien beschikken ze over minder mogelijkheden om hun consumptie aan te passen door bijvoorbeeld over te schakelen naar zonnepanelen, gebruik te maken van bedrijfswagens of goedkopere producten te kopen of consumptie uit te stellen, aangezien een groter deel van hun beschikbare budget aan levensnoodzakelijke goederen of diensten wordt besteed.

Met de indexering van lonen, gebaseerd op de gezondheidsindex, kent België een belangrijk compensatiemechanisme voor stijgende prijzen en het bijhorende koopkrachtverlies. Maar opnieuw wordt niet iedereen in dezelfde mate beschermd. Ook de gezondheidsindex is gebaseerd op een gemiddeld bestedingspatroon, waardoor hetzelfde mechanisme als hierboven beschreven ervoor zorgt dat de indexering gezinnen met een laag inkomen minder goed beschermt tegen prijsstijgingen. Voor werknemers in sectoren waarin de indexering van het loon tot een jaar op zich kan laten wachten is er bovendien een lange periode waarin het inkomen de stijgende prijzen niet volgt, met koopkrachtverlies als gevolg.

Veel mensen in armoede en bestaansonzekerheid ervaren situaties van materiële en sociale deprivatie, zelfs als ze een job hebben. Uit kwantitatieve studies blijkt dat het percentage mensen dat als 'werkende armen' beschouwd kan worden in België relatief laag is (3,8% in 2021) in vergelijking met bijvoorbeeld andere Europese landen (een gemiddelde van 8,9% in de Europese Unie in 2021) (Eurostat, 2023). Toch mag dit niet opgevat worden als een teken van een goede integratie op de arbeidsmarkt in vergelijking met deze andere landen. Dit lage percentage wordt in België tot op zekere hoogte gecompenseerd door een relatief lage structurele werkgelegenheidsgraad en een aanzienlijk armoederisicopercentage. De categorie 'werkende armen' kan in het algemeen worden omschreven als al diegenen die een baan hebben met een inkomen lager dan 60% van het nationaal mediaan inkomen - dus onder de monetaire armoederisicogrens - en er daardoor vaak niet in slagen zichzelf en hun gezin te onderhouden. Als we naar de kenmerken van banen kijken, zien we dat armoede onder werkenden hoger is bij onstabiele en laagbetaalde banen, deeltijdbanen en in bepaalde beroepen (persoonlijke dienstverlening en verkoop, banen in de landbouw en industrie, en elementaire beroepen), alsook bij zelfstandigen zonder personeel en mensen die in kleine bedrijven werken (Vandekerckhove et al., 2018).

Ook binnen de beroepscategorie van zelfstandigen zijn er grote inkomensverschillen. In het tweejaarlijkse verslag 'Sociale bescherming en armoede' benadrukt het Steunpunt tot bestrijding van armoede dat zelfstandigen bestaan uit beroepscategorieën die erg heterogeen en divers van aard zijn en dat een aanzienlijk deel van hen - ook al valt dat moeilijk precies te meten - zich in een armoedesituatie bevindt (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2013).

Als gevolg van deze ongelijke verdeling van arbeidsinkomens besluiten we dat een job niet steeds toelaat om uit de armoede te geraken op een duurzame manier, tenzij het een job is die voldoende stabiel is in de tijd om een minimale financiële zekerheid te bieden op de lange termijn.

## Contractueel

Als ze er in slagen een job te vinden, werken mensen in armoede dikwijls in een precair arbeidsstatuut of een 'substatuut'. Hun zwakke positie op de arbeidsmarkt brengt hen er vaker dan andere bevolkingsgroepen toe om zwartwerk, freelancewerk op deelplatforms (zoals Deliveroo en Uber), uitzendarbeid en hyperflexibele statuten zoals 'nulurencontracten' aan te nemen. Maar deze vormen van werkgelegenheid bieden werknemers geen zekere toekomst, omdat ze vaak onvoldoende leiden tot financiële zekerheid en/of passende sociale zekerheidsrechten. Dit soort contracten leidt zo tot een groep werkende armen.

De afgelopen jaren stellen we een toename vast van dagcontracten voor uitzendkrachten. Hoewel zij strikt genomen niet bij wet verboden zijn - maar wel gebonden aan bepaalde voorwaarden - lijkt dit soort contracten in verschillende sectoren de norm te zijn geworden. Zo vertegenwoordigden dagcontracten tussen 2015 en 2020 de helft van alle tijdelijke contracten. In 2019 en 2020 waren er, ondanks de vertraging in veel economische sectoren als gevolg van de COVID-19-crisis, ten minste 2,5 miljoen opeenvolgende dagcontracten (CGSLB, 2021). De huidige federale regering verbond er zich in haar regeerakkoord toe om, in overleg met de interprofessionele en sectorale sociale partners, het oneigenlijk en overmatig gebruik van dit soort contracten te bestrijden (Federale regering, 2020, p.43). Sinds 1 januari 2023 moeten werkgevers extra betalen als ze mensen te vaak via dagcontracten inzetten.

Werken onder een precair contract kan bovendien nefaste gevolgen hebben voor het psychologisch welbevinden. Het belet mensen te anticiperen op potentiële levensrisico's (moeten verhuizen, medische zorg nodig hebben, enzoverder) en hun toekomst uit te stippelen (een degelijk en betaalbare woning vinden, kinderen krijgen en in hun behoeften voorzien, enzoverder).

Wat het statuut van dit soort werknemers betreft, zou de - soms bepleite - mogelijkheid van een 'derde' statuut, naast die van werknemer en zelfstandige, kunnen leiden tot een vorm van sociale dumping, wat nadelig zou zijn voor veel werknemers en voor de economie in het algemeen. Hierover is Brupartners - de sociaaleconomische raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest - in zijn advies op het tweejaarlijks verslag 'Duurzaamheid en armoede' van mening dat:

Oplossingen voor onderbescherming moeten worden gevonden via onderhandelde en overlegde omkaderingsmaatregelen op het niveau van de betrokken activiteitensectoren, die het mogelijk maken om arbeidsomstandigheden te waarborgen die in overeenstemming zijn met de bestaande normen. Het doel is om de situatie te verduidelijken van werknemers die zich in de grijze zone tussen werknemers en zelfstandigen bevinden, zonder een derde statuut te creëren (Brupartners, 2020, p.14).

## Arbeidsvoorwaarden

Een job kan ook als precair worden beschouwd omwille van de geboden arbeidsomstandigheden, zoals de zwaarte of zelfs de gevaarlijkheid van de taken. Het kan voor de uitvoering van de job ook nodig zijn op bijzondere uren te werken of verre verplaatsingen te maken. Mensen in armoede en/of met een laag opleidingsniveau, hebben over het algemeen een zwakkere positie op de arbeidsmarkt. Dit dwingt hen meer dan andere bevolkingsgroepen om banen met slechtere arbeidsvoorwaarden te aanvaarden:

Ik ben gaan solliciteren om te poetsen en het contact was goed. Ik ben te voet gegaan want ik had geen auto. Ik heb geen school gedaan, heb geen diploma en was bang om niet te slagen. Ik ben uiteindelijk niet aangenomen. Dan heb ik vrijwilligerswerk gedaan, maar ben ik moeten stoppen want het was op drie kilometer van mijn dorp en het ticket betalen was niet evident (vereniging waar armen het woord nemen).

Wat de arbeidsvoorwaarden betreft, werd in de afgelopen drie decennia steeds meer flexibiliteit geëist van werknemers in verschillende sectoren. Ook hier bestaan ongelijkheden. Voor werknemers met een hoger onderwijsniveau gaat flexibiliteit immers hoofdzakelijk over de combinatie van werk en gezinsleven, die meer en meer wordt gesteund door veel werkgevers via regelingen zoals flexibele werktijden, telewerk, enzovoort.

Voor de minst gekwalificeerde werknemers krijgt 'flexibiliteit' een volledig andere invulling. Zij moeten bijvoorbeeld vaak banen met een tijdelijk contract aaneenrijgen en werken voor beroepsorganisaties waar de arbeidsvoorwaarden en -regels vaak anders zijn: "De zwaksten moeten dan het flexibelst zijn en naar hun draagkracht wordt niet gekeken. Ze willen gaan werken maar vallen uit door te moeilijke voorwaarden" (vereniging waar armen het woord nemen). Zij moeten zich vaak voortdurend aanpassen, waardoor het bijna onmogelijk is werk en gezinsleven te combineren. Het is bijvoorbeeld moeilijk om kinderopvang te organiseren wanneer je interimwerk doet en vaak niet op voorhand weet wanneer je de volgende dagen en weken zal werken.

Om arbeid in het algemeen - en zeker sommige banen - minder zwaar te maken, zouden vervroegde uittreding en kortere werkweken interessante pistes zijn voor een collectieve herverdeling van de arbeidstijd, mits ze gepaard gaan met voldoende bescherming van de werknemers.

### Waardering in de samenleving

Sommige jobs worden over het algemeen maatschappelijk weinig erkend, ondergewaardeerd of slecht gepercipieerd. Tegelijkertijd heeft de COVID-19-crisis aangetoond dat deze laag gewaardeerde jobs dikwijls essentieel zijn voor de werking van de samenleving, maar ook zeer vatbaar zijn voor de epidemie door bijvoorbeeld het gebrek aan telewerkmogelijkheid (Horemans et al., 2020; Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2021c). Jobs die maatschappelijk minder gewaardeerd worden (bijvoorbeeld schoonmaak, afvalinzameling en -verwerking, goederenvervoer en logistiek) worden nog steeds overwegend gedaan door kortgeschoolden.

Toch mag volgens verschillende arbeidssociologen de waardering van betaalde arbeid niet onderschat worden (De Gaulejac & Taboada Léonetti, 1994). Ook volgend citaat van Paugam (2007) illustreert dit:

Hoe meer het individu geïntegreerd is in de beroepssfeer, hoe groter de kans dat hij of zij erkend wordt voor zijn of haar bijdrage aan de productieve activiteit en gewaardeerd wordt in de samenleving, en hoe groter de kans dat hij of zij zekerheid geniet voor de toekomst. Deze omstandigheden zijn bevorderlijk voor de betrokkenheid bij collectieve actie, de ontwikkeling van het gezin en een regelmatige deelname aan het maatschappelijk leven. Wanneer de betrokkene niet van deze voorwaarden kan profiteren en met werkonzekerheid wordt geconfronteerd, zal hij of zij waarschijnlijk ook op andere gebieden van het leven problemen ondervinden.

### Precaire jobs op het kruispunt van sociaaleconomische ongelijkheden en gender

Vrouwen die in armoede leven worden op de arbeidsmarkt niet alleen geconfronteerd met sociaaleconomische ongelijkheden in arbeidsinkomen en jobkwaliteit, maar ook met genderongelijkheid (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2023c). In onze samenleving bestaan er namelijk structurele inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen. Deze loonkloof bedraagt voor 2020 8,5%. Zonder correctie voor arbeidsduur loopt dit cijfer op tot 21,6% (Instituut voor gelijkheid van vrouwen en mannen, 2022).

Ongeveer de helft van dit loonverschil kan verklaard worden door factoren zoals de positie van vrouwen op de arbeidsmarkt, het al dan niet hebben van kinderen en individuele kenmerken zoals opleiding, werkervaring en anciënniteit. De andere helft kan niet verklaard worden door gekende factoren. "Vrouwen worden voor dezelfde job minder betaald, functies waarin veel vrouwen tewerkgesteld zijn, worden typisch minder gewaardeerd en gemiddeld slechter betaald" (Van Hove & De Vos, 2021, p.7).

Er kan voor verschillende sectoren worden vastgesteld dat de ongelijke maatschappelijke waardering van jobs versterkt wordt door genderongelijkheid. Bepaalde soorten jobs worden namelijk niet hoog gewaardeerd omdat ze worden beschouwd als activiteiten die traditioneel eerder voor vrouwen zijn bestemd. “Zonder diploma kun je als vrouw niets anders doen dan poetsen, dat is onderbetaald en wordt slecht bekeken” (vereniging waar armen het woord nemen).

Omdat het essentiële, maar onbetaalde werk (huishoudelijk werk, zorgactiviteiten) in veel huishoudens nog steeds vooral door vrouwen wordt gedaan, zijn zij vaker genoodzaakt deeltijds te werken of zelfs hun professionele verwachtingen naar beneden bij te stellen of voor kortere of langere tijd te stoppen met werken. Er werken nog steeds meer vrouwen deeltijds (43,5%) dan mannen (11,0%), waarbij de combinatie tussen werk en privéleven voor 45% van deze vrouwen de hoofdreden is tegenover 28% voor de deeltijds werkende mannen. Er is bovendien sprake van een toenemende precarisering aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Elk jaar wordt het verschil tussen deeltijds en voltijds werkende vrouwen groter. Vooral kortgeschoolde vrouwen hebben weinig kansen op de arbeidsmarkt en “enkel het perspectief van een zeer laag loon, al dan niet in een deeltijdse baan met moeilijke uren, zoals in de distributie- of schoonmaaksector. Daardoor is buitenshuis gaan werken vaak geen aantrekkelijke optie, of zelfs helemaal niet haalbaar” (Van Hove & De Vos, 2021, p.35).

## Nood aan kwalitatieve en duurzame jobs

De centrale boodschap blijft de nood aan creatie van kwalitatieve en duurzame jobs - in het bijzonder voor diegenen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt - die het hen mogelijk maken om (structureel) uit de armoede te geraken en te blijven. Deze boodschap was al aanwezig in de tweejaarlijkse verslagen ‘Publieke diensten en armoede’ en ‘Duurzaamheid en armoede’ - waarin het thema van werk werd behandeld - en kwam ook pertinent naar voren in de werkzaamheden van het Steunpunt tot bestrijding van armoede naar aanleiding van de herstelplannen in de COVID-19-crisis (zie onder andere de bijdrage van het Steunpunt aan de sociale impactanalyse van het nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht) (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2021d). Maar de uitdagingen die ons worden gesteld door de klimaatveranderingen en nodige transitie - en door de andere crisissen waarmee onze samenleving wordt geconfronteerd - kunnen tegelijk een kader bieden om ook oplossingen te zoeken voor de ongelijkheden op de arbeidsmarkt en volop in te zetten op de creatie van kwalitatieve jobs voor kortergeschoolden in functie van maatschappelijke noden (publieke dienstverlening, mobiliteit, natuurbeheer, woningrenovatie, enzoverder). Voorwaarde hierbij is dat voldoende inkomen en jobkwaliteit worden gegarandeerd.

Er bestaan verschillende pistes om duurzame en kwaliteitsvolle banen te scheppen. Wij noemen hier drie initiatieven die, elk op hun eigen manier, meer gebaseerd zijn op lokale noden en op maat van de betrokken personen.

In de eerste plaats is er de ontwikkeling van en de steun voor de sociale economie, die alle ondernemingen omvat die een economisch project uitvoeren, een sociaal doel nastreven en zoveel mogelijk participatief werken. Werkgelegenheidsprojecten in de sociale economie worden in het algemeen gezien als essentieel voor de verwezenlijking van het recht op werk voor groepen met een grote afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Daarnaast vervult de sociale economie ook andere cruciale functies zoals het verbeteren van de sociale status, het structureren van de tijd, het versterken van interactie en communicatie, en het ontwikkelen van sociale netwerken. In het algemeen kan een systematisch en duurzaam versterkte sociale economie een structurele rol spelen in de strijd tegen armoede door de uitsluiting van economisch minder productieve arbeidskrachten af te remmen en de gevolgen van nieuwe evoluties, zoals robotisering, voor kortgeschoolden mee op te vangen (Vranken & Ghys, 2021).

Ten tweede bespreken we het idee van *Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée* (TZCLD - Gebieden zonder langdurige werkloosheid (GZLW)), die een betere verdeling en waardering van arbeid beogen. In verschillende lokale gebieden in Frankrijk werd reeds geëxperimenteerd met de GZLW. Dit concept berust op een aantal beginselen, waaronder de wil om een echte dynamiek in de samenleving tot stand te brengen, vanuit het idee dat niemand oninzetbaar is. "Werk wordt niet langer beschouwd als een individuele verantwoordelijkheid, maar wordt gedefinieerd en beheerd als een gemeenschappelijk goed om het voor iedereen toegankelijk te maken" (Mouvement ATD Quart Monde Belgique, 2021).

Het uiteindelijke doel van de GZLW in termen van werkgelegenheid is om iedere langdurig werkloze die in het gebied woont, een baan met een contract van onbepaalde duur aan te bieden. "Eigenlijk gaat het om 'eenieder die langdurig werkloos is', ongeacht zijn status of de uitkering die hij al dan niet ontvangt. De enige voorwaarde is dat men een jaar permanent werkloos moet zijn geweest". De langdurig werklozen moeten betrokken worden bij het besluitvormingsproces over welke jobs gecreëerd moeten worden vertrekkend van hun vaardigheden en verwachtingen en inspeland op lokale behoeften waarin de markteconomie in deze gebieden niet lijkt te kunnen voorzien. Een ander belangrijk beginsel van de GZLW is dat het initiatief voor de werkzoekenden vrijwillig moet blijven. Wat de financiering van deze initiatieven betreft, gaat het eenvoudigweg om de overdracht van overheidskosten rond werkloosheid (werkloosheidsuitkeringen, arbeidsbemiddeling, enzovoort) naar subsidies die de actoren betrokken bij het initiatief moeten toelaten mensen in dienst te nemen die langdurig werkloos zijn (Mouvement ATD Quart Monde Belgique, 2021).

Vandaag wint dit idee in België vooral terrein in het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In de regionale beleidsverklaringen van deze twee gewesten is het besluit opgenomen om met dit concept te experimenteren. Verenigingen waar armen het woord nemen vragen om hierbij trouw te blijven aan de beginselen van het concept zoals dit in Frankrijk is uitgedacht, in het bijzonder aan het vrijwillige karakter van het initiatief voor de werklozen en voor hun betrokkenheid bij het besluitvormingsproces ervan (Van Hootegem & Morel, 2020).

De financiering van een dergelijk systeem in de Belgische context doet wel vragen rijzen. De uitgaven voor werkloosheid zijn immers hoofdzakelijk federaal, terwijl de gewesten verantwoordelijk zijn voor de tewerkstelling van mensen. De uitvoering van GZLW vereist bijgevolg interfederale samenwerking. Zo kondigt de huidige federale regering in haar regeerakkoord aan dat "wordt onderzocht hoe subregionale maatregelen oftewel *place-based policies* kunnen worden uitgevoerd, met respect voor eenieders bevoegdheden, bijvoorbeeld inzake de fiscale behandeling van overuren of de invoering van *territoires zéro chômeur de longue durée*" (Federale regering, 2020, p. 37).

De voorbije jaren zijn ook heel wat interessante initiatieven ontstaan waarbij wordt voorzien in jobs op maat, op basis van lokale noden en met aandacht voor begeleiding. Zo ontstonden in Vlaanderen de buurt- en nabijheidsdiensten, waarvan de subsidiëring sinds 2015 werd overgenomen in het decreet Lokale diensteneconomie (LDE). Voorbeelden van tewerkstellingsplaatsen zijn sociale restaurants, buurtgerichte kinderopvang, groen- en buurtonderhoud, het uitbaten van fietsenstallingen, enzoverder. De Vlaamse Regering bekrachtigde in januari 2022 het decreet Maatwerk bij individuele inschakeling, waarbij ook de lokale diensteneconomie hoort. Dit decreet treedt vanaf 15 juli 2023 in werking. Het blijft ook interessant om te gaan kijken naar het oorspronkelijk concept van het project W2 in Aalst (Steenkens et al., 2008), dat zowel in Vlaanderen als Brussel werd vertaald naar 'werk- en welzijnstrajecten' of voortrajecten met begeleiding naar aangepast werk.

Dergelijke initiatieven kunnen een belangrijk rol spelen in de creatie van jobs, met een inkomen en kwalitatieve jobkenmerken die mensen toelaat een duurzame en bestaanszekere toekomst uit te bouwen.

## BIBLIOGRAFIE

- Brupartners. (2020). *ADVIES - Tweejaarlijks verslag 2018-2019 over Bestaansonzekerheid, Armoede en Sociale uitsluiting*. <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2020/10/A-2020-030-BRUPARTNERS-NL.pdf>
- CGSLB (2021, 15 november). *Il est temps d'en finir avec le recours excessif aux contrats journaliers pour les travailleurs intérimaires*. <https://www.cgsלב.be/fr/interim/travail-interimaire/articles/il-est-temps-den-finir-avec-le-recours-excessif-aux-contrats>
- De Gaulejac, V., & Taboada Léonetti, I. (1994). *La lutte des places. Insertion et désinsertion*. Desclée de Brouwer.
- De Vil, G., Fasquelle, N., Frère, J.-M., & Van den Bosch, K. (2021). *De evolutie van het armoederisico in België bij de bevolking beneden 60 jaar* (Working Paper 6-21). Federaal Planbureau. [https://www.plan.be/uploaded/documents/202106040857580.WP\\_2106\\_12396.pdf](https://www.plan.be/uploaded/documents/202106040857580.WP_2106_12396.pdf)
- Dierckx, S. (2021, 1 februari). *Waarom het minimumloon broodnodig omhoog moet*. Denktank Minerva. <https://www.denktankminerva.be/opinie/2021/2/1/waarom-het-minimumloon-broodnodig-omhoog-moet>
- Eurostat. (2023). *In-work at-risk-of-poverty rate* [Dataset]. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm070/default/table?lang=en>
- Federale regering. (2020, 30 september). *Regeerakkoord*. [https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord\\_2020.pdf](https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf)
- FOD Sociale Zekerheid. (2019). *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2019. Slowly falling behind*. <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/publications/silc/silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2019-en.pdf>
- Ghys, T. (2020). *Wie neemt robotisering serieus?* In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, R. Remmen, W. Vandenhoele, & A. Vanhaarlem (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2020* (pp. 253-269). [https://medialibrary.uantwerpen.be/files/99421/2005b248-42b0-4934-96de-e5b6bbc19ed8.pdf?\\_ga=2.196707308.1181808589.1638352547-1044477845.1610012811](https://medialibrary.uantwerpen.be/files/99421/2005b248-42b0-4934-96de-e5b6bbc19ed8.pdf?_ga=2.196707308.1181808589.1638352547-1044477845.1610012811)
- Hoge Raad voor Werkgelegenheid. (2021). *Welke positie hebben de laaggeschoolden op de arbeidsmarkt in België?*. [https://hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/hrw\\_2020\\_laaggeschoolden.pdf](https://hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/hrw_2020_laaggeschoolden.pdf)
- Horemans, J., Kuypers, S., Marchal, S., & Marx, I. (2020). *De kwetsbare werkende. Een profiel-schets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen* (COVIVAT Beleidsnota 4). <https://drive.google.com/file/d/1yLOcXiDmDyOj6btm38rzhFL1IGvrEF5K/view>
- Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen. (2022). *Loonkloofcijfers 2022. Datajaar 2020*. <https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/2022-loonkloofcijfers.pdf>
- Mouvement ATD Quart Monde Belgique. (2021). *Les Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique. L'emploi décent comme un droit pour toutes et tous*. <https://atd-quartmonde.be/cms/wp-content/uploads/2021/07/note-tzcl-d-atd-2021.pdf>
- Nicaise, I. (2017). *Rising employment, sticky poverty in Belgium* (Flash Report). [https://www.researchgate.net/profile/Ides-Nicaise/publication/323704286\\_Rising\\_employment\\_sticky\\_poverty\\_in\\_Belgium/links/5aa6dadeaca272326825f438/Rising-employment-sticky-poverty-in-Belgium.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ides-Nicaise/publication/323704286_Rising_employment_sticky_poverty_in_Belgium/links/5aa6dadeaca272326825f438/Rising-employment-sticky-poverty-in-Belgium.pdf)
- Paugam, S. (2007). *Repenser la solidarité: l'apport des sciences sociales*. Presses Universitaires de France.
- Statbel. (2023a, 16 februari). *Meer dan 2 miljoen Belgen lopen risico op armoede of sociale uitsluiting*. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting#news>
- Statbel. (z.d.). *Risico op armoede of sociale uitsluiting - cijfers*. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting#figures>

- Statbel. (z.d.). *SILC-definities*. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/plus>
- Statbel. (2023d, 30 mei). *Consumptieprijsindex. De inflatie bedraagt 5,60 %*. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/consumptieprijsindex/consumptieprijsindex>
- Steenssens, K., Sannen, L., Ory, G., & Nicaise, I. (2008). *W2: Werk- en Welzijnstrajecten op maat. Een totaalconcept* (Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma). Hoger Instituut voor de arbeid (HIVA KU Leuven). <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/34157>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2013). *Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2012-2013*. <https://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag7/volledigverslag.pdf>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2019). *Duurzaamheid en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2018-2019*. <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2019/12/Duurzaamheid-en-Armoede-Tweejaarlijks-Verslag.pdf>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2021a). *Solidariteit en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2020-2021*. <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/12/211220-Tweejaarlijks-Verslag-Solidariteit-en-armoede-NL.pdf>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2021b). *Nood aan extra initiatieven voor precaire groepen in de herstelplannen*. <https://mailchi.mp/c8aab9f17e48/nieuwsflits-2020-2-steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede-747450>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2021c). *Interfederale nota over de impact van de Covid-19-crisis in situaties van armoede en bestaansonzekerheid*. <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/04/Interfederale-nota-impact-COVID-19-april-2021-NL.pdf>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2021d). *Bijdrage van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in het kader van het Plan voor herstel en veerkracht*. <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2021/07/Bijdrage-herstelplan-Steunpunt-tot-bestrijding-van-armoede-NL.pdf>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2023a). *Feiten en cijfers. Hoeveel bedragen de minimumuitkeringen en het minimumloon?*. [https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2023/01/230101\\_minimumuitkeringen-zonder-.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2023/01/230101_minimumuitkeringen-zonder-.pdf)
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2023b). *Feiten en cijfers. Hoeveel mensen lopen gevaar in armoede te geraken?*. [https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2023/03/230320\\_aantalarmen.pdf](https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2023/03/230320_aantalarmen.pdf)
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. (2023c). *Feiten en cijfers. Hebben vrouwen een hoger risico op armoede en bestaansonzekerheid dan mannen?*. <https://www.armoedebestrijding.be/wp-content/uploads/2022/09/Gender-en-armoede-fiche-NL.pdf>
- Vandekerckhove, S., Lenaerts, K., Horemans, J., Kampelmann, S., & Goos, M. (2018). *In-work poverty and shifts in work, income, and the composition of households* (Final Report). BRAIN-be -Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks. [http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/IPSWICH\\_FinalReport.pdf](http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/IPSWICH_FinalReport.pdf)

- Van Hootehem, H., & Morel, T. (2020). Duurzaam werken, duurzaam leven. *Lokaal*, 6, p.38-39. <https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/2020Lokaal06-Duurzaam-werken-duurzaam-leven.pdf>
- Van Hove, H., & De Vos, D. (2021). *De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België. Rapport 2021*. Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen & FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. [https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/136\\_-\\_loonkloofrapport\\_2021.pdf](https://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/136_-_loonkloofrapport_2021.pdf)
- Vranken, J., & Ghys, T. (2021). Structureel armoedebeleid is slim armoedebeleid (en vice versa). In J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, & W. Vandenhole (Reds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2021* (pp. 140-161). University Press Antwerp. [https://medialibrary.uantwerpen.be/files/99421/6b9a2607-773a-4ce2-bc43-562a7c1b689c.pdf?\\_ga=2.120769736.1181808589.1638352547-1044477845.1610012811](https://medialibrary.uantwerpen.be/files/99421/6b9a2607-773a-4ce2-bc43-562a7c1b689c.pdf?_ga=2.120769736.1181808589.1638352547-1044477845.1610012811)



# Iemand moet het zeggen. Over werk als welzijn

Ruth Claes - brugfiguur werk

## ABSTRACT

Sinds januari 2023 is Ruth Claes, sociaal ondernemer, aangesteld als brugfiguur werk. De rol is in het leven geroepen door minister van Werk Jo Brouns en is ingebed in het project Capacity Building. In deze opiniebijdrage geeft de brugfiguur ons haar kijk op werk, voornamelijk in relatie tot outreach, activering en effectieve inclusie op de werkvloer. Werk is welzijn, luidt het. Werk is een sociaal bindmiddel, niet-beroepsactieven hebben ook echt wel persoonlijke en sociale behoeften op basis waarvan zij aan het werk willen gaan. Om de drempels weg te werken, moeten wij zowel hen in hun weg ondersteunen als werkgevers op weg helpen wanneer zij niet-traditionele profielen willen aanwerven. Het verhogen van de werkzaamheidsgraad heeft zoveel meer te winnen bij een inclusieve benadering die op persoonlijke en sociale behoeften van deze doelgroep inspeelt dan bij een beleid dat inzet op financiële prikkels, dus op de wortel en de stok. Werken moet evenwel lonend zijn, maar loon is in de eerste plaats een zaak van hygiëne en fairness, geen zeer werkzaam noch duurzaam activeringsinstrument. Het aanraden van werk valt of staat veeleer met de juiste contactstrategieën. De zorg gaat daarom beter uit naar een juiste inrichting van lokale partnerschappen voor outreach en activering en naar ondersteuning van werkgevers in de inrichting van inclusieve werkvloeren, die als deel van die contactstrategie deze nieuwe werknemers effectief kunnen aanspreken en voor de openstaande vacatures kunnen binden.

Als brugfiguur werk neem ik ervaringen van de niet-werkenden mee en zoek ik naar een meer fijnmazige verbinding tussen hun belangen en de belangen van werkgevers, die dezer dagen te weinig mensen vinden voor hun vacatures. De niet-beroepsactieven krijgen hierbij mijn bijzondere aandacht. Mijn rol is onafhankelijk, ik wil immers verbindingen leggen en trek daarvoor de kaart van de pragmatiek, de wetenschap dus van het terrein. Mijn achtergrond ligt immers daar: in *outreachen*, activeren, werkgever zijn en mensen op mijn werkvloeren sterker maken, waarna ze verder doorstromen. Sinds januari 2023 ben ik over die zaken in gesprek met beleid, sociale partners, lokale besturen en regisseurs, VDAB en Europa WSE. Terwijl ik in de pen kruip voor deze opiniebijdrage, werk ik ook aan een visienota waarin ik mijn eerste bevindingen en raadgevingen objectiveer. Maar op deze bladzijden maak ik een reflectie die vertrekt bij een ongeduld dat blijkbaar niet alleen mij maar ook anderen ten deel valt. Dat ongeduld gaat over het uitblijven van een grote beweging die de vele niet-werkenden daadwerkelijk toeleidt naar de vele openstaande vacatures.

## Het ongeduld juist vertalen, op maat

Hoe langer het duurt voordat niet-werkenden - werkzoekenden zowel als niet-beroepsactieven - de omslag maken naar (her)beginnen met werken, hoe meer voeding dat geeft aan een beleid dat uitgaat van financiële prikkels. Die kunnen belonend zijn of straffend. In mijn ervaring brengen die niet zoveel bij. Ook Paul de Beer, een Nederlandse arbeidseconoom die vorig jaar nog te gast was op het Vlaamse arbeidsmarktcongres, stelt dat mensen vaker voorrang geven aan niet-financiële aspecten van werk, zoals autonomie, een baan die voldoening geeft of een goede afstemming met hun privécontext.

Hij werkte dat uit in een interessant boek, dat werk sterker in het teken plaatst van participatie aan de samenleving en niet in de figuur van vraag en aanbod van arbeid (de Beer, 2022). In schrill contrast daarmee neemt de roep naar meer duidelijke prikkels mediagewijs de laatste tijd sterk toe. Daarom eerst even het volgende.

In meer dan vijftientig jaar activeren kwam ik nog niemand tegen die niet wilde werken. In de buitenbaan lopen, belast immers het welzijn. Midden in het werk staan daarentegen sterkt aan. Werk is algemeen aantrekkelijk. Ik wil deze punten straks nog wel nuanceren, maar het idee dat werk aantrekkelijker wordt met financiële prikkels, soms ook stokken genoemd, steunt vooral op taaie vooronderstellingen die van één kant komen, en dat is niet de kant van de betrokkenen. Dat laatste is manifest. Onze samenleving is in die mate opgedeeld geraakt dat leefwerelden van verschillende groepen gescheiden zijn langs lijnen van opleiding, herkomst en loopbaanontwikkeling. Uitgerekend langs die lijnen overklast de stem van professionelen - van de werkende buur tot de aangestelde expert - de stem van de anderen in de buitenbaan. Langs die lijnen is het mogelijk beleidsadviezen te lanceren over de hoofden van de doelgroep heen. En om stille meerderheden in de eigen groep van die adviezen te overtuigen. Daarom kan de vooronderstelling dat anderen, die niet werken, minder verantwoordelijkheid opnemen dan 'wij', die wel werken, zo taai zijn.

Als wij ons ongeduld willen vertalen in inspanningen, dan moeten we een kaart trekken die meer op maat is van zowel aanbod als vraag. Beide missen vandaag te veel de aansluiting naar elkaar. Neem vooreerst de niet-werkenden. De meesten onder hen passen vandaag niet meer in de vacatures. Taal, kwalificaties en ervaring, daarnaast ook het ontbreken van sociale steun en zelfvertrouwen, om nog maar te zwijgen over de zorgen die uitgaan van armoede of recente migratie en die zo de focus op werk in de weg staan, zorgen er gewoon voor dat de afstand tot werk te groot is. De wil om te participeren is daarom niet kleiner. Ze vraagt echter inspanningen om te worden ontsloten. Aan de andere zijde betekent de demografische omslag op de arbeidsmarkt, waarin meer mensen uitstromen dan instromen, voor werkgevers een turbulente omgeving. Zij staan voor de uitdaging om hier meer prioriteit aan te leren geven in een context waarin zich al meerdere innovaties en investeringen opdringen. Hun beproefde personeelsbeleid en arbeidsorganisatie moeten in meer of mindere mate op de schop. Ze zoeken ook al naar nieuwe werkwijzen, maar hebben hefboomen en ondersteuning vandoen om hun drempels en werkvloeren aan te passen aan niet-traditionele profielen. Dat gaat over aanpassingen aan vacatures, een nieuwe zienswijze op functies of arbeidsbreuken, het doorbreken van louter psychologische of louter taakgerichte hr, het aangaan van partnerschappen, enzovoort. Er is expertise over diversiteit en inclusie beschikbaar die nu veel sterker, concreter en op maat naar de ondernemingen gedissemineerd zou moeten worden. Er valt ook iets goed te maken. Zo verloor op zeker ogenblik het hoofdstuk over EAD (evenredige arbeidsdeelname) zijn plaats in het Vlaamse beleid, waarmee ook de diversiteitsconsulenten uit beeld zijn verdwenen. In de aanloop naar de voorspelde krapte op de arbeidsmarkt had dit voor alle betrokkenen eigenlijk niet slechter kunnen vallen.

Finaal zal werk, dat over het algemeen de beste vorm is van sociale bescherming, mensen ook meer kans geven om uit de armoede weg te stappen en om meer welzijn te ervaren. Ook op langere termijn, na afloop van de beroepsloopbaan, is dat het geval. Meer arbeidsparticipatie zorgt ervoor dat rechten worden opgebouwd en kan daardoor armoede ook doen afnemen.

## Outreachen

Er is momenteel grote bezigheid rond outreach en activering doordat VVSG en partners daar een nieuw programma voor aan het uitrollen zijn. Dat luistert naar de naam Capacity Building en krijgt daarvoor middelen van Europa WSE. Het opzet is om een praktijk van afzonderlijk lopende projecten te laten opvolgen door lokaal geregisseerde partnerschappen die verschillende expertises gebundeld kunnen inzetten.

Ik denk dat we eerst en vooral goed letten op de richting die deze partnerschappen voor ogen nemen. Vaak werken ze met doelgroepen die noden hebben op het vlak van welzijn en het risico is dat ze in welzijnstaken terugvallen, dus te weinig werk centraal stellen. Dit spanningsveld is ergens logisch. Bij outreachen treden uiteenlopende facetten van sociale onderbescherming naar voor, je kan die dingen niet van elkaar isoleren. Maar we helpen echt niemand vooruit als er hier en daar bijkomende welzijnschikels ontstaan in plaats van plaatsen waar mensen leren handen en voeten geven aan min of meer latent gebleven wensen om te werken. Outreach en activering geef je ook beter niet vorm met sociaal werkers die uit het klassieke welzijnswerk komen. Daar moeten juist profielen aan de bak die zich een werkgeversperspectief voor ogen kunnen nemen.

Een goed voorbeeld dat ik op mijn rondgang in het Vlaamse land leerde kennen, is het JoTa-project in Oudenaarde (JoTa, 2019). Het gaat om een samenwerkingsverband tussen jeugdzorg, het sociaal huis en VDAB. De partners houden een doelgerichte fasering voor ogen. Er wordt een voortraject rond welzijnsnoden afgewerkt, voordat deelnemers beginnen te oefenen in werken. Een sterk onderdeel daarvan, vind ik, is dat er deelnemers leren rijden met een heftruck. Niet als kwalificatietraject maar om samen aan het werk te zijn, uitdaging en controle te ervaren, zelfvertrouwen te winnen en met de aanwezige begeleiders hun vragen en verwachtingen over werk te delen. Wie in die concrete en aanklampende werking doorzet, is gesterkt en vervolgt zijn traject in joboriëntatie en jobmatching. Over de jaren heen stroomde een meerderheid van de jongeren door: 29% vond werk in het reguliere circuit.

Maar er zijn nog meer innovaties nodig. In Borgloon en Hasselt zet vzw IN-Z sinds kort brugfiguren in voor vindplaatsgerichte werving. Het project is heel recent en loopt met steun van het Instituut voor Gelijke Kansen voor Vrouwen en Mannen. Het vormt een logisch vervolg op de beslissing van enkele jaren geleden om doelgroepwerknemers uit de lokale diensteneconomie (sociale economie) als brugfiguur in te zetten in werkingen voor kwetsbare doelgroepen. Denk aan preventieve gezinsondersteuning, brede scholen en meer recent ook de digibanken. Dat zijn allemaal werkingen waarin het inzetten van doelgroepwerknemers meerwaarde had laten zien voor het outreachen naar gebruikers omtrent diverse thema's. Door in de contacten meer aandacht in te bouwen voor werk, konden niet-beroepsactieven, vooral ouders uit kwetsbare gezinnen, op weg gezet worden naar opleiding en werk. De nieuwste ontwikkeling is hier dat een aantal doelgroepwerknemers nu zijn doorgestroomd naar een expliciete rol als brugfiguur. Voorwaarde is dat zij de eigen gemeenschap overstijgen. Bijvoorbeeld een brugfiguur die zelf Syrische vluchteling is, outreacht evengoed naar mensen met andere achtergronden, naar mensen zonder migratieverleden enzovoort. Het valt op dat deze brugfiguren, voorlopig twee vrouwen en één man, reputatie opbouwen als personen die je moet spreken als je het over werk wilt hebben. Ze zijn heel pragmatisch, staan niet in voor het voltrekken van meer uitgebreide begeleidingstrajecten waar die nodig zijn. Maar ze halen mensen van onder de radar en wachten er niet mee om van werk een thema te maken.

Outreachen en activeren vraagt een gebalanceerde combinatie van insteken en competenties. Daar ligt nog een groot leerveld voor lokale actoren én regisseurs. Maar het strategische belang van vindplaatsgerichte inspanningen is moeilijk te overschatten. Het is de belangrijkste weg om mensen te winnen voor werk, in hun belang en in het belang van werkgevers. In het voorbeeld van JoTa gaat het vaak over jongeren met een leefloon, in het voorbeeld van de brugfiguren vaker over personen zonder uitkering. Deze mensen 'winnen voor werk' heeft meerdere betekenissen. Het betekent mensen in staat stellen om een begeleiding naar werk of een beginnende loopbaan aan te vatten. Maar het betekent ook personen die onder de radar zitten, lokaal en maatschappelijk zichtbaar te maken, voor VDAB en haar partners en voor werkgevers. Veel andere mogelijkheden zijn er niet voor die groep. Ze genieten geen uitkeringen, kunnen niet opgevolgd en ook niet gesanctioneerd worden. Ook de goedbedoelde aanmoedigingen die uit fiscaal beleid moeten volgen, kunnen hen niet bereiken. De kloof tussen hun huidige inkomen en inkomen uit werk is nu immers al totaal. Wat natuurlijk niet wegneemt dat een brugfiguur mag aanprijzen dat werken rechten opbouwt, ook bijvoorbeeld naar een later pensioen toe. Maar ook dat is dan nog een onderdeel van outreach, waarin het erop aan komt om relaties te leggen en een versterkend parcours rondom tot niets verplichte niet-beroepsactieven aan te vatten.

## Inclusieve werkvloeren ... maar ook werk als sociaal bindmiddel

Mijn eigen ervaring als werkgever is dat je instroom - en belangrijker nog, retentie - kan opwekken door twee dingen. Ten eerste door de toegangsdrempels te verlagen, niet alleen in de vacatures en in het onthaalbeleid, maar ook in de werking zelf. En ten tweede door in gesprek te gaan met je nieuwe werknemers, waardoor je leert wat zij nodig hebben om bij je te blijven werken en te leren. De relatie is belangrijk. Zeker bij aanvang, maar ook nadien mag ze niet uitdoven.

Een onderzoek naar kortgeschoolde vrouwen met migratieachtergrond die mijn onderneming in begeleiding had genomen of recent had aangeworven, heeft dat patroon sterker naar voor gehaald (Pulinx, 2022). Ook hier moet ik stellen: de financiële prikkel is een bijzaak, ook al speelt armoede in het gezin voor deze vrouwen mede een rol om werk te zoeken. Het onderzoek onderstreept in de eerste plaats dat werk voor deze vrouwen een 'bindmiddel' is dat hen midden in de samenleving brengt. Daarom zeg ik altijd dat werk wensen een plaats in de samenleving geeft en ook een identiteit. Onder de oppervlakte van arbeidsmarktdrempels als taal, kinderopvang en vervoer schuilen sterke persoonlijke en sociale motieven om uit huis te zijn en bij te dragen tot de samenleving. Meer inkomen voor het gezin kan zeker ook een motief zijn, maar de behoeftes aan zelfwaardering, sociaal contact, oefenkansen voor Nederlands, een gelijkwaardige positie verwerven in het gezin en andere blijken te overwegen. De conclusie luidt dat een inclusieve werkgever een krachtige maar veilige werkomgeving biedt die maatschappelijk gewaardeerde rollen aanbiedt. Het is essentieel dat wij dit meenemen in onze inspanningen meer inclusieve werkvloeren te creëren. Daar ligt ook de nuance bij wat ik hoger schreef: in het werk staan sterkt aan. Of wanneer ik beweer: werk is welzijn.

Maatwerk is daarin een sleutel. Goffin en collega's (2022, p.45-59) hebben dat perspectief systematisch opengetrokken naar de volledige groep van niet-beroepsactieven: NEET-jongeren (not in education, employment, training), langdurig zieken, jonge moeders zonder werkervaring of diploma, volstrekt anderstalige vluchtelingen, herintreders die zorgtaken op zich nemen, enzovoorts. Werkgevers die met deze niet-traditionele profielen willen werken, zullen deskundig in uiteenlopende richtingen moeten ondersteund worden. Naargelang de sociale en persoonlijke dispositie van de betrokkenen, vragen zij andere aandacht en andere interventies. Met hen als werkgever, eventueel daarin geholpen door een externe begeleider, in gesprek gaan en een relatie aanknopen, zal nodig zijn. Maar de noden waarop je moet inspelen zullen uiteenlopend zijn: laagdrempelig onthaal, een ontwikkelingsgerichte selectie, taalcoaching, een enkelvoudig aanspreekpunt dat vertrouwen opbouwt, flexibiliteit van de werkgever, ondersteuning in randvoorwaarden, ondersteuning in soft skills, een combinatie werk en tijdelijke ongeschiktheden en nog zoveel meer. Er is niet *one size fits all*.

Al goed dat Vlaanderen met middelen van Europa WSE een ondersteunend aanbod voor werkgevers in het vooruitzicht stelt. Er leeft het duidelijke voornemen om middelen in te zetten in concrete cases, op basis dus van effectieve toeleidingen en instroom. Voor het wegvallen van diversiteitsconsulenten is dus hopelijk compensatie op komst. De bedoeling is bovendien om beschikbare expertises zo complementair mogelijk in te zetten.

## Verandering nastreven in tijden van ongeduld

Een eenvoudige manier om grote groepen van niet-werkenden te laten instromen in de vele openstaande vacatures is er niet. Hier hebben we een meer diepgaande omslag vandoen, die onze economie beter in staat stelt om niet-traditionele instromers te vinden en aan zich te binden. De partnerschappen die ESF Europa in het vooruitzicht stelt, zijn de eerste flankerende maatregelen in die zin.

Bij succes zullen ze een behoorlijke groep mensen aan boord van de arbeidsmarkt helpen en een voldoende reeks van ondernemingen begeleiden naar meer inclusief werkgeverschap. Dat zal veel innovatie vragen. Daar zal dus een patroon ontstaan van voorlopers en volgers. In een latere fase en met andere middelen zal het zaak zijn innovaties te *mainstreamen* om ook het gemiddelde op te trekken. Omdat er niet in alle gevallen extra middelen zullen zijn, zal het soms zaak zijn om de huidige middelen voldoende inclusief in te zetten.

Tegelijk moeten we nu al breder kijken, willen we effectief terrein boeken. Ik neem hiervoor drie contexten voor ogen: de sociale economie, het onderwijs en het beleid in welzijn en zorg.

De sociale economie staat vandaag al voor werkbaar werk voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Maar ze kan nog sterker meewerken aan inclusieve werkvloeren buiten haar eigen sector. Misschien stelt zij vandaag de dag nog te vaak de klassieke vraag naar groei voor het eigen aanbod, alsof dat haar enige bijdrage kan zijn om de arbeidsmarkt receptiever te maken voor maatschappelijk en economisch kwetsbare groepen. Nu er een momentum is om werkvloeren in de reguliere economie meer inclusief te maken, zou verdere groei voor de sociale economie ook kunnen gebeuren in een intersectoraal verband. Daarmee zouden we bijvoorbeeld doelgroepwerknemers en reguliere werknemers kunnen inzetten in gemeenschappelijke taken of werknemers uit de rangen van de sociale economie op de vloer kunnen voorbereiden op vacatures in het reguliere kader. Wat dan desgevallend natuurlijk ook ondernemingen uit de andere sectoren verplicht.

Ook het onderwijs kan niet afzijdig blijven. Vandaag al hebben we professionals nodig die meer empathie aan de dag leggen voor de thema's van inclusie en meer kaas hebben gegeten van alle pragmatische voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om niet-traditionele profielen aan het werk te krijgen en te houden. Zo staan opleidingen sociaal werk nog helemaal in het teken van een klassieke welzijnsbenadering zoals die vorm kreeg tijdens de hoogdagen van de verzorgingsstaat. Vandaag zijn werk en activering echter meer dan ooit een (voor het individu vaak problematisch) sluitstuk van sociale bescherming en moeten die 'ondernemende' thema's het professionele ethos sterker gaan kleuren. Hetzelfde voor gloednieuwe hr-opleidingen aan onze hogescholen. Als ze de juiste afgestudeerden willen afleveren, kan dat maar door praktijkervaring met inclusieve werkvloeren een centrale plaats toe te kennen in het curriculum. Inclusie is meer dan een powerpoint met geneste cirkels.

Het overheidsbeleid ten aanzien van welzijn en zorg is al langer vertrouwd met schema's van zij-instroom. Dat is de progressie die er in de afgelopen jaren is gemaakt. Maar ik zie bijvoorbeeld in de betrokken sectoren zeer trage reacties op mogelijkheden om in samenwerking met de sociale economie werkvloeren te versterken en oplossingen te zoeken voor openstaande vacatures. Er dienen zich te weinig voorlopers aan, actoren stappen niet in om dezelfde redenen die hen daartoe zouden moeten aanzetten, namelijk dat er veel dingen aan het veranderen zijn. Waar werkgevers uit de profit sneller beslissen om iets op te lossen, schuiven werkgevers uit welzijn en zorg veranderingen in hun personeelsbeleid langer voor zich uit. Mogelijk neemt het vooruitzicht op zij-instroom van gekwalificeerde medewerkers ook dwang en drang weg in zaken van arbeidsinnovatie en inclusie, ik weet het niet. Slimme beleidsverantwoordelijken laten dit verder onderzoeken en denken na over 'inclusieve stimuli' die actoren uit zorg en welzijn sneller over de streep halen.

## Werken moet lonen

Ik geef dus aan dat wij in de breedte op zoek moeten naar hefboomen die onze economie beter afstemmen op beschikbare arbeidskrachten en niet moeten verwachten dat financiële prikkels voor 'ons' het werk wel zullen doen. Maar daar blijft nog een vraag liggen. Moet werken dan niet lonen? Ligt daar geen intrinsiek verband? Zeker wel, vanuit *fairness* beschouwd.

Het mag ook duidelijker worden wat het verschil is tussen werken en niet-werken. Naargelang statuut en situatie ligt dat anders, waardoor mensen zelf en ook opiniemakers meer opgaan in percepties dan in feiten. Er is een groep mensen die een goede uitleg nodig heeft hierover, ook gewoon om zich oké te voelen met de arbeidsvoorwaarden van een jobaanbieding. Onoverzichtelijkheid kan voor twijfel zorgen, dat werkt psychologisch en kan werk onterecht op een afstand houden.

Min of meer in hetzelfde verband mogen we ook de band tussen activering en het arbeidscontract nauwer aanhalen. Een arbeidscontract vind ik het beste kader voor activering. Wanneer mensen de kans krijgen om in te stromen met een lage drempel, openen zich meteen heel wat mogelijkheden die afgesloten blijven zolang ze in een traject zitten. Alleen al de drempel naar beneden halen voor taal, levert de betrokkene vaak oefenkansen Nederlands op die buiten de werkvloer ontoegankelijk blijven. We zien het arbeidscontract nog te veel als eindpunt van activering, terwijl het er net een hefboom voor is. Je kan als beleidsmaker of als werkgever ook zitten wachten tot mensen voeling hebben met werksituaties, zelfwaarde hebben ontwikkeld, niveau x of y hebben bereikt in uurtjes NT2 of hun talenten hebben verkend in groepsbegeleiding, maar dat heeft veel minder potentieel.

Als laatste wil ik nog dit kwijt over verloning. Ook weer in de filosofie dat werken moet lonen, maar met de kanttekening dat instroom op de lage drempel op de werkvloer zichtbaar kan zijn in lagere productiviteit dan wel meer omkadering. In de sociale economie hanteert men daarom lagere lonen. Het minimumloon is daar een referentie, mits een aantal koopkrachtversterkende toevoegingen. Ik pleit hier ook niet voor een rush naar de minima. Maar in verschillende sectoren hanteert men voor instromers in uitvoerende functies meteen rechten en barema's die werden onderhandeld in betere tijden - het is te zeggen in tijden van voldoende en homogene instroom, al dan niet verbonden aan getuigschriften die instromers vandaag lang niet meebrengen. Ik denk daarbij ook aan de zorg. Vandaag en zeker morgen wordt invulling van vacatures meer afhankelijk van *jobcarving*, opleidingen op de werkvloer en langdurige regelingen op maat. Willen we een vorm van laagdrempelige arbeid installeren, dan is er nood aan nieuwe functiecategorieën, al dan niet tijdelijke, die in het teken staan van oriëntatie of ingroei.

## Coda

De uitdagingen van onze arbeidsmarkt zijn complexer dan ooit. Willen we echt werk maken van werk, dan zullen we krachten moeten bundelen. En traditionele processen durven loslaten om plaats te maken voor echte innovaties.

Als onafhankelijk brugfiguur wil ik deze verandering mee initiëren. Waarbij ik er diep van overtuigd ben dat '*Iedereen aan boord*' pas mogelijk is vanuit een participatieve benadering van onbenutte kansen. Vanuit deze gedachte zal er veel minder stok nodig zijn, daarvan ben ik zeker.

"Ik heb geen specifiek talent, ik ben gewoon nieuwsgierig" - Albert Einstein

**BIBLIOGRAFIE**

- De Beer, P. (2022). *De mythe van de arbeidsmarkt*. ASP - Academic and Scientific Publishers.
- Goffin, K., Sempels, Y., De Coen, A., Valsamis, D., & Vansteenkiste, S. (2022). *Het arbeidspotentieel van niet-beroepsactieven: een vraagzijdebenadering*. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.
- JoTa. (2019). *JoTa werkt. De zoektocht van kwetsbare jongvolwassenen op de arbeidsmarkt*. Garant.
- Pulinx, R. (2022). Werk als bindmiddel. Onderzoek naar de motivatie van laagopgeleide vrouwen met migratieachtergrond. In J. Vancoillie, L. Ory, & R. Pulinx (Red.), *Incluzed. Inclusief ondernemen met kortgeschoolde vrouwen met een migratieachtergrond* (pp. 29-81). ASP - Academic and Scientific Publishers.

# 60 jaar sociale reclassering in Vlaanderen: een verhaal van activering en inclusie binnen maatwerkbedrijven

Pieter Valkeneers - Groep Maatwerk

## ABSTRACT

Maatwerkbedrijven stellen momenteel 24 295 maatwerkers (personen met een verre afstand tot de arbeidsmarkt) te werk. De 118 maatwerkbedrijven doen dit door economische activiteiten te ontwikkelen zoals reguliere bedrijven. In dit artikel willen we een inzicht geven in de geschiedenis, het heden alsook de toekomst van de sector van de maatwerkbedrijven.

We schetsen de evolutie in de sector van het eerste kader - de wet voor sociale reclassering van mindervaliden van 16 april 1963 - tot het huidige collectief maatwerkkader. Dit zowel vanuit het overheids perspectief als het economisch perspectief. We kunnen vaststellen dat de sector en bijgevolg de maatwerkers verweven zitten binnen de Vlaamse economie.

Het huidige collectief maatwerkkader heeft sinds 1 januari 2019 de sociale en beschutte werkplaatsen op één leest geschoeid. Sociale en beschutte werkplaatsen vervelden tot maatwerkbedrijven. Door de schotten weg te nemen, kunnen vandaag alle personen met een verre afstand tot de arbeidsmarkt in een maatwerkbedrijf terecht. De huidige tewerkstelling toont aan dat er een vermenging van de twee historische doelgroepen is binnen de maatwerkbedrijven.

De maatwerkbedrijven zullen in de toekomst verder inzetten op inclusie. Dit door hun kennis en expertise in functie van begeleiding van maatwerkers in te zetten bij reguliere bedrijven, alsook door zelf inclusievere werkvloeren te organiseren. Vlaanderen biedt met het individueel maatwerkkader - waarmee verder schotten worden weggewerkt - een katalysator voor deze verdere stap in inclusie. Daarnaast zal de sector verder als hefboom functioneren voor de circulaire economie.

We sluiten het artikel af met een aantal beschouwingen over werkloosheidsvallen. We geven een inzicht in de loonvorming op sectoraal niveau, het belang van intrinsieke motivatie alsook de ondersteuning vanuit de sociale dienst.

Dit jaar bestaan de beschutte werkplaatsen of maatwerkbedrijven zestig jaar. In dit artikel nemen we u mee naar het prille begin in 1963. We brengen in beeld hoe de toenmalige beschutte werkplaatsen evolueerden naar de performante, inclusieve organisaties van vandaag en zoomen daarbij in hoe zij een efficiënt middel zijn in de strijd tegen de werkloosheidsvallen.



## Maatwerkbedrijven in Vlaanderen: een lange geschiedenis

### Hoe het begon: initiatief voor de 'gebrekkigen en verminkten' van WO II

Het verhaal van de maatwerkbedrijven begint op 16 april 1963, toen de wet betreffende de sociale reclassering van de mindervalide werd gestemd. Toch waren er reeds 'beschutte werkplaatsen' actief in de jaren veertig en vijftig. Na de Tweede Wereldoorlog kwam er een groep 'gebrekkigen en verminkten' op de arbeidsmarkt, onder wie veel blinden. De beschutte werkplaatsen - eigenlijk waren het veredelde dagcentra - die in de jaren veertig en vijftig ontstonden, richtten zich dan ook voornamelijk op deze groep.

Onder druk van internationale conventies werden in deze periode ook de eerste wettelijke initiatieven genomen. Zo werd binnen het ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg in 1952 een bedrag van 500 000 Belgische frank ter beschikking gesteld aan elf "groeperingen en instellingen die werkplaatsen of -centra voor tewerkstelling en beroepsherscholing van invaliden en verminkten inrichten." In totaal werd aan drie Vlaamse initiatieven een tussenkomst gegeven. Het ontbrak echter nog steeds aan een echt wettelijk kader voor de beschutte werkplaatsen (Samoy, 1998).

### Een spectaculaire groei

In 1963 zag het 'Rijksfonds voor Sociale Reclassering van de Mindervaliden' het licht. Dit nieuwe fonds was verantwoordelijk voor de medische en professionele revalidatie, alsook de reclassering van personen met een handicap. Het fonds ressorteerde onder het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid; er was dus geen link met de zorgsector. De sectorale sociale partners - werkgevers en werknemers - maakten, samen met het beleid, deel uit van de Raad van Bestuur van het Rijksfonds. In die periode was deze Raad van Bestuur dan ook het orgaan waar het formele overleg tussen werkgevers en werknemers plaatsvond.

Tegen het einde van 1964 had het Rijksfonds al 36 beschutte werkplaatsen (BW) erkend in België. Deze 36 BW stelden 751 personen met een handicap tewerk. In de volgende 25 jaar groeide de sector spectaculair: eind jaren tachtig werkten er al 11 710 werknemers met een handicap. Deze groei werd mede mogelijk gemaakt door de manier waarop het Rijksfonds gefinancierd werd. Het waren de aanvullende premies op verzekeringen zoals de arbeidsongevallenverzekering en de auto-ongevallenverzekering die zorgden voor de inkomsten.

Het Rijksfonds voorzag in een percentuele loonsubsidiëring van de werkplaatsen, die door de jaren heen werd aangevuld met bijkomende subsidies. Hiernaast kwam er ook meer gesubsidieerd omkaderingspersoneel.

In de periode van het Rijksfonds groeide de sector niet alleen in aantallen, maar ook op vlak van infrastructuur. De eerste machines deden hun intrede en er werden gebouwen opgetrokken die aangepast waren aan de noden van de moderne bedrijfsvoering. De financiële armslag van de werkplaatsen werd breder, zodat extra gespecialiseerd omkaderingspersoneel aangeworven kon worden. Bovendien begonnen de BW zich te focussen op tewerkstelling in 'gewone' bedrijven, het zogenaamde enclavewerk. Dit model kreeg in 1975 voor het eerst een wettelijk kader.

### Een heuse aardverschuiving

In de jaren negentig gaat de sector door een periode van grote verandering en verdergaande professionalisering. Met de overheveling van het Rijksfonds naar het Vlaams Fonds vond er beleidsmatig een ware aardverschuiving plaats.

De staatshervormingen van 1980 en 8 augustus 1988 hevelde het gros van de bevoegdheden rond het beleid voor personen met een handicap over van het federale niveau naar de gemeenschappen.

Concreet betekende dit zowel de regionalisering van de bevoegdheden inzake huisvesting, onderhoud, behandeling en opvoeding van personen met een handicap - die tot dan onder het 'Fonds voor Medische, Sociale en Pedagogische zorg voor Gehandicapten' ressorteerden - als van de bevoegdheden inzake tewerkstelling, die onder het voormalige Rijksfonds vielen.

Vlaanderen opteerde ervoor om de beide bevoegdheden samen te brengen in één, nieuw op te richten fonds: het 'Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap'. Hierdoor komt het tewerkstellingsluik inzake handicap onder de bevoegdheid van de minister van Welzijn en dus niet langer onder de minister van Werk.

### **Volwaardige tewerkstelling**

Groot verschil met het vroegere Rijksfonds is dat het Vlaams Fonds zijn middelen krijgt via een dotatie vanuit de begroting van de Vlaamse Regering en een forfaitaire loonsubsidiering. De dotatie wordt jaarlijks aan het Vlaams Fonds toegekend en groeit enkel mee met het indexcijfer, wat lager ligt dan de groei van de inkomsten uit de verzekeringspremies. Deze premies worden nog steeds verzameld volgens de wet van 1963, maar worden niet langer gebruikt voor de maatschappelijke integratie van personen met een handicap.

Doorheen de jaren negentig worden verschillende subsidies voor de beschutte werkplaatsen afgeschaft. De belangrijkste hervorming is dat er werd overgegaan op een forfaitaire subsidiëring. De overheid maakte deze keuze om de budgetten beter te kunnen beheersen. Hierdoor kwam de verantwoordelijkheid voor de loonevolutie bij de werkplaatsen te liggen.

De keuze voor forfaitaire subsidiëring ging gepaard met de invoering van het gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen (GGMMI). Deze invoering werd onderhandeld in het nieuw opgerichte paritaire comité 327. Het minimumloon werd gradueel ingevoerd en de Vlaamse en de federale overheid namen hun verantwoordelijkheid met betrekking tot de meerkost. De federale overheid voorzag in een versterking van de structurele lastenverlaging en de invoering van sociale Maribel I II III.

Door de invoering van het GGMMI verschoof de inkomenspositie van de maatwerkers: in plaats van een bijstandsinkomen aangevuld met inkomen uit arbeid, kregen ze nu een volwaardig inkomen uit arbeid. De doelgroepwerknemers werden eindelijk erkend als volwaardige werknemers. Eind jaren negentig stelden de Vlaamse BW 13 583 personen met een handicap tewerk.

### **Terug naar het beleidsdomein Werk**

Aan het begin van het nieuwe decennium stond de sector voor grote uitdagingen. Deze omvatten economische crisissen, toenemende concurrentie van lageloonlanden, hogere verwachtingen van klanten en de vergrijzing van de doelgroep. Om hun werknemers een job op maat te kunnen aanbieden, zijn de werkplaatsen op zoek gegaan naar marktopportunities en diversifieerden ze steeds meer hun activiteiten. Hierbij lag de focus niet langer uitsluitend op het klassieke verpakkingswerk, maar schoten groendiensten als paddenstoelen uit de grond. Werkplaatsen werden steeds meer een partner van hun klanten, in plaats van enkel een uitvoerder.

In de besprekingen rond de indeling van de nieuwe beleidsdomeinen werd eind jaren negentig de beslissing genomen om de beschutte werkplaatsen over te hevelen naar het beleidsdomein Sociale Economie. Deze overheveling vond plaats op 1 april 2006. Door deze overheveling worden de beschutte werkplaatsen en andere werkvormen binnen de sociale economie samengebracht onder het beleidsdomein Sociale Economie. De subsidiërende overheid is sindsdien het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie (VSAWSE), nu het Departement Werk en Sociale Economie (DWSE).

De laatste stap in de overgang van het beleidsdomein Welzijn naar het beleidsdomein Werk werd gezet op 1 oktober 2008. Vanaf dan verloopt de toeleiding naar de sector BW via de VDAB, waarbij ze ondersteund worden door de Gespecialiseerde Trajectbegeleidingsdiensten (GTB). Dit kadert in de bredere inclusiegedachte die in die jaren opgang maakt: alle werkzoekenden, ook personen met een beperking, passeren via de VDAB.

De beschutte werkplaatsen komen met de overheveling na zestien jaar onder Welzijn dus terug bij het departement waar ze oorspronkelijk hun start kenden. Maar ze hebben wel een eigen identiteit (en een eigen minister), namelijk die van Sociale Economie.

### **Van sociale en beschutte werkplaatsen naar maatwerkbedrijven**

Intussen zijn er in Vlaanderen ook sociale werkplaatsen ontstaan. Deze werkplaatsen werden opgericht om tewerkstellingskansen te bieden aan 'zeer moeilijk bemiddelbare werkzoekenden'. Dit zijn werkzoekenden die door persoonlijke en omgevingsgerelateerde factoren niet aan de slag kunnen in het reguliere arbeidscircuit, maar die onder begeleiding wel in staat zijn om op maat te werken.

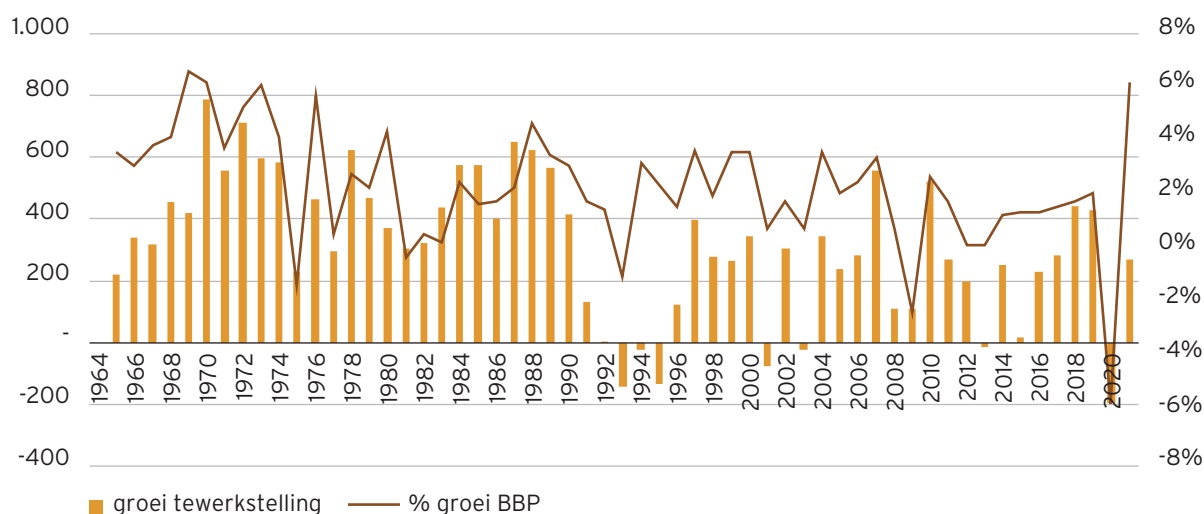
Het decretale kader werd op 14 juli 1998 gestemd. In vergelijking met de beschutte werkplaatsen is het aantal plaatsen (contingent) beduidend lager dan de vraag en kan men enkel activiteiten uitvoeren na goedkeuring door de minister (hierin speelt onder andere 'de scheefftrekking met de commerciële sector'). Al snel komt dan ook de eenmaking van beide werkvormen op de tafel. Dit resulteerde in 2009 in een principeakkoord. Op 12 juli 2013 werd het 'decretale kader maatwerk bij collectieve inschakeling' goedgekeurd door het Vlaams Parlement. Nadat het eerste uitvoeringsbesluit geschorst werd door de Raad van State in 2016 - voer voor een ander artikel - werd op 17 februari 2017 het uitvoeringsbesluit 'maatwerk bis' goedgekeurd.

Vanaf 2019 vallen beschutte en sociale werkplaatsen onder hetzelfde Vlaamse decretale kader. Door het nieuwe kader kunnen personen met een arbeidshandicap (PmAH) terecht in voormalige sociale werkplaatsen (omgekeerd kunnen ook personen met een psychosociale problematiek (PSP) terecht in voormalige beschutte werkplaatsen). We spreken vanaf 2019 over 'maatwerkers' (PmAH en PSP). Voor sociale werkplaatsen werd het activiteitsgebonden element volledig losgelaten vanuit de regelgever. De regelgever stelt: "een maatwerkbedrijf heeft als maatschappelijke hoofdactiviteit werk en begeleiding op maat aan doelgroepwerknemers verschaffen". Het beleid stelt dat minstens 65% van de medewerkers van een maatwerkbedrijf PmAH en PSP moeten zijn.

### **Verwevenheid met de economie doorheen de tijd**

Gedurende de zestigjarige geschiedenis van de sociale reclassering hebben de beschutte werkplaatsen een evolutie doorgemaakt. Waar ze oorspronkelijk gericht waren op het bieden van zorg, is de focus verschoven naar empowerment en heeft paternalisme plaatsgemaakt voor participatie en emancipatie. PmAH en beschutte werkplaatsen geraakten steeds sterker verweven met de Vlaamse industrie. Omgekeerd rekende het Vlaamse economische bestel steeds meer op de flexibele, duurzame en kwalitatieve oplossing van de PmAH. Beschutte werkplaatsen en reguliere bedrijven gingen steeds meer in partnerschap werken en verlieten het klassieke klant-leveranciermodel. **FIGUUR 1** geeft een inzicht in de verwevenheid tussen de tewerkstelling in beschutte werkplaatsen en de groei in het bruto binnenlands product (BBP).

**FIGUUR 1** \ Evolutie tewerkstelling in Vlaamse beschutte werkplaatsen (BW) en de groei in het BBP



**Bron:** Groep Maatwerk

De grote groei in de tewerkstelling van doelgroepwerknemers (DGWN) speelde zich voornamelijk af in de periode tussen 1970 en 1990. De sector kon maximaal meesurfen op de stijgende conjunctuur. Doordat het Rijksfonds autonoom en duurzaam gefinancierd was, konden werkplaatsen uitbreiden en werden ze ondersteund met stijgende subsidies. In **TABEL 1** vergelijken we de drie periodes van het Rijksfonds, Vlaams Fonds en WSE met elkaar.

**TABEL 1** \ Rijksfonds, VAPH en WSE vergeleken

|            | periode   | % stijging BBP/jaar | stijging PmAH/jaar | gem. % stijging PmAH |
|------------|-----------|---------------------|--------------------|----------------------|
| Rijksfonds | 1964-1989 | 3,1%                | 475,8              | 15,9%                |
| VAPH       | 1990-2005 | 2,2%                | 152,7              | 1,2%                 |
| WSE        | 2006-2021 | 1,2%                | 234,3              | 1,4%                 |

**Bron:** Groep Maatwerk

Ondanks de capaciteitsbeperking - die bereikt werd in 2008 - en de beperkte economische groei, heeft de sector in de periode onder Werk en Sociale Economie (WSE) een relatief grote tewerkstellingsgroei kunnen verwezenlijken. De passage binnen Welzijn heeft de merites dat de PmAH een volwaardige verloning ontvangen. Toch bleek dit een periode te zijn waarin de groei in BBP onvoldoende werd vertaald in bijkomende tewerkstelling.

## De Vlaamse maatwerkbedrijven vandaag

Anno 2023 tellen we in Vlaanderen 118 vzw's met een erkenning als maatwerkbedrijf. Al deze vzw's hebben de doelstelling om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt kwalitatief en op maat tewerk te stellen. **TABEL 2** geeft een overzicht met betrekking tot deze tewerkstelling.

## Een diverse doelgroep

In totaal zijn er in 2021 bijna 35 000 personen actief binnen de maatwerkbedrijven. De maatwerkers vertegenwoordigen met 24 295 personen de grootste groep. De begeleiding en omkadering gebeurt in hoofdzaak door de 5742 validen. De andere risicogroepen zijn personen die geen ticket 'maatwerk' hebben, maar toch een afstand tot de arbeidsmarkt ervaren (onder andere personen met het VOP of SINE-statuu).t).

**TABEL 2** \ Overzicht tewerkstelling in maatwerkbedrijven (MWB)

|                          | Vlaanderen    |               |               |
|--------------------------|---------------|---------------|---------------|
|                          | VBW           | VSW           | TOTAAL        |
| Aantal vzw (2023)        | 47            | 71            | 118           |
| <b>WN MWB</b>            |               |               |               |
| Maatwerkers              | 18 465        | 5 830         | 24 295        |
| Validen                  | 3 778         | 1 964         | 5 742         |
| Andere risicogroepen     | 565           | 249           | 814           |
| <b>Totaal</b>            | <b>22 808</b> | <b>8 043</b>  | <b>30 851</b> |
| <b>Niet op loonlijst</b> |               |               |               |
| artikel 60               | 139           | 1 546         | 1 685         |
| AMA WSE                  | 246           | 1 178         | 1 424         |
| andere                   | 118           | 820           | 938           |
| <b>Totaal</b>            | <b>503</b>    | <b>3 544</b>  | <b>4 047</b>  |
| <b>Totaal</b>            | <b>23 311</b> | <b>11 587</b> | <b>34 898</b> |

**Noten:** a. Cijfers tewerkstelling hebben betrekking op 31 december 2021  
 b. Cijfers tewerkstelling zijn inclusief langdurige zieken

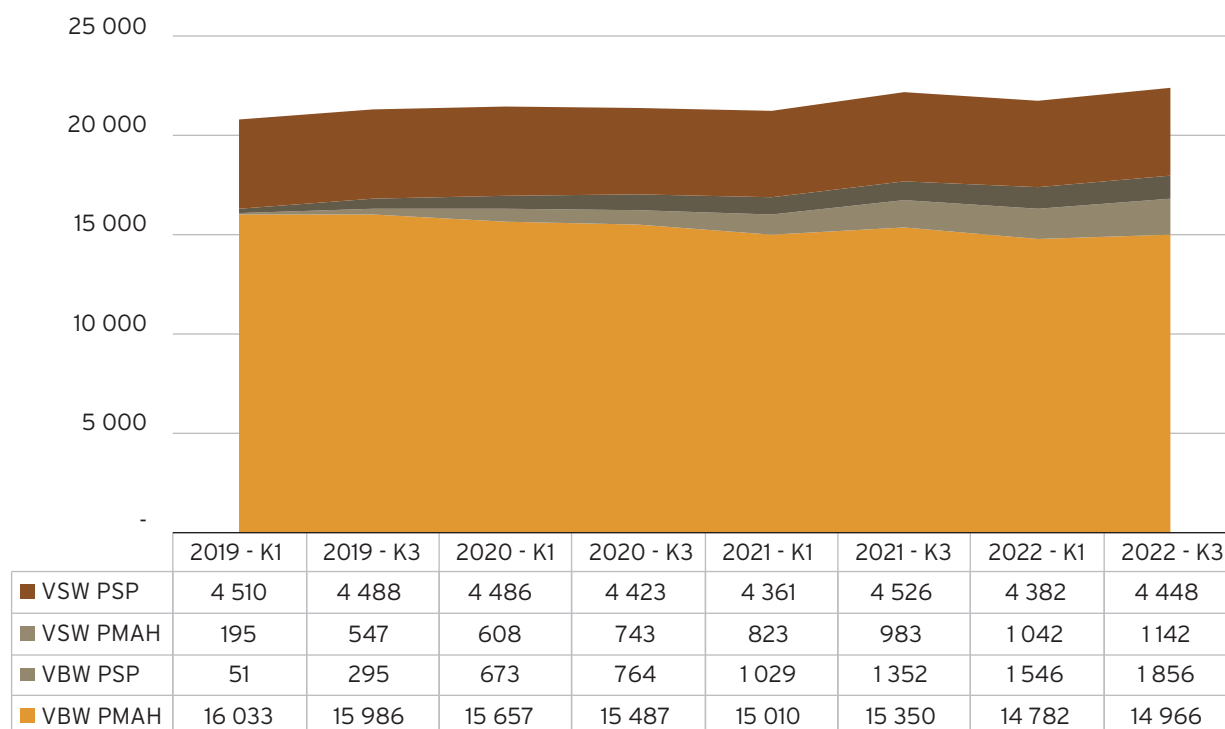
**Bron:** Groep Maatwerk en Herwin

Daarnaast stellen de maatwerkbedrijven (MWB) ook meer dan 4000 personen tewerk die niet op de loonlijst staan. Dit zijn voornamelijk 'artikel 60'ers'. Artikel 60 regelt de tewerkstelling van een leefloner door het OCMW. De duur van dit traject is gelijk aan de periode die nodig is om rechten voor een uitkering op te bouwen. Het doel is de persoon in te schakelen in het stelsel van de sociale zekerheid en in het arbeidsproces. De persoon kan binnen het OCMW zelf worden aangesteld of ter beschikking worden gesteld van een private onderneming. We stellen vast dat binnen de voormalige sociale werkplaatsen (VSW) deze groep een significant aandeel vertegenwoordigt. Binnen de voormalige beschutte werkplaatsen (VBW) is het aantal beperkt tot 139. De groep AMA WSE (Arbeidsmatige activiteiten WSE - arbeidszorg) is ook meer vertegenwoordigd bij de VSW. 'Arbeidsmatige activiteiten' in de sociale economie zijn tijdelijk onbetaalde activiteiten, die mensen toelaten stappen te zetten naar betaalde arbeid en de voordelen van werk te ervaren (zoals sociale contacten). Het hoge aandeel personen in artikel 60 en AMA WSE zou mogelijk verklaard kunnen worden door de beperkte groeimogelijkheden in de periode 1998-2018 en de verwevenheid van sommige VSW met lokale besturen.

## Een mooie wisselwerking

Met het collectief maatwerk dat in 2019 werd ingevoerd, wilde de Vlaamse overheid meer kansen op werk bieden aan personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Personen met een handicap kregen de mogelijkheid om ook te gaan werken in een voormalige sociale werkplaats (VSW). Omgekeerd konden personen met een psychosociale problematiek (PSP) ook in een voormalige beschutte werkplaats (VBW) terecht.

**FIGUUR 2** \ Maatwerkers met subsidie binnen het collectief maatwerk (2019-2022)



**Bron:** DWSE (Departement Werk en Sociale Economie)

Uit **FIGUUR 2** kunnen we afleiden dat de Vlaamse overheid met maatwerk in haar opzet is geslaagd om personen met een arbeidshandicap (PMAH) en psychosociale problematiek (PSP) meer kansen te bieden in de respectievelijke VSW en VBW. In totaal worden er vandaag 1142 PMAH tewerkgesteld in de VSW en 1856 PSP in de VBW. Als we de totalen van de verschillende maatwerkers (PMAH, PSP en UKW) en voormalige werkvormen analyseren, krijgen we onderstaande tabel (**TABEL 3**).

**TABEL 3** \ Overzicht van maatwerkers in het collectief maatwerk

|                 | Maatwerkers |       | Werkvorm |       |
|-----------------|-------------|-------|----------|-------|
|                 | PMAH        | PSP   | VBW      | VSW   |
| 2019 - K1       | 16 228      | 4 561 | 16 084   | 4 706 |
| 2019 - K3       | 16 533      | 4 783 | 16 281   | 5 035 |
| 2020 - K1       | 16 265      | 5 159 | 16 331   | 5 094 |
| 2020 - K3       | 16 230      | 5 187 | 16 254   | 5 167 |
| 2021 - K1       | 15 833      | 5 390 | 16 042   | 5 185 |
| 2021 - K3       | 16 333      | 5 878 | 16 707   | 5 510 |
| 2022 - K1       | 15 824      | 5 928 | 16 332   | 5 425 |
| 2022 - K3       | 16 108      | 6 304 | 16 826   | 5 592 |
| aantal stijging | -120        | 1 743 | 742      | 886   |
| % stijging      | -0,7%       | 38,2% | 4,6%     | 18,8% |

**Bron:** DWSE (Departement Werk en Sociale Economie)

Op basis van **TABEL 3** kan er worden vastgesteld dat het aantal personen met een arbeidshandicap (PMAH) gedaald is sinds de start van maatwerk. Deze daling kan mogelijk verklaard worden doordat de historische groep PMAH van de beschutte werkplaatsen en personen met een psychosociale problematiek (PSP) van de sociale werkplaatsen deels overlappen.

Het is echter niet duidelijk hoe deze overlappende groep wordt toegeleid binnen maatwerk: als PmAH of als PSP? Hiernaast kenden de voormalige sociale werkplaatsen (VSW) met 18,8% of bijna 5 procent per jaar de sterkste stijging sinds de start van maatwerk. Deze stijging staat in groot contrast met de voormalige beschutte werkplaatsen (VBW) die een totale stijging kenden van 4,6%. Concluderend kan er dus gesteld worden dat de mogelijkheden voor kansengroepen met betrekking tot tewerkstelling zijn gestegen sinds de invoering van het collectief maatwerk in Vlaanderen. Hiermee is de doelstelling van het collectief maatwerk gerealiseerd.

## De toekomst: inclusief en circulair

### Inclusiviteit op reguliere werkvloeren

Op 1 juli 2023 gaat individueel maatwerk van start. De ingang van dit decreet is een belangrijke stap naar een inclusievere arbeidsmarkt. Vanaf dan zullen werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt die bij een regulier bedrijf willen werken, een gelijkwaardige ondersteuning krijgen als de medewerkers van een collectief maatwerkbedrijf. Voor Groep Maatwerk is dit het sluitstuk van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid voor personen met een beperking. Vlaanderen zorgt er op deze manier voor dat het rugzakmodel volledig wordt uitgerold. Mensen met een beperking hoeven daardoor in Vlaanderen niet langer in dienst te zijn van een maatwerkbedrijf alvorens ze een rendementsondersteuning én een begeleidingsondersteuning krijgen. Het reguliere bedrijf ontvangt voor bepaalde individueel maatwerkers, onder wie de personen die recht hebben op collectief maatwerk, een begeleidingspremie. Hierbij hebben ze de keuze om de begeleiding zelf in te vullen of de begeleiding deels uit te besteden aan een erkende externe dienstverlener.

Groep Maatwerk en haar leden willen van individueel maatwerk een succes maken. Individueel maatwerk voorziet in een begeleidingssubsidie, maar het succes zal afhankelijk zijn van de concrete individuele begeleiding op het terrein. Inclusiviteit kan immers enkel slagen door er dag in dag uit op individueel niveau volgehouden werk van te maken.

Op 28 maart 2023 waren in totaal al 28 externe dienstverleners erkend in Vlaanderen. Deze dienstverleners kunnen dus individueel maatwerkers begeleiden vanaf 1 juli 2023. Van de 28 erkende dienstverleners zijn 17 erkende maatwerkbedrijven. Deze maatwerkbedrijven willen hun kennis en ervaring in functie van begeleiding van (collectief) maatwerkers inzetten voor een inclusievere vorm van tewerkstelling. Mede dankzij de ondersteuning van begeleiders in de maatwerkbedrijven, kan individueel maatwerk in de praktijk een succes worden.

### Inclusievere maatwerkbedrijven

Individueel maatwerk is slechts een deel van het verhaal. Ook de collectieve maatwerkbedrijven verbreden hun doelstelling. Waar de beschutte werkplaatsen vijf jaar geleden enkel personen met een handicap als doelgroepwerknemers konden tewerkstellen, zijn maatwerkbedrijven vandaag een weerspiegeling van onze maatschappij. Door een diverser personeelsbestand wordt het verschil tussen maatwerkbedrijven en reguliere bedrijven kleiner. Met individueel maatwerk zullen maatwerkbedrijven alle personen met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen tewerkstellen. Doordat de maatregel lokale diensteneconomie (LDE) ingekanteld wordt in individueel maatwerk, zal ook deze doelgroep kunnen tewerkgesteld worden in maatwerkbedrijven. Daarnaast zullen (collectief) maatwerkers in de toekomst ook lokale aanvullende diensten kunnen uitvoeren voor gemeentes, dit zowel in voormalige LDE-initiatieven als in maatwerkbedrijven. Om deze diversiteit binnen MWB alle kansen te geven, heeft Vlaanderen vanaf 1 juli 2023 het minimumaantal (collectief) maatwerkers PSP/PmAH verlaagd van 65% naar 55%.

Maar de maatwerkbedrijven treden ook steeds meer naar buiten, waarbij de zichtbaarheid van de maatwerkers toeneemt door bijvoorbeeld horeca-activiteiten. Kringloopwinkels zijn hier sinds eind jaren 90 een mooi voorbeeld van. Maatwerkbedrijven zetten ook steeds verder in op de enclavewerking binnen reguliere bedrijven. Het percentage uren enclavewerk in de voormalige beschutte werkplaatsen is tussen 2003 en 2021 gestegen van 7,5% naar 19%.

## Hefboom voor een circulaire economie

Circulaire economie was lang een modewoord, maar de noodzaak van meer circulariteit in de Vlaamse economie wordt steeds duidelijker. Ook onze beleidsmakers hebben dit begrepen. In Europa werd de Green Deal afgesloten en ook op Vlaams niveau streeft men naar 'Vlaanderen Circulair' tegen 2050. De 1000 bijkomende plaatsen binnen de maatwerksector in het kader van de klimaatjobs daagt de sector uit om steeds meer in te zetten op circulariteit. Ook de sector van de maatwerkbedrijven zal mee de omslag naar een meer circulaire economie moeten maken.

De sector begint hier gelukkig niet van nul, integendeel zelfs. Op meerdere manieren werken maatwerkbedrijven al circulair. Zo vormen maatwerkbedrijven vandaag reeds een belangrijke schakel in de circulaire economie. De kringloopwinkels zijn hier het meest sprekende voorbeeld van, maar maatwerkbedrijven zijn ook sterk in de scheiding en verwerking van afval en in het klaarmaken van goederen voor hergebruik.

Maatwerkbedrijven kunnen echter een nog belangrijkere hefboom vormen bij het circulair maken van de Vlaamse industrie. Maatwerkbedrijven staan immers in het centrum van de Vlaamse economie. Waar maatwerkbedrijven nu partners zijn van reguliere bedrijven om productieprocessen te stroomlijnen en efficiënter te maken, kunnen ze in de toekomst ook een rol spelen in het bevorderen van duurzaamheid en circulariteit. Bovendien kunnen maatwerkbedrijven ook de eigen bedrijfsvoering (nog) meer laten evolueren naar het circulaire, door met eigen overschotten of afvalstromen iets nieuws te creëren.

Concluderend kan gesteld worden dat maatwerkbedrijven in de loop van de voorbije zestig jaar geëvolueerd zijn van beschermde werkomgevingen naar inclusievere werkplekken. Individueel maatwerk zal deze evolutie verder ondersteunen en versnellen. De ontplooiing van (meer) circulaire activiteiten wordt daarbij een van de grootste uitdagingen.

## Maatwerk en werkloosheidsvallen

### Sectorale loonvorming - volwaardige verloning

Wanneer er over werkloosheidsvallen wordt gesproken, dan beperkt men zich vaak tot de extrinsieke motivatie van de niet-werkende. Omdat het verschil in verloning tussen werken en niet werken te beperkt is, zijn er onvoldoende prikkels om aan de slag te gaan. Sinds 1999 is het gewaarborgd minimum maandinkomen (GGMMI) van toepassing in de sector van de beschutte werkplaatsen. Op deze manier werden de doelgroepwerknemers volwaardige werknemers en werd een stap gezet naar hun erkenning. Sinds 1999 werd er geïnvesteerd in verdere loonstijgingen binnen de sector. Deze stijgingen werden voornamelijk gerealiseerd met Vlaamse middelen in het kader van de Vlaamse intersectorale akkoorden. In **TABEL 4** wordt een overzicht gegeven van het minimaal inkomen voor maatwerkers met vier jaar anciënniteit in de sector.



**TABEL 4** \ Overzicht minimaal inkomen voor maatwerkers met vier jaar anciënniteit

| Bedrag gerekend per maand bij voltijdse en volledige tewerkstelling |                                  |
|---|----------------------------------|
| <b>GENERIEK</b>   |                                  |
| GGMMI (per maand)   | 1955 euro                        |
| Dubbel vakantiegeld (92%)   | 149,9 euro                       |
| Jobbonus (sinds 2020)   | 50 euro                          |
| Totaal  | 2154,9 euro                      |
| <b>SECTOR SPECIFIEK</b>   |                                  |
| Eindejaarspremie (100% sinds 2020)                                  | 162,9 euro (volledige 13e maand) |
| Anciënniteitspremie (na 4 jaar; sinds 2021)                         | 38,5 euro (0,234 euro per uur)   |
| Ecocheque (bedrag verhoogd in 2021)                                 | 14,6 euro (175 euro per jaar)    |
| Totaal (na 4 anciënniteit)  | 216 euro                         |
| <b>TOTAAL</b>   |                                  |
| Inkomen gelinkt aan werk  | 2370,9 euro                      |
| % bijkomend GGMMI   | 21,3%                            |
| % bijkomend Generiek  | 10,0%                            |

**Noot:** In deze tabel houden we geen rekening met fiscaliteit, mobiliteits- of fietsvergoedingen en vergoedingen voor flexibele arbeidsorgansiatie

**Bron:** Groep Maatwerk

De sector van de beschutte werkplaatsen heeft de laatste decennia een loonspanning kunnen creëren met het minimumloon (invoering in 1999) van 10%. Deze loonspanning is het sectorale minimum. Daarnaast stellen we vast dat Vlaanderen met de invoering van de jobbonus een bijkomende *incentive* heeft gegeven naar tewerkstelling. Daarbij bouwen de maatwerkers ook bijkomende sociale zekerheidsrechten op (RVA, RIZIV, pensioen). Deze rechtenopbouw vormt meteen ook een vangnet.

### Intrinsieke tegenover extrinsieke motivatie

Naast extrinsieke motivatie speelt uiteraard ook intrinsieke motivatie een rol. Vanuit Groep Maatwerk ervaren we dat de intrinsieke motivatie bij maatwerkers hoger is dan deze van de gemiddelde werknemer. De meerwaarde van werk in functie van structuur, sociale contacten en zingeving werd zeer duidelijk tijdens de coronapandemie. Vanuit de maatwerkbedrijven kregen we signalen dat veel maatwerkers zich verloren voelden. Daarnaast stellen we vast dat veel maatwerkers vroeger dan nodig aanwezig zijn op het werk. De werkethiek, arbeidsvreugde en de motivatie van enclaveploegen worden vaak als inspirerend ervaren door de enclaveklanten. Jan Kriekels (CEO JAGA) verwoordde het als volgt tijdens het Groep Maatwerkcongres van 2022: "Het enthousiasme waarmee de maatwerkers de enclavebus verlaten is te vergelijken met deze van de supportersbus van KRC Genk."

De zelfdeterminatietheorie (ZDT) kan toegepast worden op maatwerkers. Deze theorie werd ontwikkeld door Deci en Ryan (2000). De ZDT beschouwt de bevrediging van drie aangeboren, universele psychologische basisbehoeften als cruciaal voor persoonlijke ontwikkeling en optimaal functioneren. Deze drie basisbehoeften zijn relationele verbondenheid, meesterschap over de omgeving en autonomie. Alle mensen beschikken vanaf de geboorte over deze drie basisbehoeften, maar door de interactie met de omgeving verschillen ze onderling in de mate waarin deze behoeften bevredigd worden. De maatwerkbedrijven hebben vandaag een positieve impact op deze behoeften.

De problematiek van de extrinsieke motivatie speelt voor maatwerkers zeker mee. Deze problematiek wordt enigszins genuanceerd door hun intrinsieke drive.

## Sociale dienst

Een loon en sociale contacten zijn belangrijke voordelen van de tewerkstelling in een maatwerkbedrijf. Maar er is meer. Ook de begeleiding en (individuele) ondersteuning is van groot belang. Elk maatwerkbedrijf heeft een sociale dienst, dit is een decretale verplichting. De personen werkzaam binnen de sociale dienst moeten voldoen aan bepaalde diplomavereisten (een bachelordiploma Sociaal Werk of gelijkwaardig). De sociale dienst in een maatwerkbedrijf staat in voor de begeleiding en de ontwikkeling van doelgroepwerknemers, en dit in samenwerking met de andere ondersteunende diensten. Het doel is het bevorderen van een duurzame tewerkstelling.

De sociale dienst vervult een aantal kerntaken in het kader van de tewerkstelling van de doelgroepwerknemers. Zo bouwt de dienst een vertrouwensrelatie op met de doelgroepwerknemers en motiveert hen om te komen werken. Verder zet ze zich in om de tevredenheid van de doelgroepwerknemers op de werkvloer te verhogen.

Daarnaast werkt ze aan het wegwerken van drempels voor tewerkstelling. De sociale dienst faciliteert de tewerkstelling van de doelgroepwerknemers en heeft bij het wegwerken van drempels oog voor de randvoorwaarden. De dienst biedt ondersteuning aan doelgroepwerknemers bij alle werkgerelateerde problemen in ruime zin. Alle problemen - ook op persoonlijk vlak - die rechtstreeks of onrechtstreeks een impact hebben op het werk, kunnen aan bod komen.

Verder hoeft en kan de sociale dienst niet alle expertise zelf in huis te hebben en niet elke vorm van begeleiding op zich te nemen, maar kan men gericht doorverwijzen naar andere, meer gespecialiseerde diensten. Op deze manier kunnen de diensten een ruim extern netwerk uitbouwen.

Naast haar andere kerntaken, neemt de sociale dienst ook de rol van interne trajectbegeleider op om de persoonlijke ontwikkeling van de doelgroepwerknemers te stimuleren en begeleidt dit proces doorheen de tewerkstelling.

Tot slot speelt de sociale dienst ook een ondersteunende rol. De doelgroepwerknemers worden ondersteund in hun werkomgeving door samen met de productieafdeling en andere diensten de inzetbaarheid van de doelgroepwerknemers te bekijken. Dit stimuleert het bieden van blijvende kansen. Naast de doelgroepwerknemers ondersteunt de sociale dienst ook de begeleiders op de werkvloer. De sociale dienst ondersteunt, individueel en in team, de begeleiders bij het leidinggeven aan en coachen van doelgroepwerknemers. Het voorzien van opleidingsmogelijkheden voor deze begeleiders is hierbij essentieel.

De sociale dienst voert al deze kerntaken uit op een unieke en sectorspecifieke manier. De specifieke expertise van de sociale dienst in een maatwerkbedrijf komt tot uiting in de manier waarop geanticipeerd wordt op mogelijke uitdagingen voor doelgroepwerknemers - met oog voor alle randvoorwaarden - in de begeleiding en laagdrempelige doorverwijzing naar gespecialiseerde diensten, in het betrekken en indien nodig ook het uitbouwen van het sociaal netwerk van de doelgroepwerknemers en in de samenwerking met andere diensten binnen het eigen maatwerkbedrijf (Groep Maatwerk, 2018).

**BIBLIOGRAFIE**

- Groep Maatwerk. (2018). *Visietekst: Maatwerkbedrijf: Rol en meerwaarde van de sociale dienst*. Geraadpleegd op 28 april 2023, van <https://www.groepmaatwerk.be/in-de-kijker/sociale-dienst-maatwerkproof>
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being. *American Psychologist*, 55(1), 68-78.
- Samoy, E (1998). *Ongeschikt of ongewenst? Een halve eeuw arbeidsmarktbeleid voor gehandicapten*. KU Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Sociologie.

# Gepubliceerd

## INTERREGIONALE TEWERKSTELLINGSZONES OP BASIS VAN EEN VRAAG- EN AANBOD-ANALYSE

93

|   |     |
|---|-----|
| Vaststellingen uit de Vlaamse arbeidsvraag en bestaande pendelstromen   | 94  |
| Analyse van aanbodzijde: onderzoek naar de noden en drempels voor Waalse en Brusselse werkzoekenden om in Vlaanderen te werken                    | 96  |
| Analyse van de vraagzijde: onderzoek naar de noden en drempels voor Vlaamse ondernemingen bij het aanwerven van Brusselse en Waalse werkzoekenden | 98  |
| Conceptualisatie van de tewerkstellingszones en de belangrijkste vaststellingen per specifieke tewerkstellingszone                                | 100 |
| Aanbevelingen   | 102 |

## HERDENKEN VAN JOBS: NAAR EEN BETERE INSTROOM EN RETENTIE VAN PERSONEEL IN KNELPUNTBEROEPEN IN VLAANDEREN

104

|   |     |
|---|-----|
| Onderzoeksvraag en -methode   | 105 |
| Knelpuntberoepenprobleem bekeken door een hr-bril   | 105 |
| Persoon-job misfit voorkomen of herstellen middels job redesign   | 106 |
| Job redesign-methoden nader bekeken   | 107 |
| Ingeschatte toepasbaarheid van job redesign als strategie voor een betere instroom bij knelpuntberoepen | 109 |
| Ingeschatte toepasbaarheid van job redesign als strategie voor een betere retentie bij knelpuntberoepen | 110 |
| Aanbevelingen   | 112 |

## OPEN HIRING® IN VLAANDEREN: EEN JOB ZONDER SOLLICITATIE-GESPREK

115

|  |     |
|--|-----|
| Open Hiring®                           | 116 |
| Inclusief aanwerven                    | 117 |
| ESF-project Open Hiring® in Vlaanderen | 118 |
| Conclusie                              | 123 |

## JOBKWALITEIT IN BELGIË IN 2021

126

|  |     |
|--|-----|
| De Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden 2021 | 127 |
| Jobkwaliteit in België                                 | 128 |
| Actuele uitdagingen op de Belgische arbeidsmarkt       | 131 |
| Algemene conclusie                                     | 134 |

## DE ROL VAN WERKGEVERS BIJ DE DUURZAME TEWERKSTELLING VAN NIET-BEROEPSACTIEVEN

135

|   |     |
|---|-----|
| Situering   | 136 |
| Methodologie  | 136 |
| De werkgeversaanpak voor de tewerkstelling van niet-beroepsactieven   | 136 |
| Ondersteuningsnoden van werkgevers bij de tewerkstelling van niet-beroepsactieven                           | 138 |
| Reliëf in het samenspel van drempels en hefboomen naargelang het profiel van de niet-beroepsactieve persoon | 139 |
| Beleidsaanbevelingen  | 142 |

## MARKT OF NETWERK? OVERHEIDSSTURING VIA MARKTWERKING EN SAMENWERKING

144

|  |     |
|--|-----|
| Doelgroep primeert   | 145 |
| Een kader met drie onderling verweven afwegingen                   | 145 |
| Inhoudelijke criteria  | 146 |
| Vormcriteria   | 147 |
| Keuzes binnen de gekozen benadering van het markt- of netwerkmodel | 148 |
| Oprichting of subsidie   | 149 |
| Resultaatsturing op basis van financiële incentives                | 150 |
| Inherent risico's en mitigerende maatregelen                       | 151 |
| Leren van de Human Learning Systems benadering                     | 151 |
| Leren van de decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland         | 152 |
| Leereffecten voor de lokale partnerschappen in Vlaanderen          | 153 |

# Interregionale tewerkstellingszones op basis van een vraag- en aanbod-analyse

Daphne Valsamis, Tim Goesaert, Emma De Rouck, Karen Huysmans - IDEA Consult en HIVA KU Leuven

Valsamis, D., Goesaert, T., Carpentier, M., De Rouck, E., & Huysmans, K. (2022). *Interregionale tewerkstellingszones op basis van een vraag- en aanbodanalyse*. Een studie van IDEA Consult & HIVA in opdracht van de Vlaamse overheid.

## ABSTRACT

Vlaanderen kent een bijzonder krappe arbeidsmarkt, met een werkloosheidsgraad van slechts 3,6% en een werkzaamheidsgraad van 75,3% in 2021 (Steunpunt Werk, 2022). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kent daarentegen een werkzaamheidsgraad van 62,2% en een werkloosheidsgraad van 12,3%, en het Waals gewest een werkzaamheid van 65,2% en een werkloosheid van 8,6%. Ondanks de krapte in Vlaanderen en hogere werkloosheidsgraden in Brussel en Wallonië, blijft het aantal Walen en Brusselaars tewerkgesteld in Vlaanderen laag.

Daarom conceptualiseert deze studie interregionale tewerkstellingszones, dit zijn zones waar potentieel ligt om de interregionale mobiliteit uit te breiden. Deze conceptualisatie gebeurt op basis van een kwantitatieve analyse van de huidige pendelstromen tussen de verschillende gewesten enerzijds en een analyse van de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt anderzijds. Zowel de vacatures aan Vlaamse zijde als de werkzoekenden aan Brusselse en Waalse zijde worden in beeld gebracht. Daarnaast werd een enquête uitgevoerd bij Waalse en Brusselse werkzoekenden om hun noden en drempels in kaart te brengen in verband met werken in Vlaanderen. Voor de vraagzijde werden verschillende interviews met Vlaamse werkgevers afgenomen, om ook hun noden en stimulansen te begrijpen.

Als resultaat werden drie interregionale tewerkstellingszones geselecteerd: 1) Brussel en Halle-Vilvoorde, 2) Doornik-Moeskroen, en Ieper, Roeselare en Kortrijk en 3) Luik, en Hasselt en Tongeren. In deze zones is er een bepaalde mate van interregionale tewerkstelling, maar ook meer potentieel volgens verschillende parameters (onder andere pendelstromen, interviews en analyse van de vacatures en werkzoekenden). Tot slot identificeren we beleidsaanbevelingen ter bevordering van interregionale mobiliteit, zoals het ondersteunen van werkgevers bij hun drempels en intensievere samenwerking tussen VDAB, Actiris en Forem.

Dit onderzoek stelt een analyse van de vraag- en aanbodzijde voor van de interregionale arbeidsmobiliteit in België. Er worden drie gebieden in Vlaanderen in kaart gebracht waar er potentieel is om de mobiliteit vanuit het Brussels Hoofdstedelijk en het Waals Gewest te verhogen. Deze tewerkstellingszones worden afgebakend op basis van de bestaande interregionale pendelstromen, gecombineerd met een studie van de aanbod- en de vraagzijde van de arbeidsmarkt in deze zones. Ook werd via een enquête bij de Brusselse en Waalse werkzoekenden een diepgaande analyse uitgevoerd naar de drempels om in Vlaanderen te werken, en hoe deze kunnen verholpen worden.

De inzichten uit dit onderzoek kunnen zo gebruikt worden om tot een effectievere bemiddeling tussen Vlaamse werkgevers en Brusselse en Waalse werkzoekenden te komen, om zo de interregionale mobiliteit tussen de Belgische gewesten te verhogen.

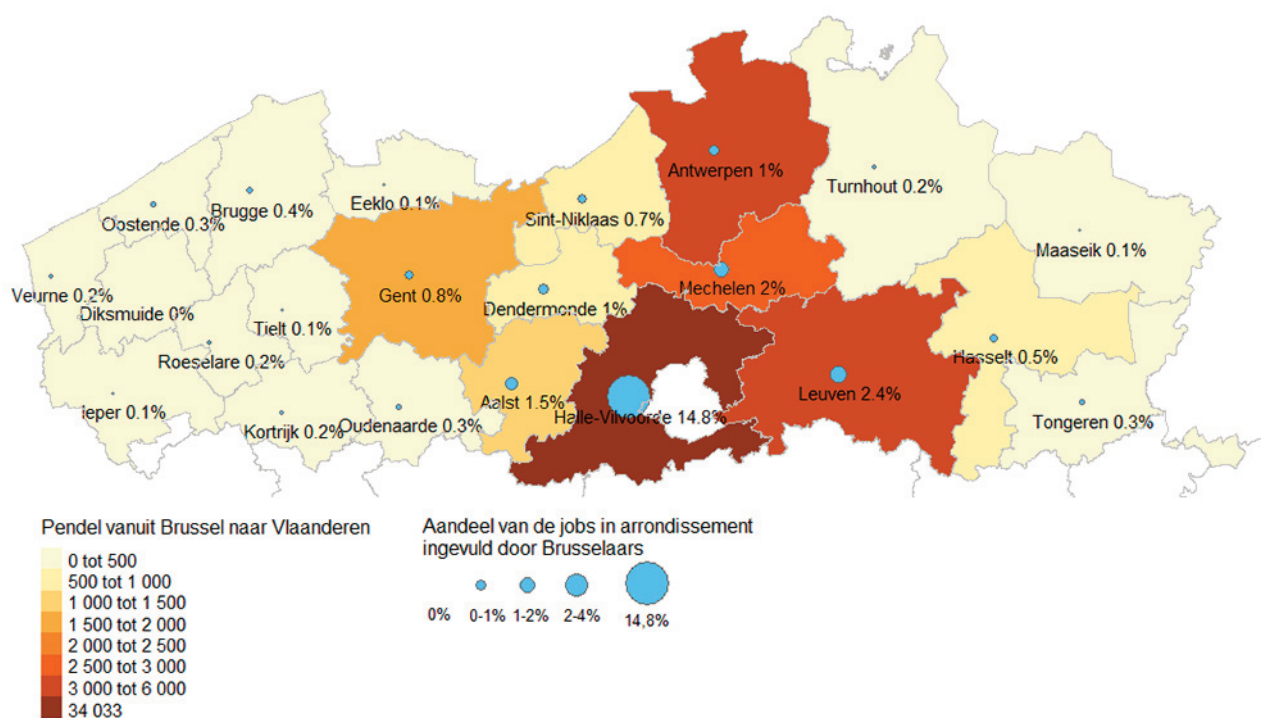
## Vaststellingen uit de Vlaamse arbeidsvraag en bestaande pendelstromen

Het onderzoek start met een globale, kwantitatieve analyse van de huidige pendelstromen tussen de drie gewesten, een data-analyse van de vraagzijde in Vlaanderen en een overzicht van het arbeidsaanbod in Brussel en Wallonië. Hiervoor werd gebruikgemaakt van verschillende databronnen: Dynam-Reg, aangeleverde RSZ-gegevens, vacaturedata van de VDAB en data over de Brusselse en Waalse werkzoekenden afkomstig van Actiris en Forem. Op basis van deze globale analyse werden er drie regio's geselecteerd die potentieel bieden om de interregionale mobiliteit uit te breiden.

**Vaststelling 1:** Er is reeds een grote pendelstroom van Brusselaars naar Vlaanderen. De grote arbeidsvraag in Vlaanderen en de grote pool aan Brusselse werkzoekenden biedt potentieel om deze pendelstroom uit te breiden.

In 2018-2019 pendelden 51 533 Brusselaars richting het Vlaams Gewest. Dit is 15,4% van de Brusselse loontrekkende bevolking. De pendelstroom vanuit het Brussels Gewest kende een geleidelijke toename overheen de jaren. In 2014-2015 pendelde namelijk 'slechts' 13,7% van de Brusselse loontrekkende bevolking naar Vlaanderen, of zo'n 42 409 Brusselaars. Brusselaars trekken voornamelijk naar het arrondissement Halle-Vilvoorde (34 000 Brusselaars), waar ze 15% van alle loontrekkende jobs innemen. Daarnaast is er ook een grote pendelstroom naar de grotere centrumsteden met een groot jobaanbod (Leuven, Antwerpen, Mechelen en Gent), waar ze 1 à 2% van de loontrekkende jobs invullen.

**FIGUUR 1** \ Pendelstroom vanuit het Brussels Gewest richting het Vlaams Gewest op arrondissement-niveau (aantallen en %, Q2 2018-2019)



Bron: Dynam-Reg dataset, Rijkdienst voor Sociale Zekerheid en HIVA-KU Leuven

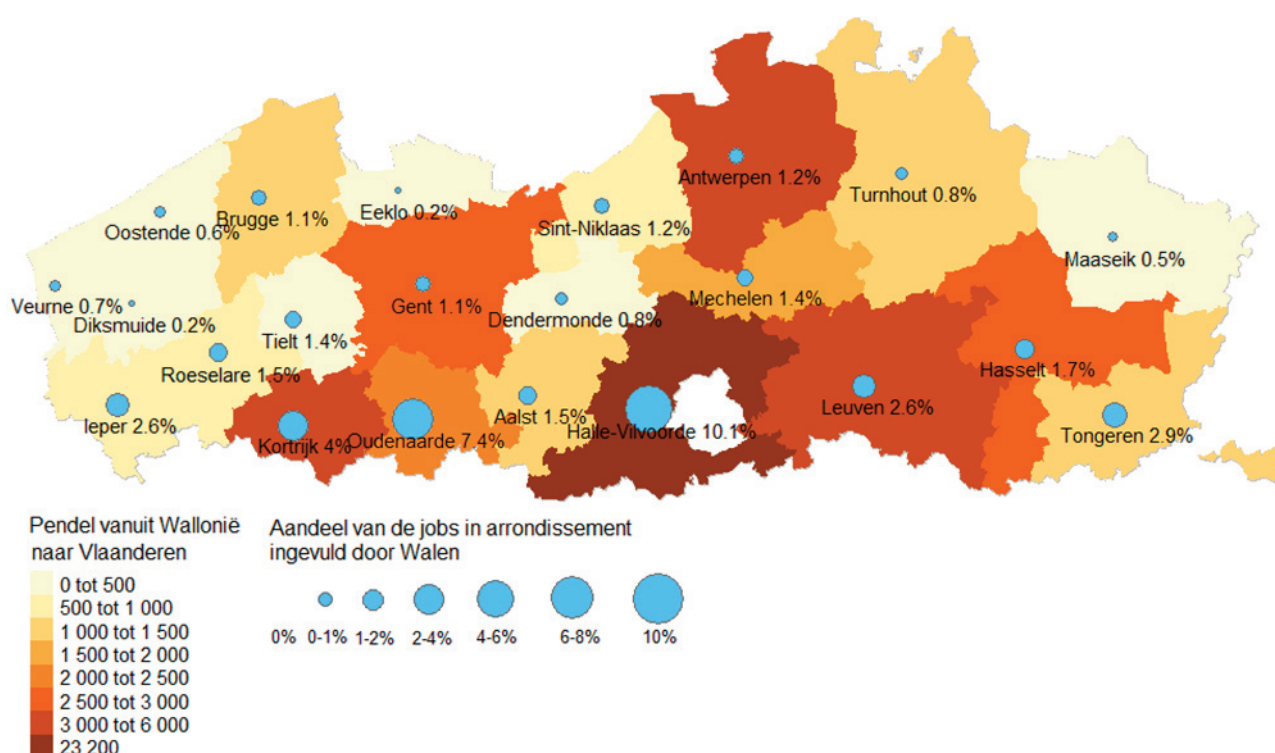
Antwerpen, Gent en Halle-Vilvoorde zijn ook de arrondissementen met een hoge arbeidsvraag. Zo werden in Halle-Vilvoorde, Gent en Antwerpen meer dan 25 000 vacatures ontvangen tussen mei 2021 en april 2022, waarvan ongeveer 40% een laag of geen specifiek studieniveau vereist. In Gent en Antwerpen stonden meer dan 8000 vacatures open eind april 2022. Ook de arrondissementen aan de taalgrens kennen een grote arbeidsvraag. In Kortrijk, Leuven en Hasselt werden tussen de 20 000 en 30 000 vacatures ontvangen bij de VDAB tussen mei 2021 en april 2022.

Tegenover deze arbeidsvraag staat een grote pool aan Brusselse werkzoekenden die ingezet kunnen worden om deze vacatures op te vullen. Eind januari 2022 waren er meer dan 80 000 Brusselse werkzoekenden ingeschreven bij Actiris.

**Vaststelling 2:** Ook de pendelstroom vanuit het Waals Gewest naar Vlaanderen kan geïntensifieerd worden, gezien de grote arbeidsvraag in Vlaanderen (aan de taalgrens) en de pool aan Waalse werkzoekenden (aan de taalgrens).

In totaal werkten 56 371 Walen aan de andere kant van de taalgrens in 2018-2019, of 4,8% van de Waalse loontrekkende bevolking. Ook de pendelstroom vanuit Wallonië naar Vlaanderen nam toe over de jaren: in 2014-2015 pendelden er namelijk 41 682 Waalse werknemers naar Vlaanderen voor hun job. Het aandeel van de Waalse loontrekkende bevolking dat pendelt naar Vlaanderen blijft wel vrij stabiel (4,7% in 2014-2015). Ongeveer 4 van de 10 Waalse pendelaars werken in het arrondissement Halle-Vilvoorde (23 220), waarmee ze hier 10% van de loontrekkende jobs invullen. Daarnaast pendelen heel wat Walen ook naar de arrondissementen Kortrijk (4600), Leuven (4050), Hasselt (2820), Gent (2800) en Antwerpen (5000). Het aandeel van de loontrekkende jobs ingevuld door de Waalse werknemers is groter voor gebieden aan de taalgrens: 10% van de jobs in Halle-Vilvoorde worden ingevuld door Waalse pendelaars. In Kortrijk en Oudenaarde bedraagt dit respectievelijk 4% en 7,4%; in Leuven, Hasselt en Tongeren rond de 2 à 3%.

**FIGUUR 2** \ Pendelstroom vanuit het Waals Gewest richting het Vlaams Gewest op arrondissementniveau (aantallen en %, Q2 2018-2019)



Bron: Dynam-Reg dataset, Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en HIVA-KU Leuven

De Waalse pendelaars wonen ook dicht bij de taalgrens, voornamelijk in de arrondissementen Nijvel en Doornik-Moeskroen (met elk meer dan 12 000 pendelaars), waar ze 10% à 12% van de loontrekkende bevolking uitmaken. Ook in Luik maken meer dan 6000 inwoners de pendelbeweging naar Vlaanderen.

In de arrondissementen Halle-Vilvoorde, Kortrijk, Leuven en Hasselt is er bovendien een grote vraag naar nieuwe (kortgeschoolde) werknemers, met elk meer dan 20 000 ontvangen vacatures tussen mei 2021 en april 2022. In Hasselt wordt bovendien in meer dan de helft van de vacatures slechts een kortgeschoold profiel vereist (zowel bij de ontvangen als openstaande vacatures eind april 2022). Aan Waalse zijde dicht bij de taalgrens is er een pool van werkzoekenden beschikbaar in Doornik-Moeskroen, Nijvel en vooral Luik. In Luik waren er tussen mei 2021 en april 2022 ongeveer 73 000 Waalse werkzoekenden minstens één keer op het einde van een maand ingeschreven bij Forem.

**Besluit:** Op basis van de analyse van de bestaande pendelstromen, de arbeidsvraag aan Vlaamse kant en de pool van Brusselse en Waalse werkzoekenden onderscheiden we drie regio's met een groter potentieel voor interregionale mobiliteit.

Op basis van deze globale analyse zien we dat er in bepaalde regio's meer potentieel is voor interregionale mobiliteit dan in andere. We hebben in deze studie ingezoomd op drie zones, om binnen elke zone het potentieel voor interregionale mobiliteit verder te onderzoeken: (1) de pendel vanuit het Brussels Gewest richting Halle-Vilvoorde, (2) de pendel vanuit Doornik-Moeskroen richting Ieper, Roeselare en Kortrijk en (3) de pendel vanuit Luik richting Hasselt en Tongeren.

## **Analyse van aanbodzijde: onderzoek naar de noden en drempels voor Waalse en Brusselse werkzoekenden om in Vlaanderen te werken**

In dit deel bespreken we de resultaten van de analyse van de aanbodzijde, met name de resultaten van de enquête bij Brusselse en Waalse werkzoekenden.

**Vaststelling 1:** Een relatief beperkt aandeel van de Brusselse en Waalse werkzoekenden heeft al in Vlaanderen gewerkt, omdat ze de weg niet kennen, en omdat er een mismatch is tussen de sectoren met potentiële tewerkstelling en de geprefereerde werkdomeinen van de werkzoekenden.

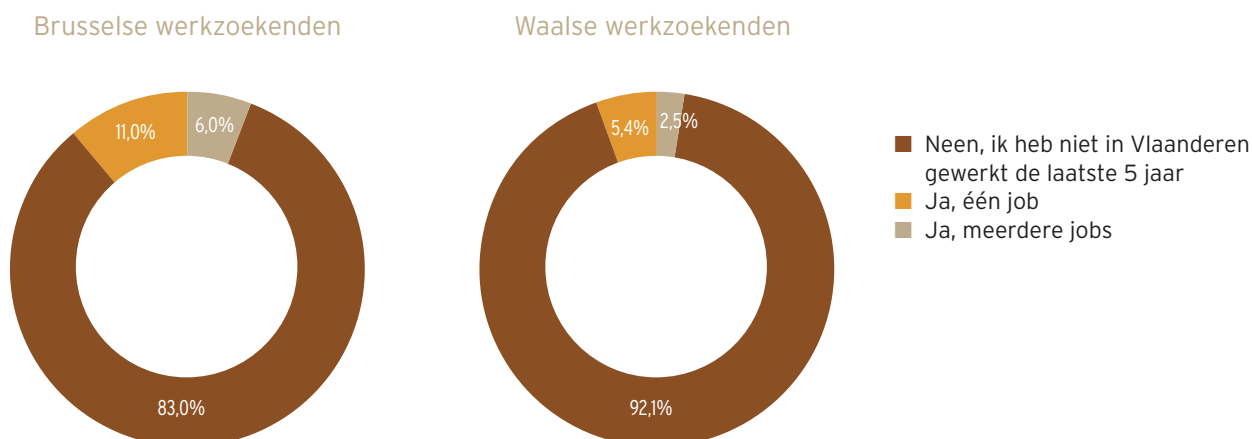
Uit de enquête bleek dat maar 17% van de Brusselse en 7,9% van de Waalse werkzoekenden al in Vlaanderen heeft gewerkt. In de meeste gevallen ging het over een eenmalige tijdelijke job, via uitzendarbeid en in de sector van logistiek en transport.

Een groot deel van de Brusselse en Waalse werkzoekenden kennen de weg niet naar jobs in Vlaanderen. Het lage aandeel van Brusselaars en Walen die ooit in Vlaanderen werkten, kan ook liggen aan het feit dat het niet duidelijk is waar men jobs in Vlaanderen kan vinden: 62% van de Brusselse en 66% van de Waalse werkzoekenden geeft aan dat ze niet weten waar ze vacatures voor jobs in Vlaanderen kunnen vinden. Slechts respectievelijk 15% en 5,7% van de Brusselse en Waalse werkzoekenden hebben reeds beroep gedaan op de website van de VDAB.

Er is deels een mismatch tussen de sectoren waarin Brusselse en Waalse werkzoekenden willen werken en de jobs waar er potentiële tewerkstelling is voor hen op het vlak van vereiste kennis van het Nederlands. De werkzoekenden willen het liefst werken in de administratie, de dienstverlening en de verkoop, wat echter sectoren zijn waar de taaleisen hoog zijn, en die dus minder toegankelijk zijn.



**FIGUUR 3** \ Heeft u de laatste vijf jaar een job in Vlaanderen uitgeoefend?

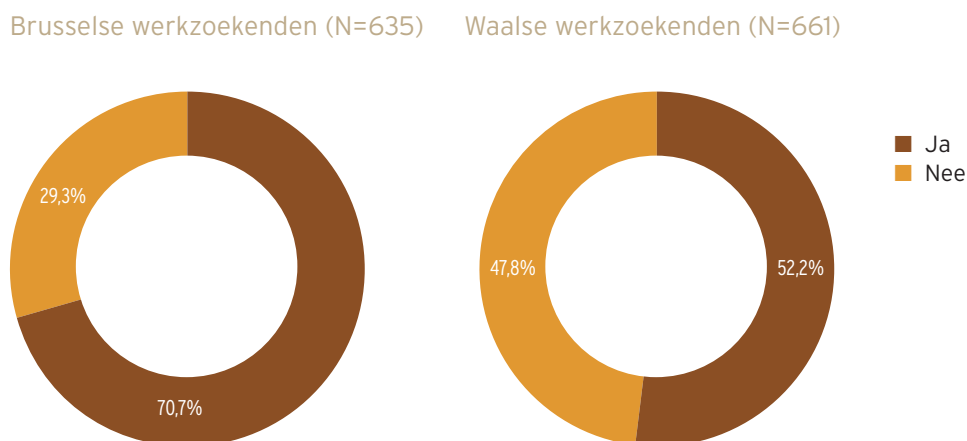


**Bron:** IDEA Consult op basis van de enquête bij Brusselse en Waalse werkzoekenden (dicht bij de taalgrens)

**Vaststelling 2:** Het merendeel van de Brusselse, en de helft van de Waalse werkzoekenden is bereid om in Vlaanderen te werken, maar slechts een tiende van de werkzoekenden schat hun Vlaamse jobkansen hoog in.

Gemiddeld zijn 7 op 10 Brusselse en 1 op 2 Waalse werkzoekenden bereid om in Vlaanderen te werken. Deze bereidheid is hoger bij jongeren, mannen, werkzoekenden met een rijbewijs en/of auto, werkzoekenden met een origine van buiten de EU, hooggeschoolden, werkzoekenden met werkervaring in Vlaanderen, werkzoekenden met een gevorderde kennis van het Nederlands en werkzoekenden die minder dan één jaar werkloos zijn.

**FIGUUR 4** \ Zou u bereid zijn om (alweer) in Vlaanderen te werken?



**Bron:** IDEA Consult op basis van de enquête bij Brusselse werkzoekenden en Waalse werkzoekenden (dicht bij de taalgrens)

Slechts 1 op 10 Brusselse en Waalse werkzoekenden die bereid zijn om in Vlaanderen te werken, schatten hun kansen om er werk te vinden relatief hoog in. Het gevoel van beperkte kansen om een job in Vlaanderen te vinden, is gelinkt aan de (beperkte) kennis van het Nederlands en het vermoeden van werkzoekenden dat werkgevers liever Vlamingen willen rekruteren. Tot slot speelt ook het mobiliteitsaspect, maar dit speelt meer voor Waalse (22,1%) dan voor Brusselse werkzoekenden (13,9%).

De belangrijkste reden voor werkzoekenden die niet bereid zijn om in Vlaanderen te werken, is hun beperkte kennis van het Nederlands. Dit argument wordt aangehaald door 75,2% van de Brusselse en 57,9% van de Waalse werkzoekenden. Het tweede belangrijkste argument is dat ze niet bereid zijn om lang onderweg te zijn naar het werk. Ongeveer 1 op 2 Brusselse en Waalse werkzoekenden reiken dit als argument aan om te verklaren waarom ze niet bereid zijn om in Vlaanderen te werken.

**Vaststelling 3: Een relatief groot aandeel van de Brusselse en Waalse werkzoekenden is bereid om een extra inspanning te leveren, zoals verder pendelen of het volgen van een Nederlandse taalopleiding.**

Gemiddeld 6 op 10 Brusselse en Waalse werkzoekenden zijn bereid om maximaal één uur per dag te pendelen (heen en terug samen). De gemiddelde maximale pendeltijd per dag voor Brusselse werkzoekenden is 69 minuten, en voor Waalse werkzoekenden 74 minuten, maar met grote variaties: een vijfde is bereid om maximaal 30 minuten te pendelen per dag en een kwart is bereid om meer dan 90 minuten heen en weer te pendelen. Een groot aantal Brusselse en Waalse werkzoekenden (1 op 4) hebben echter geen concreet zicht op wat er mogelijk is qua verplaatsingen en jobpotentieel in Vlaanderen.

Gemiddeld 4 op 10 Brusselse en Waalse werkzoekenden zijn bereid om een opleiding Nederlands te volgen om hun kans op werk te verhogen: 1 op 3 Brusselse en 1 op 2 Waalse werkzoekenden schatten hun kennis van het Nederlands in als 'volledig beginner'. Een groot deel onder hen gaf echter aan bereid te zijn om een opleiding Nederlands te volgen, om hun kennis van de taal te verbeteren.

## **Analyse van de vraagzijde: onderzoek naar de noden en drempels voor Vlaamse ondernemingen bij het aanwerven van Brusselse en Waalse werkzoekenden**

In dit deel worden de resultaten weergegeven van een kwalitatieve analyse van de vraagzijde van de arbeidsmarkt, met name de bedrijven. Hiervoor werden interviews uitgevoerd met verschillende bedrijven binnen de drie geselecteerde regio's, waarbij de ervaringen van de organisaties met interregionale rekrutering en tewerkstelling in beeld werden gebracht.

**Vaststelling 1: De krapte op de arbeidsmarkt is de belangrijkste stimulans voor bedrijven voor het aanwerven van Waalse of Brusselse medewerkers, maar niet overal dwingt de krapte even sterk tot interregionale rekrutering.**

Volgens de bevraagde bedrijven is de hoofdreden om over de grens te rekruteren de krapte op de arbeidsmarkt. De nodige profielen worden niet vlakbij gevonden of onder de Nederlandstalige bevolking. Vestigingen die dicht bij de grens liggen met Wallonië of Brussel, kijken al sneller over de grens als oplossing. De aanwezigheid van anderstaligen of een nood aan tweetaligheid in de onderneming vergemakkelijken het aannemen van Brusselse en Waalse werkzoekenden. Dit is bijvoorbeeld zo bij bedrijven die voor heel België werken, voor West-Vlaamse bedrijven die historisch veel Franse medewerkers tewerkstellen of bedrijven aan de Brusselse rand. Maar niet overal dwingt krapte tot interregionale aanwervingen. In sommige regio's en/of voor sommige profielen slaagt men er nog in om in de directe omgeving en/of Nederlandstalig personeel aan te werven (bijvoorbeeld voor sommige profielen in Limburg).

**Vaststelling 2: Er zijn verschillende drempels voor bedrijven om interregionaal aan te werven.**

Geen of gebrekkige kennis van de Nederlandse taal bij kandidaten vormt een van de belangrijkste uitdagingen voor Vlaamse werkgevers. Zeker voor jobs waarbij er met klanten gewerkt moet worden (bijvoorbeeld verkoop), is meestal een goede kennis van het Nederlands vereist.

Ook voor bediendeprofielen kan de taal een belangrijke barrière zijn voor werkgevers. De drempel is daarentegen minder groot om Brusselse en Waalse werknemers in te zetten voor profielen waarvoor er geen of beperkte kennis van het Nederlands nodig is, bijvoorbeeld in de sectoren transport, bouw, productie en IT. Een beperkte kennis van het Nederlands kan wel een uitdaging zijn voor de sociale integratie van de werknemer.

Een groot deel van de bedrijven heeft een beperkte kennis of bewustzijn van de mogelijkheid om aan te werven in Brussel en Wallonië. Sommige bedrijven hebben er nog niet actief over nagedacht, andere gaan ervan uit dat de Brusselaars en Walen liever in de eigen regio werken, en willen dan ook geen moeite doen om hen te bereiken. Bovendien is er bij sommige bedrijven onzekerheid over de culturele fit van Brusselse en Waalse werkzoekenden in het eigen bedrijf. Ook de informatie over welke organisaties de bedrijven hiervoor precies moeten contacteren, stroomt niet voldoende door. Zo is het voor sommige bedrijven niet duidelijk of ze zelf contact kunnen opnemen over de grens met Actiris of Forem, of dat dit eerst via VDAB moet verlopen. Ook kennen de Vlaamse bedrijven de Brusselse en Waalse arbeidsorganisaties niet goed en zijn de tewerkstellingsmaatregelen die de aanwerving van Brusselse en Waalse werkzoekenden kunnen stimuleren (bijvoorbeeld Taal en Tewerkstelling van VDAB en werkplekieren, of Activa.brussels) nog niet voldoende bekend, zeker bij kleinere ondernemingen.

Ook beperkingen qua mobiliteit en de bereikbaarheid van de onderneming bepalen de mate waarin bedrijven mensen uit andere gewesten tewerk kunnen stellen. Voor sommige vestigingen (bijvoorbeeld in het zuiden van Limburg, West-Vlaanderen en Grimbergen) is er een slechte verbinding met het openbaar vervoer, waardoor het overbruggen van een korte afstand toch lang kan duren. Bovendien is het openbaar vervoer ook erg moeilijk voor bedrijven met werk in shifts en atypische uren. De wagen nemen is niet voor alle werkzoekenden mogelijk, en valt duur uit indien de pendeltijd toeneemt. Bij aanwervingsbeslissingen wordt door bedrijven dan ook gekeken naar pendelafstand of -tijd. Sommige bedrijven verkiezen een werknemer die dichterbij woont, omdat ze verwachten dat dit de retentie ten goede komt.

Volgens de bevroegde bedrijven voldoen de technische skills van werkzoekenden uit Brussel en Wallonië vaak niet aan de verwachtingen van de in Vlaanderen gelegen bedrijven. Er is bijgevolg een mismatch tussen het profiel van de vacatures en van de personen die werkzoekend zijn. Dit geldt met name voor de industrie: kortgeschoolde Brusselse en Waalse werkzoekenden vormen een potentieel voor de industrie in Vlaanderen, maar de bedrijven uit de industrie wijzen op het gevraagde scholingsniveau in de openstaande industriële vacatures in Vlaanderen. Ook zijn door de stijgende krapte de knelpuntberoepen steeds meer gelijk tussen de regio's, waardoor rekruteren vanuit een andere regio ook moeilijk is.

**Vaststelling 3: Er blijkt bij de bedrijven nog potentieel om drempelverlagende praktijken uit te werken, want de praktijken zijn nu onderbenut.**

Zoals hierboven beschreven ervaren bedrijven verschillende drempels voor de rekrutering van Brusselse en Waalse werkzoekenden. Uit de interviews blijkt duidelijk dat er zeker nog mogelijkheden binnen bedrijven zijn om praktijken uit te werken om deze drempels tegen te gaan:

- *Intensere samenwerkingen met VDAB, Actiris en Forem.* Veel Vlaamse bedrijven (vooral kmo's) kennen de diensten van Actiris en Forem onvoldoende en weten hun weg hiernaar niet te vinden. Volgens bedrijven zou een geïntegreerd overzicht voor alle werkgevers (inclusief kmo's) via een *Single Point of Contact* voor de verschillende tewerkstellingsmaatregelen, de mogelijke ondersteuning (bijvoorbeeld bij opleiding en taal), de relevante instanties, enzovoorts, heel nuttig kunnen zijn.
- *De gevraagde kennis van het Nederlands beter evalueren en niet overschatten.* In veel gevallen worden de taaleisen voor een functie te hoog ingeschat, wat de werkzoekenden afschrikt om te solliciteren. De VDAB biedt screenings van vacatures aan om te kijken of de taalvereisten niet te hoog zijn ingeschat, maar deze screenings zijn niet bij alle bedrijven gekend of worden niet gebruikt.

- *Toegankelijke en laagdrempelige taalopleidingen bieden aan werknemers.* Taalopleidingen worden nog vaak door bedrijven ervaren als te duur, tijdrovend en niet geschikt voor de werkorganisatie. VDAB biedt taalcoaching aan en heeft ook andere opties, maar deze zijn niet altijd goed gekend en voldoen volgens sommigen niet volledig aan hun noden. Voor sommigen zijn ze te klassikaal en te weinig afgestemd op de communicatie op de werkvloer. Bedrijven geven aan nood te hebben aan toegankelijke, laagdrempelige opleidingen op maat van de werknemer en van het werkregime.
- *Aangepaste onthaal- en werkinstructies voorzien.* Een uitdaging voor Franstalige werkzoekenden is dat werkinstructies en andere documenten (bijvoorbeeld loonfiches of het arbeidscontract) enkel beschikbaar zijn in het Nederlands. De taalwetgeving bemoeilijkt bovendien het beschikbaar stellen van Franstalige administratie. Werkdocumenten vertalen vergt een financiële investering, die sommige bedrijven verkiezen niet te doen. VDAB biedt wel bijvoorbeeld job- en taalcoaching aan voor nieuwe medewerkers, wat kan helpen bij hun onthaal, maar bedrijven zijn hier niet altijd van op de hoogte.
- *Toegankelijke beroepsopleidingen bieden aan werknemers.* De bedrijfsopleidingen worden in sommige bedrijven zowel in het Nederlands als in het Frans gegeven, maar dit is zeker niet overal zo en ook niet voor alle opleidingen. Ook voor beroepsopleidingen op maat van de bedrijven kan er samengewerkt worden met VDAB, Actiris en Forem. Maar omwille van de taalwetgeving kunnen beroepsopleidingen niet in het Frans gegeven worden door VDAB. Forem en Actiris zouden instructeurs kunnen 'uitlenen' aan VDAB, zodat de opleiding in het Frans kan worden gegeven, en zodat dit voor de Brusselse en Waalse werkzoekenden bij een door hen gekende organisatie gebeurt.
- *Mobiliteit van Walen en Brusselaars proberen te faciliteren.* Woon-werkverkeer wordt door bedrijven vooral beschouwd als een verantwoordelijkheid van de werkzoekende zelf. Relatief weinig bedrijven blijken goede praktijken te hebben voor het wegnemen van mobiliteitsdrempels, zoals georganiseerd vervoer of georganiseerde carpooling van medewerkers. Vanuit bedrijven zou er meer aandacht moeten zijn voor oplossingen op maat, eventueel in samenwerking met andere bedrijven in de buurt.

## Conceptualisatie van de tewerkstellingszones en de belangrijkste vaststellingen per specifieke tewerkstellingszone

Zoals hierboven vermeld werden er drie tewerkstellingszones geconceptualiseerd als resultaat van een globale analyse van de pendelstromen en de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt. De tewerkstellingszones worden gedefinieerd als zones met potentieel voor interregionale mobiliteit, vanuit hun locatie aangrenzend aan de Brusselse en Waalse regio, en vanuit hun grote vraag naar arbeidskrachten in voor Brusselse en Waalse werkzoekenden relevante sectoren.

### Interregionale tewerkstellingszone 1: Brussel en Halle-Vilvoorde

Er is reeds een sterke verwevenheid tussen Brussel en de rand: 34 000 Brusselaars vinden hun weg al richting Halle-Vilvoorde. Pendelende Brusselaars trekken sterk naar de gemeentes Asse, Dilbeek, Zaventem, Machelen en Vilvoorde, waar ze meer dan 15% van de loontrekkende jobs invullen. Deze Brusselaars zijn sterk afkomstig uit de gemeentes in het noorden van het Brussels Gewest, waar 10 tot 14% van de loontrekkende bevolking in Halle-Vilvoorde werkt.

Interessante sectoren om de pendel naar Halle-Vilvoorde uit te breiden, zijn de dienstverlening, transport en logistiek, industrie en ambachten. Hierin zijn veel vacatures, zeker voor kortgeschoolden, en deze sectoren komen terug bij de beroepsaspiraties van de werkzoekenden in Brussel. Ook in de horeca, handel en verkoop, en de administratie zien we dit potentieel; bij deze beroepen is kennis van het Nederlands wel een must.

Interessante *beroepen* (voor kortgeschoolden) voor meer interregionale mobiliteit zijn onder meer polyvalent medewerker in een restaurant, verkoper van kleding en accessoires, verkoper van voedingsmiddelen in de detailhandel, schoonmaker van ruimtes en lokalen, behandelaar luchtvracht, lader-losser, verdeler van post- en drukwerk, technicus communicatienetwerken, medewerker in een callcenter, receptionist, administratief medewerker en commercieel medewerker. Dit zijn beroepen waarvoor in Halle-Vilvoorde een groot aantal vacatures werd ontvangen door de VDAB, en die een knelpuntberoep zijn in Vlaanderen (VDAB, 2021) maar niet in Brussel (view.brussels, 2021), of in beide gewesten geen knelpuntberoep zijn.

In het Brussels Gewest is er bovendien een grote pool van niet-werkende werkzoekenden, van wie een groot deel kortgeschoold is of een buitenlands diploma zonder gelijkwaardigheid heeft. Uit de enquête blijkt dat personen met origine van buiten de EU een hogere pendelbereidheid hebben. Hierop kan ingezet worden. Daarnaast blijkt uit de data-analyse en de enquête dat de mondelinge kennis van het Nederlands beperkt blijft bij de Brusselse werkzoekenden. Uit de gesprekken met Vlaamse bedrijven in de Brusselse rand bleek wel dat er reeds veel Frans werd gesproken op de werkvloer, wat de integratie van Franstalige Brusselaars in deze bedrijven vergemakkelijkt.

### **Interregionale tewerkstellingszone 2: Doornik-Moeskroen, en Ieper, Roeselare en Kortrijk**

6400 Walen hebben een job in de arrondissementen Ieper, Roeselare of Kortrijk. De meesten onder hen trekken richting de gemeentes Kortrijk, Menen, Waregem, Ieper en Roeselare, waar ze slechts een klein aandeel van alle jobs invullen (3% in Kortrijk, 6% in Menen). Er is in deze regio nog potentieel, gezien de vele vacatures in deze regio en de pool aan werkzoekenden in Doornik-Moeskroen. In de gemeente Kortrijk werden er tussen mei 2021 en april 2022 tussen de 7000 en 8000 vacatures ontvangen door de VDAB. In de gemeentes Moeskroen en Doornik wonen elk meer dan 5000 werkzoekenden die minstens één maand ingeschreven waren bij Forem tussen mei 2021 en april 2022.

De interessante *sectoren* met een grote vraag naar nieuwe werknemers in deze arrondissementen zijn industrie en ambachten, horeca, handel en verkoop, transport en logistiek, dienstverlening en bouw. Dit zijn ook sectoren waarbinnen de werkzoekenden in Doornik-Moeskroen bereid zijn te werken. Interessante *beroepen* voor kortgeschoolden voor meer interregionale mobiliteit zijn onder andere productiemedewerker, verpakker, industrieel elektrotechnisch installateur, verkoper van kleding en accessoires, keukenmedewerker, verkoper van voedingsmiddelen detailhandel, koerier-besteller en chauffeur personenvervoer. Dit zijn beroepen waarvoor in Ieper, Roeselare en Kortrijk een groot aantal vacatures werd ontvangen door de VDAB, en die een knelpuntberoep zijn in Vlaanderen (VDAB, 2021) maar niet in het Waals Gewest (Forem, 2021), of in beide gewesten geen knelpuntberoep zijn.

In veel West-Vlaamse bedrijven zijn bovendien al veel Franstaligen (onder andere Noord-Fransen) aan de slag. Dit kan een stimulans zijn om Walen aan te werven, maar sommige bedrijven geven ook expliciet aan het evenwicht te willen bewaren tussen Nederlandstaligen en Franstaligen.

### **Interregionale tewerkstellingszone 3: Luik, en Hasselt en Tongeren**

Hasselt en Tongeren ontvingen in 2019 zo'n 4200 Waalse werknemers. In vergelijking met de pendel richting Ieper, Roeselare en Kortrijk, zijn de bestaande pendelstromen beperkter. Waalse werknemers komen voornamelijk terecht in de gemeentes Hasselt, Sint-Truiden, Tongeren en Genk, waar ze een klein aandeel van de jobs invullen (1 à 4%). De Waalse pendelaars richting Hasselt en Tongeren wonen voornamelijk in het arrondissement Luik (in de gemeentes Luik, Bitsingen, Seraing en Herstal). Het potentieel is dus groot, zeker rond Luik: tussen mei 2021 en april 2022 waren ongeveer 73 000 werkzoekenden uit Luik minstens één keer ingeschreven bij Forem.

De handel, horeca en verkoop, dienstverlening, industrie en ambachten en transport en logistiek vormen interessante *sectoren* om de interregionale pendel uit te breiden, door de combinatie van veel vacatures en de bereidheid van de Waalse werkzoekenden om in deze sectoren te werken. Daarnaast biedt ook de landbouw potentieel om de interregionale mobiliteit uit te breiden. De vraag naar werkkrachten is hier groot, maar er is de concurrentie van buitenlandse werkkrachten (uit Oost-Europa). Interessante *beroepen* om de interregionale mobiliteit uit te breiden zijn onder andere medewerker in de fruitteelt, verkoper van kleding en accessoires, keukenmedewerker, verkoper van voedingsmiddelen in de detailhandel, hulpkok, chauffeur personenvervoer en verdeler postwerk-drukwerk (postbode).

## Aanbevelingen

De *interregionale tewerkstellingszones* kunnen lokaal verder uitgetekend en gebruikt worden voor de matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In de studie zijn drie zones geïdentificeerd waarin specifieke beroepen en sectoren met potentieel worden benoemd. Zo kan er gedetailleerder worden ingezoomd binnen deze verschillende geografische zones, bijvoorbeeld op bepaalde bedrijventerreinen, om prospectie van Vlaamse bedrijven mogelijk te maken en bewustwording te creëren in de Waalse en Brusselse arrondissementen rond mogelijke haalbare tewerkstelling.

Om de *samenwerking tussen VDAB, Actiris en Forem* verder te intensiveren, zijn er verschillende maatregelen mogelijk. We denken onder andere aan het vertalen van vacatures, het toelaten van bemiddeling op vacatures vanuit Actiris en Forem buiten knelpuntberoepen, het verbeteren van transparante communicatie tussen de gewesten met betrekking tot actieve bemiddeling op vacatures, het optimaliseren van informatiedoorstroming en het bevorderen van samenwerking op het gebied van grensoverschrijdende opleidingen, en het verhogen van gezamenlijke acties en projecten.

Verder is het doel om interregionale mobiliteit te stimuleren bij *werkzoekenden* en hen te ondersteunen door drempels te verkleinen. Dit kan onder andere worden bereikt door werkzoekenden actief te leiden naar Vlaamse vacatures, intensieve taalopleidingen Nederlands aan te bieden aan Brusselse en Waalse werkzoekenden, mobiliteitsproblemen van werkzoekenden te onderzoeken, een jobbonus voor interregionale mobiliteit in te voeren en succesverhalen te communiceren.

Daarnaast is het ook belangrijk om interregionale mobiliteit verder te stimuleren bij *werkgevers* en hen te ondersteunen door drempels te verkleinen. Dit kan onder andere worden gerealiseerd door gerichte prospectie van werkgevers en een gezamenlijke aanpak, het organiseren van brede communicatiecampagnes, het sensibiliseren van bedrijven over taalvereisten en het aanbieden van taal- en beroepsopleidingen op maat van de onderneming.

**BIBLIOGRAFIE**

- Forem. (2021). *Difficultés et opportunités de recrutement. Liste des métiers/fonctions critiques et en pénurie en Wallonie (Hors métiers de l'enseignement). Liste 2021*. [https://www.leforem.be/content/dam/leforem/fr/documents/chiffres-et-analyses/20210712\\_Analyse\\_Liste-2021\\_fonctions-critiques.pdf](https://www.leforem.be/content/dam/leforem/fr/documents/chiffres-et-analyses/20210712_Analyse_Liste-2021_fonctions-critiques.pdf)
- Steunpunt Werk. (2022) *Vlaanderen binnen Europa: Werkzaamheid* [Dataset]. <https://www.steunpuntwerk.be/cijfers/vlaanderen-binnen-europa-werkzaamheid>
- VDAB. (2021). *Knelpuntberoepen in Vlaanderen 2021*. <https://www.vdab.be/sites/default/files/media/files/Knelpuntberoepen%202021.pdf>
- View.brussels. (2021). *Lijst met knelpuntberoepen in 2021*. <https://www.actiris.brussels/media/urmhnl2y/lijs-met-knelpuntberoepen-in-2021-h-73EF38A1.pdf>

# Herdenken van jobs: naar een betere instroom en retentie van personeel in knelpuntberoepen in Vlaanderen

Bart Moens - Odisee hogeschool

Brigitte van Lierop - Frans Nijhuis Stichting

Wim Peersman - Odisee hogeschool

Moens, B., van Lierop B., & Peersman, W. (2022). *Herdenken van jobs: naar een betere instroom en retentie van personeel in knelpuntberoepen in Vlaanderen*. Een onderzoek in opdracht van het Departement Werk en Sociale Economie in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma. Brussel: Odisee.

## ABSTRACT

Organisaties blijven kampen met een tekort aan personeel. Dat tekort blijkt des te meer uit het toenemend aantal knelpuntberoepen in Vlaanderen. In een VIONA-onderzoek werd bekeken of het 'herdenken' van jobs oftewel job redesign - meer bepaald job crafting, i-deals en inclusief job design - een oplossing biedt voor het knelpuntberoepenprobleem. We voerden een literatuurstudie uit naar job redesign, een onderzoek naar goede praktijken in binnen- en buitenland, en zeven casestudies in Vlaanderen. Op basis daarvan suggereren we dat vooral inclusief job design een toepasbare strategie is om de instroom van personeel in knelpuntberoepen te bevorderen en dan met name in (hoog)geschoolde beroepen. Job crafting en (ex post) i-deals zijn niet interessant om instroom in knelpuntberoepen te bevorderen. Het hebben van werk is voor deze methoden immers een noodzakelijke voorwaarde. Met job crafting en i-deals trachten medewerkers mismatches tussen werk en zichzelf te voorkomen of te herstellen, en zodoende duurzaam inzetbaar te zijn en te blijven. Deze methoden dragen volgens de casestudies echter niet bij aan de retentie van personeel binnen de knelpuntberoepen bekeken in dit onderzoek. Dat komt doordat er, volgens de bevraagde organisaties, structurele oplossingen nodig zijn (zoals betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden) die verder gaan dan individuele maatwerkoplossingen. Volgens de literatuur en de goede praktijken kan job crafting mogelijk wel retentie verbeteren en daarmee indirect bijdragen aan het oplossen van knelpuntberoepen. Tot slot formuleren we drie beleidsaanbevelingen om job redesign te stimuleren en te faciliteren: bevorder de intentie van werkgevers om job redesign toe te passen in de organisatie door kennisdeling en onderzoek te stimuleren; zorg ervoor dat werkgevers die job redesign willen toepassen, dat daadwerkelijk kunnen doen door belemmeringen in de wet- en regelgeving te bekijken en hen te ondersteunen met advies; en richt inclusief job design ook op het creëren van middengeschoolde jobs.

In 2023 staan 234 beroepen op de knelpuntberoepenlijst, de lijst met beroepen waarvoor de invulling van de vacatures moeilijker verloopt dan voor andere beroepen (VDAB, 2023). Tegelijkertijd hebben bijna een miljoen Vlamingen op beroepsactieve leeftijd geen betaald werk, waarvan ongeveer 185 000 werkzoekenden en iets meer dan 800 000 niet-beroepsactieven.



Vooral het scholingsniveau blijkt de belangrijkste determinant van de arbeidsmarktparticipatie (HRW, 2021). Terwijl werkgevers steeds meer op zoek zijn naar geschoolde profielen, zijn werkzoekenden en niet-beroepsactieven vaker kortgeschoold.

Bovenstaande mismatch is een eerste oorzaak van het knelpuntberoepenprobleem. Naast dit kwalitatief tekort aan arbeidskrachten is er ook een kwantitatief tekort. Vacatures geraken niet ingevuld, eenvoudigweg omdat er meer jobs dan arbeidskrachten zijn. Een derde en laatste oorzaak voor het knelpuntberoepenprobleem zijn de specifieke arbeidsomstandigheden van jobs, bijvoorbeeld wat betreft loon, aard van het werk, uurrooster of een grote woon-werkafstand (VDAB, 2023).

## Onderzoeksvraag en -methode

Met dit onderzoek wil de Vlaamse overheid onderzoeken of het 'herdenken' van jobs (job redesign), de instroom en retentie van personeel in knelpuntberoepen kan verbeteren. Job redesign houdt in dat werkgevers het werk in de organisatie - zowel de inhoud van de jobs als de context ervan - aanpassen of door medewerkers zelf laten aanpassen. Zo sluit wat het werk vraagt en biedt beter aan bij wat (kandidaat-) medewerkers kunnen en bereid zijn te doen, en wat zij uit 'werken' willen halen (Knight & Parker, 2019). Een dergelijke job redesign kan in verschillende vormen. In dit onderzoek bekeken we in welke mate job crafting, i-deals en inclusief job design een interessante invalshoek vormen. Concreet verkennen we in dit onderzoek - aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie, een studie naar goede job redesign praktijken in binnen- en buitenland, en verdiepende casestudies in Vlaanderen - de voordelen, de toepasbaarheid en de haalbaarheid van job crafting, i-deals en inclusief job design als strategie voor een betere instroom en retentie van het personeel in knelpuntberoepen in Vlaanderen.

## Knelpuntberoepenprobleem bekeken door een hr-bril

De mismatch op de arbeidsmarkt en knelpuntberoepen zijn economisch-sociologische fenomenen op macro- en mesoniveau (Kalleberg, 2008), terwijl job redesign een methode is uit de arbeids- en organisatiepsychologie en zich situeert op het microniveau van de onderneming (Parker et al., 2017). Op niveau van een individuele organisatie gaat het om de (mis)match tussen de kenmerken van een persoon en zijn werkomgeving. Deze (mis)match is wat we in de arbeids- en organisatiepsychologie kennen als de '*Person-Environment fit*' of kortweg PE-fit (Kristof-Brown et al., 2005). PE-fit omvat vier verschillende categorieën: persoon-organisatie fit, persoon-groep fit, persoon-supervisor fit en persoon-job fit (Kristof-Brown et al., 2005).

### Persoon-job fit

De categorie die voor dit onderzoek het meest relevant is, is persoon-job fit (PJ-fit) ofwel de fit tussen de kenmerken van een bepaalde medewerker en die van een specifieke baan of van de taken die moeten worden uitgevoerd op het werk (Cable & DeRue, 2002; Edwards, 1991). PJ-fit is immers de beste voorspeller van de intentie van de organisatie om iemand aan te nemen (Higgins & Judge, 2004), alsook van de intentie van de sollicitant om een jobaanbieding te aanvaarden (Han et al., 2015). Verder heeft PJ-fit de grootste impact op de intentie van de medewerker tot vrijwillig personeelsverloop (Berisha & Lajçi, 2020).

Onderzoek naar PJ-fit maakt een onderscheid tussen twee typen fit (Edwards et al., 2006). *Demands-Abilities fit* (DA-fit) is een fit tussen wat het werk eist (onder andere werkinhoud en werkbelasting) en wat de medewerker kan (onder andere competenties en fysieke vermogens). *Supplies-Needs fit* (SN-fit) is een fit tussen wat het werk biedt (onder andere beloning en arbeidsomstandigheden) en wat de medewerker zoekt in werk (onder andere autonomie en werk-privébalans).

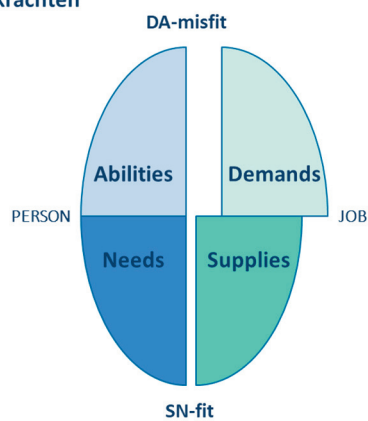
Is er sprake van een DA-fit én een SN-fit, dan leidt dat tot gezondheid, welbevinden en betere arbeidsprestaties. Is dit niet het geval, dan leidt dat tot demotivatie, cynisme, burn-out, ontevredenheid, verloop, allerhande spanningsklachten en ziekteverzuim (Kristof-Brown et al., 2005).

### Persoon-job (mis)fit bij instroom

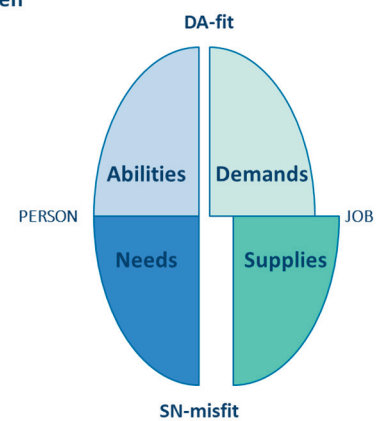
Op basis van voorgaande kunnen we de drie hoger besproken oorzaken van het knelpuntberoepen-probleem begrijpen als een DA- of een SN-misfit (zie **FIGUUR 1**). Kwalitatief tekort aan arbeidskrachten betekent een misfit tussen job en sollicitant op basis van capaciteiten, en dus een DA-misfit. Kwantitatief tekort aan arbeidskrachten betekent een misfit tussen job en sollicitant op basis van capaciteiten, en dus ook een DA-misfit. Tot slot, specifieke arbeidsomstandigheden betekent een misfit tussen job en sollicitant op basis van behoeften, en dus een SN-misfit.

**FIGUUR 1** \ Oorzaken knelpuntberoepen bekeken vanuit persoon-job fit bril

**Kwalitatief & kwantitatief tekort aan arbeidskrachten**



**Onaantrekkelijke arbeidsvoorwaarden & -omstandigheden**



**Bron:** eigen bewerking op basis van Dorenbosch (2014)

### Persoon-job (mis)fit bij retentie

'Fit' is geen statisch concept (Caplan, 1983), eenvoudigweg omdat zowel banen als mensen veranderen. Veranderingen in werkeisen en capaciteiten van medewerkers kunnen leiden tot DA-misfits, terwijl veranderingen in wat het werk biedt en wat de medewerker zoekt in werk kunnen leiden tot SN-misfits.

## Persoon-job misfit voorkomen of herstellen middels job redesign

Interventies voor het herstellen of voorkomen van PJ-misfit zijn vaak gericht op het versterken van de aansluiting van de persoon op het werk door te sleutelen aan de mens, bijvoorbeeld door te investeren in *up- of reskilling* (Dorenbosch et al., 2014). Er is echter een tweede interventierichting, met name sleutelen aan het werk. De aandacht kan daarbij enerzijds gaan naar het verbeteren van de DA-fit door de werkinhoud te laten aansluiten bij de capaciteiten van (kandidaat-)medewerkers. Anderzijds kan de SN-fit verbeteren door de arbeidsvoorwaarden of -omstandigheden aan te passen aan de behoeften van (kandidaat-)medewerkers. Dit sleutelen aan werk kennen we als job redesign. In wat volgt zullen we dieper ingaan op de in dit onderzoek onderzochte job redesign-methoden: job crafting, i-deals en inclusief job design.

## Job redesign-methoden nader bekeken

### Job crafting

Het begrip 'job crafting' is voor het eerst geïntroduceerd door Wrzesniewski en Dutton als "the physical and cognitive changes individuals make in the task or relational boundaries of their work" (2001, p. 179). Medewerkers kunnen op verschillende manieren hun werk aanpassen, met name door veranderingen aan te brengen in hun taken, in hun sociale relaties op het werk, in de manier waarop zij hun taken percipiëren, in hun werkomgeving en in waar en wanneer zij hun taken uitvoeren (Sanders et al., 2011; Wessels et al., 2019; Wrzesniewski & Dutton, 2001). Veelal gaat het om eerder kleine aanpassingen, die zonder medeweten of goedkeuring van de leidinggevende of collega's gebeuren (Tims & Bakker, 2010).

Job crafting is later verder geconceptualiseerd binnen het Job Demands-Resources model en gedefinieerd als: "de aanpassingen die medewerkers maken om werkeisen (job demands) en werkhulpbronnen (job resources) te laten aansluiten bij hun individuele capaciteiten en behoeftes." (Tims & Bakker, 2010, p. 4). Medewerkers kunnen hun werk op vier manieren aanpassen, met name het verhogen van structurele hulpbronnen (bijvoorbeeld bevorderen van autonomie), het verhogen van sociale hulpbronnen (bijvoorbeeld het krijgen van feedback), het verhogen van uitdagende werkeisen (bijvoorbeeld het aangaan van nieuwe projecten) en het verlagen van belemmerende werkeisen (bijvoorbeeld het verminderen van rolonduidelijkheid) (Tims & Bakker, 2010).

Het actief craften van de werkeisen en hulpbronnen door de medewerker draagt bij aan een betere persoon-job fit. Dat heeft op zijn beurt een positief effect op het gedrag (onder andere verloopintentie), het welbevinden (onder andere werkdruk en bevlogenheid) en de prestaties van medewerkers (Rudolph et al., 2017). De gunstige gevolgen zijn vooral aanwezig bij *approach crafting*, dit is job crafting gericht op het bereiken van positieve of gewenste uitkomsten. De bevindingen omtrent *avoidance crafting* - dit is job crafting gericht op het vermijden of verwijderen van of het omgaan met negatieve aspecten van het werk - zijn minder eenduidig. Het verminderen van belemmerende werkeisen lijkt geen of eerder een negatieve invloed te hebben op de individuele performantie en contraproductief gedrag in de hand te werken. Ook kan *avoidance crafting* het risico op burn-out bij collega's vergroten. Het verminderen van de eigen werkeisen kan namelijk tot hogere werkeisen voor collega's leiden en zodoende tot frustraties en conflicten op de werkvloer (Lazazzara et al., 2020). Approach crafting kan evenwel de negatieve gevolgen van avoidance crafting bufferen (Petrou & Xanthopoulou, 2021).

### Idiosyncratic deals (i-deals)

Een andere manier waarop medewerkers hun werk beter kunnen laten aansluiten bij hun persoonlijke capaciteiten, voorkeuren en behoeften, is het onderhandelen over persoonlijke afspraken met hun werkgever (Hornung et al., 2010). Dit soort individuele regelingen kennen we als *idiosyncratic deals* of kortweg i-deals.

We onderscheiden vijf typen i-deals (Rousseau et al., 2016): flexibiliteit i-deals (bijvoorbeeld aangepast werkrooster, vaste vrije dag), loopbaanontwikkeling i-deals (bijvoorbeeld speciale opleidingen of een bijzondere promotie), taak i-deals (bijvoorbeeld meer uitdagende taken), werklastvermindering i-deals (bijvoorbeeld kortere werkdagen of minder belastende taken) en financiële i-deals (bijvoorbeeld extra salaris of eenmalige bonus).

De onderhandeling van een i-deal kan gebeuren vóór de aanwerving (ex ante) of wanneer de medewerker in dienst is (ex post) (Rousseau et al., 2016). In de praktijk komen ex ante i-deals veel minder voor dan ex post i-deals (Liao et al., 2016). Werkgevers zijn terughoudend in het tegemoetkomen aan specifieke wensen van sollicitanten (Rousseau et al., 2016).

Een mogelijke uitzondering hierop zijn sollicitanten die hoog scoren op de criteria van de *'resource based view of the firm'* (Barney, 1991): "having resources that are valuable, rare, inimitable and non-substitutable is necessary in order for organizations to gain a sustained competitive advantage" (Barney, 1991, p. 100). Het gaat hier immers om waardevolle gekwalificeerde en zeer gewilde kandidaten voor de organisatie (van Zijderveld & Sonnenberg, 2012). Ex ante i-deals hebben quasi enkel betrekking op arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld loon, arbeidsduur en functieniveau), aangezien kandidaat-medewerkers te weinig voorkennis over het werk en de werkcontext hebben om andere typen i-deals te kunnen onderhandelen.

Medewerkers die een ex post i-deal toegekend krijgen, geloven vaak dat hun werkgever hen steunt en waardeert. Zij zullen de i-deal eerder beschouwen als gunst en deze willen terugbetalen door zich extra in te spannen en bij de organisatie te blijven (Rousseau et al., 2016). Ex post i-deals werken echter niet zonder meer motiverend. De medewerker kan de i-deals ook beschouwen als beloning in ruil voor geleverde prestaties of als lapmiddel voor ervaren onrechtvaardigheid. In dat geval zal de i-deal eerder gezien worden als iets waarop men recht heeft dan als gunst van de werkgever (Kroon & Freese, 2012). Onderzoek naar de uitkomsten van ex ante i-deals is schaars (Liao et al., 2016). Het beschikbaar onderzoek suggereert evenwel dat medewerkers eerder geloven dat zij de i-deal te danken hebben aan zichzelf (bijvoorbeeld hun talenten) of de vraag op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld krapte) en minder aan de goede wil van de werkgever. Het toekennen van ex ante i-deals kan kandidaten motiveren om een jobaanbod te aanvaarden, maar zal wellicht weinig effect hebben op hun motivatie en betrokkenheid na de aanwerving (Rousseau et al., 2016). Recente onderzoeken suggereren dat er ook risico's verbonden zijn aan i-deals. Deze risico's zouden groter zijn bij ontzie i-deals<sup>1</sup> (Liao et al., 2016). Zo kunnen flexibiliteit i-deals bijvoorbeeld op korte termijn de balans tussen privé en werk herstellen en zodoende leiden tot meer werktevredenheid. Na verloop van tijd kunnen deze i-deals er echter toe leiden dat leidinggevenden deze medewerkers als minder betrokken en minder inzetbaar beschouwen, wat op zijn beurt kan leiden tot lagere prestatiebeoordelingen en minder promotiekansen (Simosi et al., 2019).

### Inclusief job design

Inclusief job design gaat om "het creëren van jobs die geschikt zijn voor minder geschoolde en/of ervaren medewerkers door waar mogelijk en gewenst logistieke, facilitaire, administratieve en organisatorische taken van repetitieve aard uit het takenpakket van hoger geschoolde en/of meer ervaren medewerkers te halen en deze vervolgens te bundelen in een nieuwe functie" (Van Lierop, 2016). Het gaat niet om het creëren van nieuwe of bijkomende taken, maar wel om het zoeken naar taken die geschikt zijn voor minder geschoolde of minder ervaren medewerkers binnen de takenpakketten van de huidige medewerkers. Veelal gaat het om minder complexe taken, aangezien deze taken makkelijker uit banen los te weken zijn.

Anders dan job crafting en i-deals is inclusief job design niet of moeilijk door individuele medewerkers zelf te initiëren. Het initiatief en de regie ligt hier bij het management van de organisatie. Het anders inrichten van het werk via inclusief job design laat werkgevers niet alleen toe om het beschikbaar talent buiten de organisatie optimaler te benutten, maar ook dat van de zittende geschoolde medewerkers. Door de minder complexe taken uit het takenpakket van zittende medewerkers te halen, kunnen deze zich meer te focussen op hun kerntaken. In die zin is de aanname dat het 'mes aan twee kanten snijdt': de methode haalt bij zittende medewerker werk weg dat niet (goed) meer bij hen past (dit leidt tot minder misfit) en bundelt dat in een nieuwe baan met werk dat wel goed past bij een nieuwe medewerker met een afstand tot de arbeidsmarkt (dit leidt tot een nieuwe fit) (Dorenbosch & van Vuuren, 2017).

<sup>1</sup> Ontzie i-deals komen voort uit de behoefte of de wens van medewerkers om een misfit in het werk te herstellen, in tegenstelling tot groei i-deals, die voortkomen uit de wens te groeien in het werk en zodoende productiever en efficiënter te worden.

## Ingeschatte toepasbaarheid van job redesign als strategie voor een betere instroom bij knelpuntberoepen

### Ex ante i-deals

#### Aannames op basis van de literatuur

Uit onze literatuurstudie blijkt dat ex ante i-deals door werkgevers vooral toegekend worden om de in hun ogen waardevolle gekwalificeerde en zeer gewilde kandidaten binnen te halen en quasi enkel betrekking hebben op arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld loon, arbeidsduur en functieniveau). Mogelijk zijn ex ante i-deals voor individuele werkgevers wel zinvol om de instroom van gegeerde medewerkers te bevorderen. Door individuele afspraken over arbeidsvoorwaarden te maken, kunnen werkgevers dat wat het werk biedt beter laten aansluiten bij dat wat de sollicitant wenst, en zodoende de supplies-needs misfit verkleinen. Echter, op organisatie-overstijgend niveau lijken deze i-deals ons geen oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt: de kandidaat-medewerker die de ene organisatie aan boord haalt, kan de andere organisatie immers niet aan boord halen. Bovendien bieden ze geen oplossing voor de vele werklozen die qua competenties niet in het plaatje van werkgevers passen (demands-abilities misfit).

#### Wat zegt de praktijk?

Het al dan niet bevestigen van bovenvermelde aannames is moeilijk, om de eenvoudige reden dat we in de studie van 'goede praktijken' en casestudies slechts drie voorbeelden van ex ante i-deals gevonden hebben. In de gevonden voorbeelden zien we dat het telkens om sollicitanten gaat die de werkgever bijzonder graag aan boord wil halen omwille van hun waardevolle ervaring, competenties of persoonlijke kenmerken. De gemaakte afspraken in de i-deals betreffen in de drie voorbeelden aanpassingen van de arbeidsvoorwaarden, zoals een vaste vrije dag en betaald afwezig mogen zijn van het werk. Hiermee liggen deze drie voorbeelden in lijn met onze aanname op basis van de literatuur. Als strategie voor een betere instroom van personeel in knelpuntberoepen lijken ex ante i-deals bijgevolg slechts beperkt toepasbaar.

### Inclusief job design

#### Aannames op basis van de literatuur

Inclusief job design laat werkgevers toe om het talent van werkzoekenden die niet voldoen aan de vereiste competenties, wél in te zetten en dat door het creëren van nieuwe, laagdrempelige functies. In die zin kan inclusief job design bijdragen tot het verkleinen van de demands-abilities misfit tussen de door werkgevers aangeboden jobs en de capaciteiten van beschikbare kandidaat-werknemers. Het biedt echter geen antwoord op kortgeschoolde beroepen en beroepen die omwille van specifieke, voor werkzoekenden veelal onaantrekkelijke arbeidsomstandigheden moeilijk ingevuld geraken.

Uit onze analyse naar het door werkgevers gevraagde scholingsniveau van de knelpuntberoepen blijkt overigens dat het moeilijk ingevuld geraken van kortgeschoolde beroepen veelal te wijten is aan ongunstige arbeidsvoorwaarden. Het gros van de kortgeschoolde knelpuntberoepen bevindt zich in sectoren die slecht scoren wat werkbaar werk betreft, zoals transport (Bourdeaud'hui et al., 2020a), schoonmaak (Bourdeaud'hui et al., 2020b) en horeca (Casier, 2020). Ook gaat het vaak om preciaire jobs, met name schoonmaker bij mensen thuis, schoonmaker van ruimten en lokalen, en bewakingsagent. De precariteit van deze jobs wordt bepaald door veel onzekerheid, flexibiliteit, een laag en onvoorspelbaar inkomen, zwakke sociale bescherming en machteloosheid voor de medewerkers (Vandevenne et al., 2021). Deze bevindingen maken duidelijk dat voor deze beroepen vooral werkgevers aan zet zijn, om te voorzien in betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, en zodoende de supplies-needs misfit te verkleinen.

### Wat zegt de praktijk?

Het onderzoek naar goede praktijken in binnen- en buitenland laat zien dat inclusief job design inderdaad een oplossing kan bieden voor de moeilijke zoektocht naar geschoold of gekwalificeerd personeel. We hebben in diverse sectoren voorbeelden gevonden van organisaties waar duurzame banen zijn gecreëerd door bij (hoog)geschoolde en vaak moeilijk in te vullen functies de minder complexe taken weg te halen en te bundelen tot een nieuwe, laagdrempelige(re) functie. Door het werk te vereenvoudigen, is er minder geschoold personeel nodig en kan de organisatie het lager geschoold arbeidspotentieel beter benutten.

De voorbeelden uit de goede praktijken, alsook uit de casestudies, bevestigen onze veronderstelling dat het weinig realistisch is om uit kortgeschoolde beroepen nog laagdrempeliger werk te creëren. De casestudies geven aan dat het werk nog vereenvoudigen bovendien niet de oplossing is voor het probleem van kortgeschoolde knelpuntberoepen. Dat vacatures voor deze beroepen moeilijker ingevuld geraken, is volgens de geïnterviewde organisaties eerder te wijten aan een supplies-needs misfit dan aan een demands-abilities misfit. Deze beroepen hebben vaak minder gunstige loons- en arbeidsvoorwaarden, zoals een lage verloning, deeltijdse en tijdelijke contracten, weekendwerk, gesplitste diensten, en een minder goede werk-privébalans.

### Job crafting en ex-post i-deals

Job crafting noch ex-post i-deals zijn passende strategieën om de instroom van medewerkers te bevorderen. Het hebben van werk is immers een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen job craften of ex post i-deals te onderhandelen.

## Ingeschatte toepasbaarheid van job redesign als strategie voor een betere retentie bij knelpuntberoepen

### Job crafting en ex-post i-deals

#### Aannames op basis van de literatuur

Job crafting en ex post i-deals kunnen bijdragen aan het voorkomen of herstellen van misfits, en zodoende bijdragen aan de tevredenheid, performantie, inzetbaarheid en retentie van medewerkers. Beide methoden hebben als doel om het werk meer aan te passen aan de eigen persoonlijke capaciteiten, voorkeuren en behoeften (herstellen van de demands-abilities misfit en de supplies-needs misfit). Bij job crafting zijn de aangebrachte aanpassingen eerder klein en gebeuren deze veelal zonder medeweten of goedkeuring van de leidinggevende. Bij ex post i-deals gaat het om aanpassingen over onder andere werkinhoud, arbeidsvoorwaarden, werktijden en werkomstandigheden die door de medewerker tijdens de tewerkstelling individueel onderhandeld zijn met de werkgever. Medewerkers die een ex post i-deal toegekend krijgen, geloven dat hun werkgever hen steunt en waardeert. Zij zullen de i-deal meer beschouwen als gunst en deze terugbetalen door zich extra in te spannen en bij de organisatie te blijven (Liao et al., 2016). In die zin schatten we in dat job crafting en ex post i-deals mogelijk toepasbare strategieën zijn voor het bevorderen van de retentie van personeel in knelpuntberoepen.

### Wat zegt de praktijk?

De organisaties uit de Vlaamse casestudies erkennen de meerwaarde van job crafting en i-deals met betrekking tot het optimaliseren of herstellen van de persoon-job fit en het creëren van motiverende, gezonde en productieve jobs. Echter twijfelen zij of deze job redesign-methoden een passend antwoord bieden op de uitdagingen die zij vandaag inzake retentie ervaren. Het verloop in hun organisatie is immers meer te wijten aan structurele problemen in de organisatie, waar medewerkers zelf weinig vat op hebben.

Medewerkers vertrekken vooral uit ontevredenheid met het loon, de arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld weekendwerk en gesplitste diensten), de werk-privébalans, de werkdruk, de (door)groei mogelijkheden, de emotionele belasting van het werk, en de lange en onvoorspelbare reistijden door files en wisselende werkplaatsen. Deze ontevredenheid aanpakken vraagt volgens de organisaties om meer structurele oplossingen dan individuele maatwerkoplossingen zoals job crafting en i-deals. Zij zijn ervan overtuigd dat vooral zij zelf als organisatie aan zet zijn om te voorzien in betere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Volgens de literatuur en de goede praktijken kunnen job crafting en i-deals mogelijk wel indirect bijdragen aan retentie en daarmee zijdelings aan het oplossen van knelpuntberoepen. Over de vraag in hoeverre retentie hierdoor daadwerkelijk wordt bevorderd, kunnen we geen weloverwogen uitspraken doen.

## Ex-ante i-deals

### Aannames op basis van de literatuur

Wat kan het effect van ex ante i-deals op retentie zijn? Het beperkte empirisch onderzoek naar ex ante i-deals en de uitkomsten ervan suggereert dat medewerkers die een ex ante i-deals toegekend krijgen, eerder geloven dat zij de i-deal te danken hebben aan zichzelf (bijvoorbeeld hun talenten) of de vraag op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld krapte) en minder aan de goede wil van de werkgever. Ex ante i-deals zouden hierdoor een beperkt effect hebben op de latere motivatie en betrokkenheid van de medewerker (Liao et al., 2016; Rousseau et al., 2016), wat hen wellicht niet of minder interessant maakt als strategie voor retentie van medewerkers.

### Wat zegt de praktijk?

Op basis van de goede praktijken en casestudies is het helaas onmogelijk om weloverwogen uitspraken te doen over de vraag in hoeverre ex-ante i-deals bijdragen tot een betere retentie.

## Inclusief job design

### Aannames op basis van de literatuur

Op basis van de literatuur schatten we in dat inclusief job design indirect een positieve invloed heeft op de retentie van medewerkers. De methode haalt bij zittende medewerkers werk weg dat niet (goed) meer bij hen past (herstellen van de demands-abilities misfit) en bundelt dat in een nieuwe baan met werk dat wel goed past bij de competenties en mogelijkheden van werkzoekenden of werknemers met minder scholing of minder ervaring (nieuwe fit).

### Wat zegt de praktijk?

We zien in de praktijkvoorbeelden en de casestudies dat inclusief job design ook voor de zittende medewerkers voordelig kan zijn (onder andere verlagen werkdruk en het bieden van groeikansen). Zo heeft een van de casestudies het werk van de werfleiders anders ingericht naar aanleiding van klachten van werfleiders over de administratieve overlast en de nadelige impact daarvan op hun kerntaken. Bij twee andere casestudies heeft inclusief job design geleid tot een nieuwe 'tussenfunctie' bestaande uit de meer complexe taken van de eigen functie en de minder complexe taken van een 'hogere' functie. Deze tussenfunctie biedt kansen voor minder ervaren of geschoolde medewerkers met groeipotentieel. Inclusief job design laat zo toe te werken rond wat in het Nederlands onderwijs het 'zalmprincipe' wordt genoemd. Zoals een zalm met behulp van vistrappen tegen de stroom in naar de bron zwemt, zo kunnen lager geschoolde medewerkers met behulp van deze tussenfuncties opklimmen of doorstromen naar hogere functies. Medewerkers die naar deze tussenfunctie doorgroeien, creëren bovendien 'onderaan' de organisatie ruimte voor instroom van nieuwe kortgeschoolde medewerkers. We kunnen verwachten dat de voordelen voor de zittende medewerkers een indirecte, positieve invloed kunnen hebben op hun retentie. Of dat daadwerkelijk het geval is, kunnen we op basis van de literatuur, de goede praktijken en de casestudies echter niet besluiten.

## Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek formuleren we drie beleidsaanbevelingen. Ten eerste, bevorder de intentie van werkgevers om job redesign toe te passen in de organisatie door: hun kennis over job redesign te vergroten; in te spelen op hun attitude, sociale norm en self-efficacy met betrekking tot het toepassen van job redesign; de toepasbaarheid en haalbaarheid van inclusief job design in hun organisaties te laten verkennen, en waar mogelijk door te verwijzen naar dienstverleners; en échte verhalen of narratieven te delen van werkgevers die job redesign succesvol hebben toegepast.

Ten tweede, zorg dat werkgevers die inclusief job redesign willen toepassen, dat ook kunnen door: eventuele afspraken op sectorniveau of wet- en regelgeving die de implementatie van inclusief job design belemmeren, waar mogelijk weg te werken; hen te voorzien van advies en begeleiding of door hen een subsidie of belastingvoordeel toe te kennen; de kennis en tools om inclusief job design beter bekend te maken in het bredere werkveld van hr-adviseurs; en hr-adviseurs alsook arbeidsbemiddelaars die in de huid van adviseur kruipen, bijeen te brengen in een kennisnetwerk gericht op het verzamelen, verwerven en onderling delen van kennis en ervaringen over inclusief job design en de correcte toepassing ervan in organisaties.

Tot slot, richt inclusief job design ook op het creëren van middengeschoolde jobs. De methode inclusief job design is initieel ontwikkeld voor het creëren van laagdrempelige kortgeschoolde banen. Het lijkt ons echter belangrijk om eenzelfde oefening te doen met het oog op de creatie van middengeschoolde banen, aangezien net deze verdwijnen onder andere als gevolg van robotisering en digitalisering. Middengeschoolden die hun banen zien verdwijnen, zoeken en vinden alsmaar vaker hun toevlucht in lager geschoolde banen en verdringen zo kortgeschoolden. Creëren van nieuwe middengeschoolde banen biedt zodoende meer kansen op passend werk voor midden- én kortgeschoolden.



## BIBLIOGRAFIE

- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.
- Berisha, G., & Lajçi, R. (2020). Fit to Last? Investigating how person-job fit and person-organization fit affect turnover intention in the retail context. *Organizations and Markets in Emerging Economies*, 11(2), 407-428.
- Bourdeaud'hui, R., Janssens, F., & Vanderhaeghe, S. (2020a). *Werkbaarheidsprofiel transport-bedrijven 2019. Sectorale analyse op de Vlaamse werkbaarheidsmonitor 2004 - 2019*. Stichting Innovatie & Arbeid. Geraadpleegd op 12 februari 2022, van <https://www.vlaanderen.be/publicaties/werkbaarheidsprofiel-transportbedrijven-2019-sectorale-analyse-op-de-vlaamse-werkbaarheidsmonitor-2004-2019>
- Bourdeaud'hui, R., Janssens, F., & Vanderhaeghe, S. (2020b). *Werkbaarheidsprofiel dienstenchequebedrijven 2019. Sectorale analyse op de Vlaamse werkbaarheidsmonitor 2016-2019*. Stichting Innovatie & Arbeid. Geraadpleegd op 12 februari 2022, van <https://www.vlaanderen.be/publicaties/werkbaarheidsprofiel-dienstenchequebedrijven-2019-sectorale-analyse-op-de-vlaamse-werkbaarheidsmonitor-2016-2019>
- Cable, D. M., & DeRue, D. S. (2002). The convergent and discriminant validity of subjective fit perceptions. *Journal of Applied Psychology*, 87(5), 875-884.
- Caplan, R. D. (1983). Person-environment fit: Past, present, and future. In C. Cooper (Red.), *Stress Research: New Directions for the 1980s* (pp. 35-78). Wiley.
- Casier, A. (Ed.). (2020). *Werkbaar werk in de horeca. Hoe kwaliteitsvol is werken in de horeca?* Guidea. Geraadpleegd op 15 februari 2022, van [www.guidea.be/Portals/0/dtxArt/blok-document/bestand/Werkbaar-werk-20200406\\_5f186778-60b4-426e-89dd-e32015bf92ce.pdf](http://www.guidea.be/Portals/0/dtxArt/blok-document/bestand/Werkbaar-werk-20200406_5f186778-60b4-426e-89dd-e32015bf92ce.pdf)
- Dorenbosch, L., Sanders, J., & Blonk, R. (2014). Duurzame inzetbaarheid vanuit theoretisch perspectief: de kwetsbaarheid van inzetbaarheid. In B. Blatter, L. Dorenbosch, & L. Keijzer (Reds.), *Duurzame inzetbaarheid in perspectief*. TNO.
- Dorenbosch, L., & van Vuuren, M. (2017). Maatwerk in werk. In F. Kluijtmans & A. Kampermann (Reds.), *Leerboek HRM*. Noordhoff Uitgevers.
- Edwards, J. R. (1991). Person-job fit: A conceptual integration, literature review, and methodological critique. In C. L. Cooper & I. T. Robertson (Reds.), *International review of industrial and organizational psychology*. Vol. 6. (pp. 283-357). John Wiley & Sons.
- Edwards, J. R., Cable, D. M., Williamson, I. O., Lambert, L. S., & Shipp, A. J. (2006). The phenomenology of fit: Linking the person and environment to the subjective experience of person-environment fit. *Journal of Applied Psychology*, 91(4), 802-827.
- Han, T.-S., Chiang, H.-H., McConville, D., & Chiang, C.-L. (2015). A longitudinal investigation of person-organization fit, person-job fit, and contextual performance: The mediating role of psychological ownership. *Human Performance*, 28(5), 425-439.
- Higgins, C. A., & Judge, T. A. (2004). The effect of applicant influence tactics on recruiter perceptions of fit and hiring recommendations: A field study. *Journal of Applied Psychology*, 89(4), 622-632.
- Hornung, S., Rousseau, D. M., Glaser, J., Angerer, P., & Weigl, M. (2010). Beyond top-down and bottom-up work redesign: Customizing job content through idiosyncratic deals. *Journal of Organizational Behavior*, 31(2-3), 187-215.
- HRW. (2021). *Welke positie hebben de laaggeschoolden op de arbeidsmarkt in België?* Hoge Raad voor de Werkgelegenheid. Geraadpleegd op 16 januari 2022, van [www.hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/hrw\\_2020\\_laaggeschoolden.pdf](http://www.hrw.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/hrw_2020_laaggeschoolden.pdf)
- Kalleberg, A. L. (2008). The mismatched worker: When people don't fit their jobs. *The Academy of Management Perspectives*, 22(1), 24-40.

- Knight, C., & Parker, S. (2019). How work redesign interventions affect performance: An evidence-based model from a systematic review. *Human Relations, 74*(1), 69-104.
- Kristof-Brown, A. L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individual's fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology, 58*(2), 281-342.
- Kroon, B., & Freese, C. (2012). Dragen i-deals bij aan motivatie en behoud van werknemers? *Tijdschrift voor HRM, 2*, 43-58.
- Lazazzara, A., Tims, M., & de Gennaro, D. (2020). The process of reinventing a job: A meta-synthesis of qualitative job crafting research. *Journal of Vocational Behavior, 116*(Part B).
- Liao, C., Wayne, S. J., & Rousseau, D. M. (2016). Idiosyncratic deals in contemporary organizations: A qualitative and meta-analytical review. *Journal of Organizational Behavior, 37*(S1), S9-S29.
- Parker, S. K., Morgeson, F. P., & Johns, G. (2017). One hundred years of work design research: Looking back and looking forward. *Journal of Applied Psychology, 102*(3), 403-420.
- Petrou, P., & Xanthopoulou, D. (2021). Interactive effects of approach and avoidance job crafting in explaining weekly variations in work performance and employability. *Applied Psychology, 70*(3), 1345-1359.
- Rousseau, D. M., Tomprou, M., & Simosi, M. (2016). Negotiating flexible and fair idiosyncratic deals (i-deals). *Organizational Dynamics, 45*(3), 185-196.
- Rudolph, C. W., Katz, I. M., Lavigne, K. N., & Zacher, H. (2017). Job crafting: A meta-analysis of relationships with individual differences, job characteristics, and work outcomes. *Journal of Vocational Behavior, 102*, 112-138.
- Sanders, J., Dorenbosch, L., Grundemann, R., & Blonk, R. (2011). Sustaining the work ability and work motivation of lower-educated older workers: Directions for work redesign. *Management Review, 22*(2), 132-150.
- Simosi, M., Tomprou, M., & Rousseau, D. M. (2019). I-deals and managerial reward decisions: Evidence from a policy capturing and a survey study. *Academy of Management Proceedings, 2019*(1), 10949.
- Tims, M., & Bakker, A. B. (2010). Job crafting: towards a new model of individual job redesign: original research. *SA Journal of Industrial Psychology, 36*, 1-9.
- Van Lierop, B. (2016). *Handboek Functiecreatie: een werkgeversgerichte benadering om banen te creëren voor mensen met een beperking*. Disworks.
- van Zijderveld, V., & Sonnenberg, M. (2012). I-deals en rechtvaardigheid: het effect van talent differentiatie. *Gedrag & Organisatie, 25*(4), 347-366
- Vandevenne, E., Huegaerts, K., & Vanroelen, C. (2021). *Precair werk in België. Eerste resultaten van het EPRES-BE onderzoek naar precair werk en werknemerswelzijn*. VUB Interface Demography Research Group. Geraadpleegd op 16 april 2022, van [www.precariouswork.be/wp-content/uploads/2021/01/Precair\\_werk\\_in\\_Belgie.pdf](http://www.precariouswork.be/wp-content/uploads/2021/01/Precair_werk_in_Belgie.pdf).
- VDAB. (2023). *Knelpuntberoepen in Vlaanderen 2023*. VDAB. Geraadpleegd op 21 februari 2023, van <https://www.vdab.be/sites/default/files/media/files/Knelpuntberoepen2023.pdf>.
- Wessels, C., Schippers, M. C., Stegmann, S., Bakker, A. B., van Baalen, P. J., & Proper, K. I. (2019). Fostering flexibility in the new world of work: A model of time-spatial job crafting. *Frontiers in Psychology, 10*, Article 505.
- Wrzesniewski, A., & Dutton, J. (2001). Crafting a job: Revisioning employees as active crafters of their work. *Academy of Management Review, 26*(2), 179-201.

# Open Hiring® in Vlaanderen: een job zonder sollicitatiegesprek

Eva Deraus - Universiteit Gent

Myriam Carlier - Stad Gent

Thomas Kindt - UNIZO Oost-Vlaanderen

Philippe Martens - O.666 vzw

Stijn Schouppe - Divergent - Universiteit Gent

## ABSTRACT

Open Hiring® is een inclusieve aanwervingmethode die komaf maakt met onnodige drempels die kortgeschoolde sollicitanten ervaren bij klassieke aanwervingmethoden. Bij Open Hiring® komen er geen cv, motivatiebrief, selectieproeven of referentiechecks aan te pas. De job is de test en de motivatie van de kandidaat primeert, ongeacht verleden, opleiding of werkervaring. Open Hiring® ontstond in de Verenigde Staten en met steun van het Europees Sociaal Fonds (nu: Europa WSE) werd in 2020 voor het eerst een model voor Open Hiring® uitgewerkt voor de Vlaamse arbeidsmarkt. Het draagvlak hiervoor werd getest bij 206 Vlaamse ondernemers en er werd een piloottest uitgevoerd op de Gentse arbeidsmarkt. Deze eerste studie over Open Hiring® in Vlaanderen toont dat 22% van de werkgevers bereid is om Open Hiring® in te voeren. Vooral de laagdrempelige en snelle manier van aanwerven, het wegwerken van onnodige sollicitatiedrempels en duurzame tewerkstelling spreken aan. De drempels die werkgevers ervaren, gaan over het gebrek aan controle over de kwaliteit en selectie van kandidaten die zich aanmelden. Werknemers die deelnamen aan de piloottest blikken tevreden terug: zowel de ervaren autonomie, betrokkenheid en competentie als de intrinsieke motivatie zijn hoog. Hiermee wordt een belangrijke verwachting van werkgevers ingelost, namelijk dat Open Hiring® sterk gemotiveerde medewerkers kan aantrekken. De werknemers waarderen verder de kans om te werken en zich te bewijzen. In tijden van arbeidsmarktkrapte is Open Hiring® niet alleen een innovatieve, maar ook beloftevolle methode om meer werknemers uit kwetsbare groepen aan te werven. Open Hiring® komt zo tegemoet aan belangrijke doelstellingen van het Vlaamse en internationale beleid inzake het verhogen van de werkzaamheidsgraad en realiseren van duurzaam en inclusief werk.

De Vlaamse en federale regering willen tegen 2030 een werkzaamheidsgraad van 80%. Dat betekent meer mensen aan het werk, ook uit de kwetsbare groepen. De krapte op de Vlaamse arbeidsmarkt was namelijk nog nooit zo groot. Dit uit zich in een historisch lage spanningsindicator die een weerspiegeling is van een hoge vacaturegraad en relatief lage werkloosheidsgraad (Van Impe et al., 2022). Bijvoorbeeld, in januari 2023 was de spanningsindicator 1,75. Maar ondanks de Vlaamse werkzaamheidsgraad van 76,7% (cijfer in 2022) is nog veel talent op de Vlaamse arbeidsmarkt niet-beroepsactief.

- 1 De auteurs danken Sophie Goemaere, Birgit Castelein, Isabel Van Huele, Marlou Vyncke, Chloé Dejonghe en jobcoaches van Divergent voor hun bijdrage aan de studies. Open Hiring® is een concept van Greyston Bakery en Start Foundation Nederland.
- 2 Dit artikel is gebaseerd op: Divergent. (2022). *Impactevaluatie project 8921 "OPEN HIRINGInterstate - Oproep 460 Innovatie door adaptatie* (IDA). Universiteit Gent. [https://openhiring.be/wp-content/uploads/460\\_8921\\_1\\_Open-Hiring-Impactevaluatie-rapport.pdf](https://openhiring.be/wp-content/uploads/460_8921_1_Open-Hiring-Impactevaluatie-rapport.pdf).

Het bereiken en activeren van alle potentiële arbeidskrachten is cruciaal om de werkzaamheidsgraad op te krikken. Naast deze economische nood is er ook nood aan een meer inclusieve benadering van arbeid, waarbij iedereen gelijke kansen krijgt om zichzelf via werk te ontwikkelen en een bijdrage te leveren in de maatschappij (Derous, 2018). Vooral kortgeschoolden en personen met een migratieachtergrond (geboren buiten de EU27) kennen de grootste potentiële werkzaamheidsgroei (Boey & Vansteenkiste, 2022). Werkgevers zijn bereid om personen uit deze kwetsbare groepen aan te werven (Goffin et al., 2022; VDAB, 2022), maar de afstand tot de Vlaamse arbeidsmarkt blijft groot omwille van diverse redenen. In deze bijdrage bekijken we het aanwervingsbeleid in organisaties, een onderbelichte factor in dit debat. Traditionele aanwervingsprocedures zoals cv-screening, interviews en selectieproeven zijn waardevol, maar vormen voor veel mensen een drempel, waardoor men ontmoedigd geraakt en/of de stap naar de arbeidsmarkt niet kan of durft zetten (Derous, 2018). Deze problematiek zien we vooral bij de meest kwetsbaren in onze samenleving, onder wie kortgeschoolden, gewoonlijk met een migratieachtergrond. De nood aan meer werkrachten en een meer inclusieve werkvloer, gecombineerd met een grote latente arbeidsmarktreserve, vragen een geïntegreerd arbeidsmarktbeleid waarbij ook gekeken wordt naar alternatieve aanwervingsmethoden die drempels wegwerken voor kwetsbare groepen. Een innovatieve aanpak hiervoor is de methodiek van Open Hiring®, ontwikkeld bij Greyston Bakery.

## Open Hiring®

Het concept Open Hiring® werd in 1982 bedacht door sociaal ondernemer Bernie Glassman, oprichter en CEO van de Greyston Bakery (1982-1996). Deze cake- en browniesbakkerij is gelegen in Yonkers, destijds een arme voorstad van New York met veel werkloosheid, geweld en een grote drugsproblematiek. Naast economische doelstellingen stelde Glassman zich als sociaal-maatschappelijk doel armoede te bestrijden door werk te voorzien voor personen uit kwetsbare groepen zoals ex-gedetineerden, ongeschoolden en kortgeschoolden. De slogans “We don’t hire people to bake brownies, but we bake brownies to hire people” en “More than a brownie. More than a job” illustreren het maatschappelijk verantwoorde ondernemerschap dat zich in 2008 vertaalde in een van de eerste zogenaamde B Corp certificaten in de staat New York. De winsten die de bakkerij als B Corp maakt, worden - naast andere opbrengsten zoals *fundraising* - voor een aanzienlijk deel geherinvesteerd in non-profit zusterorganisaties. Hierdoor werd de positieve economische impact op lokale gemeenschappen in 2021 geraamd op 14 miljoen dollar. Open Hiring® werd inmiddels door verschillende andere organisaties in Amerika ingevoerd zoals Ikea, The body shop en Kraft Heinz. In 2017 werd Open Hiring® ook geïntroduceerd in Nederland, waar de Stichting Start Foundation als partner van het Greyston’s Center for Open Hiring®<sup>3</sup> de haalbaarheid van de methodiek uittestte. Start Foundation startte vanaf 2019 haar eerste piloottests bij vijf organisaties en ondertussen passen een zeventigtal Nederlandse bedrijven het concept toe. Het Nederlandse Open Hiring®-model baseerde zich hiervoor op het originele Amerikaanse model dat het traditionele pad van aanwerven radicaal verlaat en een inclusieve weg inslaat.

Traditionele werving- en selectieprocedures verlopen doorgaans op getrapte wijze, waarbij een sollicitant eerst op een vacature reageert met een cv en/of motivatiebrief. Vervolgens wordt ze uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek met eventueel bijkomende selectieproeven en referentiechecks om tot slot de baan al dan niet aangeboden te worden. Bij Open Hiring® is er wel een vacature maar geen cv-screening, motivatiebrief, selectietest of referentiecheck. Wanneer een werkgever een vacature heeft, wordt een vacaturewachtlIJst voor kandidaten geopend. Werkzoekenden lezen de vacature en kunnen zich inschrijven op deze vacaturewachtlIJst. De job wordt aangeboden volgens inschrijvingsvolgorde. Wie wil werken, krijgt onmiddellijk de kans om zich te bewijzen in de job, dit zonder voorafgaande referentiechecks en selectieproeven. De persoon kan begeleiding op de werkvloer krijgen indien nodig, zowel wat taakgerelateerde als persoonsgebonden uitdagingen betreft (bijvoorbeeld kinderopvang tijdens de werkuren).

<sup>3</sup> Vanaf 2021: Greyston Employment Opportunity Center.

Open Hiring® gaat uit van drie basisprincipes: geen oordeel vellen (iedereen de kans geven om zich te bewijzen in de job), vertrouwen (erop vertrouwen dat mensen zelf kunnen inschatten of ze de job aankunnen) en samen groeien (elkaar onvoorwaardelijk accepteren en samen vooruitgaan). Open Hiring® is inmiddels een geregistreerd concept en iedere werkgever dient zich aan een kader van acht 'spelregels' (zie **TABEL 1**) te houden om over Open Hiring® te mogen spreken.

**TABEL 1** \ De acht spelregels voor Open Hiring®

|   |
|---|
| <b>Open deur</b>  |
| Iedereen is welkom om zich in te schrijven zonder enige voorwaarde, de deur van de werkgever staat open. De vacature wordt via open kanalen zichtbaar gemaakt.  |
| <b>Geen vragen stellen</b>  |
| Er worden geen vragen gesteld door de werkgever als mensen zich aanmelden, ook niet uit interesse. De werknemer mag uiteraard (en wordt zelfs aangemoedigd) wel vragen stellen om zich een concreet beeld van de job en diens vereisten te kunnen vormen. |
| <b>Open armen</b>   |
| De werkgever en de medewerkers zijn zonder oordelen en ontvangen de werknemer met open armen.   |
| <b>Volgorde</b>   |
| De volgorde van de wachtlijst wordt aanhouden. Van de volgorde van inschrijving wordt nooit afgeweken.  |
| <b>Duurzaamheid</b>   |
| De werkgever zet zich in om de werknemer duurzame werkzekerheid te bieden en bij goed presteren perspectief te bieden op een vast dienstverband. Dit perspectief wordt reeds van bij de start geschetst.  |
| <b>Gelijkwaardigheid</b>  |
| Elke werknemer krijgt dezelfde beoordeling en behandeling als de andere medewerkers en heeft dezelfde rechten en plichten.  |
| <b>Coaching</b>   |
| De werkgever biedt onafhankelijke jobcoaching voor obstakels die tussen het werk en de medewerker in staan.   |
| <b>Ontwikkeling</b>   |
| De werkgever biedt ondersteuning bij de ontwikkeling van de medewerker en mogelijkheden om door te stromen.   |

**Bron:** Divergent (2022)

Open Hiring® richt zich voornamelijk op werkzoekenden uit kansengroepen. In 2021 was 63% van de kandidaten werkloos op het moment van sollicitatie bij Greyston Bakery en 86% was overtuigd dat de job bij Greyston Bakery tot een betere toekomst zou leiden. Open Hiring® bood daarnaast voordelen aan werkgevers, zoals een kortere looptijd van vacature tot aanwerving (tot 80%), een reductie in aanwervingskosten (tot 93%) en positieve uitstraling als maatschappelijk verantwoorde en inclusieve ondernemer ([www.greyston.org](http://www.greyston.org)).

## Inclusief aanwerven

In het voorjaar van 2023 zijn er ongeveer 34 301 openstaande vacatures voor kortgeschoolden (zonder studievereiste of maximaal 2de graad; VDAB, februari 2023) en telt Vlaanderen bij benadering 81 268 kortgeschoolde werkzoekenden zonder werk, van wie 71 791 inzetbaar. Van alle kortgeschoolde werkzoekenden zonder werk hebben 32 484 personen een migratieachtergrond en zijn er ongeveer 30 456 inzetbaar (VDAB, februari 2023). Vooral kortgeschoolden met een migratieachtergrond vinden moeilijk hun weg naar de arbeidsmarkt. Personen met een migratieachtergrond zijn gemiddeld genomen korter geschoold en stoppen sneller met onderwijs, waardoor ze minder vaak een diploma secundair onderwijs behalen dan personen met een Vlaamse achtergrond (Unia, 2018).

Taalachterstand is een van de factoren die hier een rol speelt: het beïnvloedt niet alleen het verworven opleidingsniveau maar ook de kansen op werk en werkervaring (VDAB, 2020). Maar zelfs wanneer personen met een migratieachtergrond over voldoende competenties, taalkennis en werkervaring beschikken, ervaren ze doorgaans moeilijkheden bij het solliciteren. Een van de redenen hiervoor is aanwervingsdiscriminatie: gekwalificeerde kandidaten uit een etnische minderheidsgroep krijgen gemiddeld een derde minder positieve reacties op hun cv in vergelijking met gelijkwaardige kandidaten uit de meerderheidsgroep (Lippens et al., 2023). Cv-screening is niet alleen de eerste 'horde' die sollicitanten nemen bij het solliciteren, maar ook de meest gebruikte screeningmethode die zeer gevoelig is aan onterechte discriminatie (Derosus et al., 2015; Derosus & Ryan, 2019).

Werkgevers kunnen er ook bewust voor kiezen om minder gekwalificeerde sollicitanten uit kansengroepen aan te werven (Ployhart et al., 2017). De vraag is hoe? Formele rekruteringskanalen, zoals vacaturesites en kranten, bereiken deze groep veelal niet (Goffin et al., 2022). Bovendien stellen vacatures vaak (te) hoge eisen qua taalkennis en competenties, waardoor ze eerder ontmoedigen dan aanmoedigen om te solliciteren (Wille & Derosus, 2017). Een Zweedse studie (Osman & Thunborg, 2019) raadt informele rekruteringsstechnieken aan, waarbij werkgevers en werknemers beroep doen op hun sociaal netwerk. Maar veel kortgeschoolden en personen met een migratieachtergrond hebben geen gevarieerd en uitgebreid sociaal netwerk. Bovendien zijn informele en niet-gestandaardiseerde procedures vatbaar voor (impliciete) voorkeuren en vertekening (Derosus et al., 2016). Het opstellen van een cv en motivatiebrief zijn een volgende drempel (Hiemstra et al., 2012) net zoals standaard selectiegesprekken en selectieproeven die geen rekening houden met de specifieke uitdagingen die kortgeschoolden en personen met een migratieachtergrond ervaren. Om drempels tot tewerkstelling kleiner te maken, is er, naast het versterken van menselijk kapitaal en wegwerken van aanwervingsdiscriminatie, behoefte aan alternatieve, meer inclusieve manieren van aanwerven. Eén manier om dat te doen, is via Open Hiring®.

## ESF-project Open Hiring® in Vlaanderen

Met steun van het Europees Sociaal Fonds (ESF-projectoproep 460 'Innovatie door adaptatie') onderzochten de Universiteit Gent, Stad Gent en UNIZO Oost-Vlaanderen het potentieel van Open Hiring® als inclusieve aanwervingstechniek in Vlaanderen. Dit project draagt zo bij aan drie maatschappelijke uitdagingen. Ten eerste tracht het kortgeschoolde werkzoekenden en niet-beroepsactieven met een migratieachtergrond te bereiken, te motiveren en te activeren door sollicitatiedrempels en aanwervingsdiscriminatie weg te halen. Ten tweede stimuleert het baanbehoud voor kortgeschoolden met een migratieachtergrond door ondersteuning op maat op de werkvloer te voorzien. Ten slotte kan het werkgevers tegemoetkomen in de krapte op de arbeidsmarkt door hen te ondersteunen bij wervings- en selectiemethoden gericht op de grootste potentiële arbeidsreserve, namelijk korgeschoolde personen met een migratieachtergrond.

Hiermee komt het ESF-project ook tegemoet aan belangrijke doelstellingen van het Vlaamse, federale en internationale beleid (bijvoorbeeld Verenigde Naties) rond werk en sociale economie. Dit beleid beoogt namelijk om iedereen, ook wie minder kansen heeft, zoveel mogelijk aan het werk te helpen. Daarnaast streeft het naar duurzaam en maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarbij zorg gedragen wordt voor de talenten van alle medewerkers. Tot slot willen beleidsmakers iedereen toelaten om duurzaam aan de slag te blijven door haalbaar werk te voorzien dat oog heeft voor leeransen (Departement Werk en Sociale Economie, 2023).

De volgende onderzoeksvragen kwamen aan bod in het ESF-project:

- Hoe krijgt Open Hiring® vorm in Vlaanderen ('service blue print')?
- Is er een draagvlak voor Open Hiring® bij werkgevers?
- Hoe ervaren werknemers en werkgevers aanwerving via Open Hiring® en wat kan aangepast worden (piloottest)?

## Methode

De studie<sup>4</sup> vond plaats in de periode 2020-2022 en bestond ten eerste uit de ontwikkeling van een *service blueprint* voor Open Hiring®, ten tweede uit het evalueren van het draagvlak voor Open Hiring® onder werkgevers en tot slot het piloottesten van Open Hiring® bij werkgevers en werknemers. De studie werd goedgekeurd door de Ethische Commissie van de Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen van de Universiteit Gent (nummer 2021/61).

Eerst werd een service blueprint voor Open Hiring® uitgewerkt via de CX/SD-methodiek (Customer eXperience and Service Design). Het doel was om werkgevers en andere hr-dienstverleners via een werkbaar model in staat te stellen de methodiek van Open Hiring® te implementeren, rekening houdende met de spelregels en geldende arbeidswetgeving. De blueprint werd vanuit het standpunt van werkzoekenden en werkgevers gemaakt op basis van vooraf gekozen persona's die kortgeschoold waren en een migratieachtergrond hadden.

Vervolgens werd via een online vragenlijst het draagvlak voor Open Hiring® onderzocht bij een steekproef van 206 Vlaamse werkgevers die bereikt werden via Divergent, UNIZO Oost-Vlaanderen, Stad Gent en UGent@Work. De vragenlijst peilde naar de bereidheid van werkgevers om Open Hiring® toe te passen in de eigen organisatie, gebaseerd op het motivationeel model van geplande gedragsverandering (Ajzen, 1991). Toegepast op Open Hiring® veronderstelt dit model dat de bereidheid of intentie van werkgevers om met Open Hiring® te werken afhankelijk is van de houding ten aanzien van Open Hiring® (attitude), de ervaren externe druk (subjectieve norm) en waargenomen drempels om Open Hiring® toe te passen in de eigen organisatie (gedragscontrole). Ook de mate van diversiteit in de eigen organisatie werd bevraagd. Deze vragen waren gebaseerd op bestaande vragenlijsten (onder andere Hiemstra et al., 2017), aangepast aan de concrete context van Open Hiring®. Vervolgens werd gevraagd welke spelregels van Open Hiring® het minst dan wel het meest uitdaging inhouden (zie **TABEL 1**), waarom men Open Hiring® zou toepassen, voor welk type functie, welke kandidaten men wel of niet wil aantrekken en het soort impact dat Open Hiring® kan hebben.

Tot slot werd met Open Hiring® uitgetest bij tien kandidaten en drie werkgevers volgens de casestudy methodiek (piloottest). Van vijf werknemers werden volledige gegevens verzameld na de eerste, tweede en derde maand van tewerkstelling op basis van een vragenlijst en interviews gebaseerd op het motivationeel model van zelfdeterminatie (Ryan & Deci, 2017). De ervaren autonomie, competentie en verbondenheid (Vansteenkiste & Ryan, 2013), motivatie (Gagné et al., 2015) en affectieve betrokkenheid/toewijding aan de werkgever (Allen & Meyer, 1990) werden bevraagd. Aanvullend werden semi-gestructureerde interviews gehouden met werkgevers over het naleven van de principes van Open Hiring® alsook hun ervaringen en SWOT-analyse van de methodiek.

## Resultaten

**FIGUUR 1** stelt de service blueprint voor Open Hiring® voor. Werkgevers kunnen beroep doen op dit model om interne werknemers te rekruteren via Open Hiring® en hr-organisaties of gelijkaardige dienstverleners kunnen dit model aanwenden om werkgevers te ondersteunen in de implementatie van Open Hiring® voor het invullen van de vacatures. Eerst identificeert de werkgever de jobs die in aanmerking komen voor Open Hiring®. Jobs moeten toegankelijk zijn zonder diploma-vereisten of andere attesten (zoals uittreksels uit het strafregister of medische attesten). De nodige vaardigheden moet men *on the job* kunnen aanleren. Om Open Hiring® in te voeren, is een breed draagvlak nodig en informeert de werkgever alle geledingen.

<sup>4</sup> Meer achtergrondinformatie over Open Hiring® in Vlaanderen kan verkregen worden via <https://openhiring.be/>. Voor meer gedetailleerde informatie over de studie kan contact opgenomen worden met de eerste auteur. Het volledige rapport wordt eind september 2023 online geplaatst.

Vervolgens wordt een gedetailleerde functiebeschrijving opgesteld, een fysiek aanmeldingspunt voor kandidaten met wachtlijst ingericht, de vacature uitgeschreven en verspreid via kanalen die afgestemd zijn op de doelgroep. Kandidaten die interesse hebben, schrijven zich in op de vacaturewachtlijst en worden gecontacteerd volgens volgorde van aanmelding voor een rondleiding en informatiemoment. Niet de organisatie maar wel de kandidaat kan vragen stellen en beslist of men geschikt is voor de job. Wanneer de kandidaat niet geïnteresseerd is, wordt de volgende kandidaat op de lijst gecontacteerd en uitgenodigd voor de rondleiding. Een nieuwe werknemer start steeds met een tijdelijk contract dat zoveel mogelijk aansluit bij reeds geldende contractvormen binnen het bedrijf, maar heeft van bij de start perspectief op een vast contract van onbepaalde duur, mits positieve evaluatie. Als er ondertussen nood is aan ondersteuning op de werkvloer, kan men beroep doen op een job- en/of taalcoach.

**FIGUUR 1** \ Service blueprint voor Open Hiring © in Vlaanderen (perspectief werkgevers)



De bevraging bij 206 werkgevers toont een goed draagvlak voor Open Hiring®: 22% van de werkgevers wou met Open Hiring® starten. De theorie van de geplande gedragsverandering (Ajzen, 1991) was het leidende denkkader bij de draagvlakbevraging. Op een vijf-punt Likerschaal<sup>5</sup> zijn zowel de algemene intentie om Open Hiring® te gebruiken (M = 3,34; SD = 1,13) als de attitude ten aanzien van Open Hiring® (M = 3,44; SD = 0,55) matig-hoog. Men vindt Open Hiring® een snelle, eerlijke, goedkope, toegankelijke en zinvolle manier van werven. De ervaren externe druk (van concurrenten, klanten, medewerkers, zakelijke partners, vakbonden, maatschappij) om met Open Hiring® te werken, is eerder klein (M = 2,29; SD = 0,67): men zou het niet implementeren omdat anderen het doen of van hen verwachten. De waargenomen drempels om met Open Hiring® te werken, zijn vooral groot wanneer ze betrekking hebben op het gebrek aan controle over de kwaliteit en selectie van kandidaten, zoals competenties, ervaring en verleden (M = 3,83; SD = 0,78) en matig als het over drempels in de eigen organisatie gaat, zoals gebrek aan kennis over en interesse in Open Hiring® alsook ondersteuning van medewerkers die aangeworven worden met Open Hiring® (M = 3,07; SD = 0,79). Hiërarchische lineaire regressies tonen dat attitude, externe druk en waargenomen drempels samen 21% van de variantie in intentie verklaren. Wie een positieve attitude heeft ten aanzien van Open Hiring® toont een hogere intentie om ermee aan de slag te gaan, vooral als men werkt in een organisatie die al wat diverser is (moderatie-effect; zie **TABEL 2**).

<sup>5</sup> Alle items werden op een 5-punt Likert-schaal gescoord van 1 (helemaal niet) tot 5 (helemaal wel).



De ervaren druk uit de omgeving en waargenomen drempels, zowel op vlak van de kandidaat als de organisatie, beïnvloeden die intentie nauwelijks. De intentie bij profitorganisaties is iets lager dan bij bestuurlijke en non-profitorganisaties, maar controle voor organisatiekenmerken zoals grootte en sector veranderden de bevindingen niet.

**TABEL 2** \ Moderatieanalyse van attitude en mate van diversiteit in organisaties (draagvlak)

| Intentie om Open Hiring® in te voeren   |        |      |       |     |       |      |
|---|--------|------|-------|-----|-------|------|
|   | b      | Se   | t     | p   | LLCI  | ULCI |
| Attitude ten aanzien van Open Hiring®   | ,90    | ,15  | 6,10  | ,00 | 0,61  | 1,19 |
| Subjectieve norm  | -,10   | ,11  | -0,89 | ,37 | -0,32 | 0,12 |
| Drempel: kandidaatkenmerken   | -,03   | ,10  | -0,30 | ,76 | -0,23 | 0,17 |
| Drempel: organisatiekenmerken   | ,02    | ,10  | 0,22  | ,83 | -0,16 | 0,20 |
| Diversiteit in de organisatie   | -,01   | ,07  | 0,09  | ,93 | -0,15 | 0,14 |
| Attitude x Diversiteit in de organisatie  | ,21    | ,12  | 1,79  | ,07 | -0,02 | 0,45 |
| Conditionele effecten van attitude op intentie bij verschillende mate van diversiteit in organisaties |        |      |       |     |       |      |
| Diversiteit   | Effect | SE   |       | p   | LLCI  | ULCI |
| Laag (-1.00)  | 0,67   | 0,21 |       | ,00 | 0,28  | 1,09 |
| Matig (.00)   | 0,90   | 0,15 |       | ,00 | 0,61  | 1,19 |
| Hoog (1.00)   | 1,11   | 0,17 |       | ,00 | 0,77  | 1,45 |

**Noot:** Model 1 voor moderatie-analyse van attitude ten aanzien van Open Hiring® en intentie om Open Hiring® in te voeren, uitgevoerd via Hayes' Process Macro v.4.0. SE = Standaardfout. LLCI = Ondergrens van het 95%-betrouwbaarheidsinterval. ULCI = Bovengrens van het 95%-betrouwbaarheidsinterval. De diversiteit in deelnemende organisaties was matig-hoog (M = 3,40; SD = 1,00).

De drie spelregels van Open Hiring® die men het meest haalbaar vindt, zijn 'gelijkwaardigheid' (81%), 'open deur' (63%) en 'duurzaamheid' (59%). Het minst haalbaar zijn 'geen vragen stellen' (75%), 'volgorde van wachtlijst aanhouden' (29,30%) en 'coaching' (29%). Men wil Open Hiring® omwille van de kwantitatieve nood aan kandidaten (59%), het vernieuwende karakter (58%), de nood aan gemotiveerde medewerkers (44%), de positieve impact op het bedrijfsimago (37%), een meer diverse instroom (36%) en andere redenen (zoals maatschappelijk verantwoord ondernemen; 8%). Vooral voor praktisch-uitvoerende functies (denk daarbij aan huishoudhulp, groenarbeiders en magazijnmedewerkers) en administratieve functies voor kortgeschoolden (onder andere loketbediende en logistiek medewerker) vindt men Open Hiring® geschikt. Men ziet ook een rol voor Open Hiring® bij het invullen van sommige knelpuntberoepen (bijvoorbeeld zorgpersoneel), mits opleiding een vereiste kan zijn en een minimale vorm van selectie toegestaan wordt. Eén deelnemer zag het nut van Open Hiring® "voor alle functies die geen bijzondere expertise vragen maar waar het willen leren van de kandidaat centraal staat. Alle jobs waarin de kandidaat de kans krijgt om te groeien. Met andere woorden, alle niet-expert jobs."

De belangrijkste kenmerken van kandidaten die men hoopt aan te trekken via Open Hiring® zijn intrinsieke motivatie (53%), goede werkattitude (17%) en voldoende leervermogen (14%). Ongeveer een vijfde van de deelnemers (23%) verwacht minimale ervaring of technische competenties bij aanmelding (bijvoorbeeld bij monteurs). Kandidaten die men niet wil aantrekken, zijn kandidaten die extrinsiek gemotiveerd zijn door loon en geen andere ambities hebben (26%), te weinig vaardigheden hebben (25%), niet passen in de bedrijfscultuur (25%) en Open Hiring® gebruiken om te 'jobhoppen' (15%). Werkgevers geloven dat Open Hiring® meer positieve dan negatieve impact heeft. Als belangrijkste, positieve impact voor de eigen organisatie ziet men de snelle en grotere instroom van werknemers, het wegwerken van onnodige drempels voor kandidaten bij aanwerving en de duurzame tewerkstelling. En verder ziet men ook een potentieel positieve impact op bredere, maatschappelijke thema's zoals het verminderen van armoede en ongelijkheid.

De piloottest toont dat zowel werknemers als werkgevers tevreden waren. De zelfdeterminatietheorie (ZDT) was het leidende theoretisch denkkader voor de piloottest (Ryan & Deci, 2017). Dit denkkader past goed bij de principes van Open Hiring® die de werkzoekende in een actieve rol plaatst (autonoom beslissingen nemen), ondersteunt in competentie-ontwikkeling (*learning-on-the-job*) en vertrekt van verbondenheid (samen groeien; coaching). Volgens de ZDT kan een werkcontext de drie universele psychologische noden aan autonomie, competentie en verbondenheid in verschillende mate vervullen en zo impact hebben op iemands werkmotivatie en prestaties. **TABEL 3** toont dat de werknemers een maand na aanstelling zeer tevredenheid waren op het vlak van autonomie, het kunnen inzetten van competenties en verbondenheid. Ze waren sterk intrinsiek gemotiveerd en matig affectief gehecht aan de organisatie. In tegenstelling tot de kleine daling in tevredenheid voor ervaren autonomie, competentie en verbondenheid, steeg de intrinsieke motivatie en affectieve toewijding aan de werkgever gedurende het traject.

**TABEL 3** \ Descriptieven van de piloottest

|  | T1   |      | T2   |      | T3   |      | TOTAAL |      |
|--|------|------|------|------|------|------|--------|------|
|  | M    | SD   | M    | SD   | M    | SD   | M      | SD   |
| <b>BASISNODEN<sup>a</sup></b>            |      |      |      |      |      |      |        |      |
| Tevredenheid_Autonomie                   | 4,15 | 1,02 | 3,15 | 1,11 | 3,45 | 1,30 | 3,58   | 1,12 |
| Tevredenheid_Verbondenheid               | 4,15 | 0,45 | 3,95 | 0,21 | 3,85 | 0,49 | 3,98   | 0,24 |
| Tevredenheid_Competentie                 | 4,25 | 0,50 | 4,15 | 0,57 | 3,05 | 0,51 | 3,82   | 0,42 |
| Tevredenheid_Totaal                      | 4,18 | 0,39 | 3,75 | 0,54 | 3,45 | 0,54 | 3,79   | 0,45 |
| Frustratie_Autonomie                     | 2,05 | 0,91 | 1,80 | 0,78 | 2,40 | 1,67 | 2,08   | 1,09 |
| Frustratie_Verbondenheid                 | 1,45 | 0,51 | 1,45 | 0,67 | 1,65 | 1,08 | 1,52   | 0,74 |
| Frustratie_Competentie                   | 1,45 | 0,62 | 1,25 | 0,35 | 2,15 | 0,34 | 1,62   | 0,40 |
| Frustratie_Totaal                        | 1,65 | 0,66 | 1,50 | 0,56 | 2,07 | 1,00 | 1,74   | 0,73 |
| <b>WERKMOTIVATIE<sup>b</sup></b>         |      |      |      |      |      |      |        |      |
| Amotivatie                               | 2,07 | 1,53 | 1,67 | 1,15 | 2,33 | 1,96 | 2,02   | 1,42 |
| Sociale externe regulatie                | 1,00 | 0,00 | 1,07 | 0,15 | 1,67 | 0,91 | 1,24   | 0,29 |
| Materiele externe regulatie              | 2,07 | 1,36 | 1,93 | 1,28 | 2,60 | 1,62 | 2,20   | 1,08 |
| Introjectie                              | 1,70 | 1,30 | 1,90 | 1,34 | 2,00 | 1,22 | 1,87   | 1,26 |
| Identificatie                            | 3,07 | 1,80 | 2,73 | 1,01 | 4,80 | 1,74 | 3,53   | 1,28 |
| Intrinsieke motivatie                    | 4,20 | 1,98 | 4,53 | 2,22 | 5,13 | 1,68 | 4,62   | 1,74 |
| <b>AFFECTIEVE TOEWIJDING<sup>a</sup></b> |      |      |      |      |      |      |        |      |
|  | 2,64 | 1,28 | 2,64 | 1,30 | 3,48 | 0,99 | 2,92   | 1,09 |

**Noten:** T1/T2/T3 = meting na de eerste, tweede of derde maand na aanwerving, respectievelijk;

a. Items werden gescoord op een Likert-schaal van 1 (helemaal niet) tot 5 (helemaal wel).

b. Items werden gescoord op een Likert-schaal van 1 (helemaal niet) tot 7 (helemaal wel).

M = gemiddelde en SD = Standaarddeviatie.

De meeste Open Hiring® spelregels werden goed opgevolgd door de werkgevers. Er was telkens een lokaal aanmeldpunt met informatie voor de sollicitant, er werden geen vragen gesteld, collega's werden op de hoogte gebracht en er werd minimale weerstand gedetecteerd vanuit die hoek. De volgorde van aanmelding was ook gemakkelijk te hanteren, maar dan voornamelijk omwille van de beperkte hoeveelheid aanmeldingen. Bij één werkgever werd een andere contractvorm gehanteerd dan bij klassieke aanwerving, namelijk een contract van bepaalde duur als proefperiode. Job coaching werd door één werkgever intern aangeboden en door de andere werkgevers werd geen nood aan coaching vanuit de werknemer signaleerd. Er werden weinig structurele opleidingen aangeboden voor de ontwikkeling van de werknemers maar er werd wel aangegeven dat het takenpakket gradueel opgebouwd en uitgebreid werd. Twee van de drie werkgevers die Open Hiring® uittestten via de piloottest zouden het opnieuw doen omdat het een laagdrempelig en snel aanwervingsproces is. Anderzijds heerste onzekerheid over wie je in huis haalt. Verbeterpunten die werkgevers aanhaalden, gingen vooral over het sterker promoten en bekendmaken van het concept onder werkgevers en potentiële werknemers of kandidaten.

Eén werkgever had bijvoorbeeld meer aanmeldingen verwacht en vond Open Hiring® daarom niet beter dan klassieke aanwerving. Eind juni 2022 waren twaalf kandidaten opgestart, van wie acht een contract van onbepaalde duur gekregen hadden bij een van deze twee werkgevers (Selhorst, 2022). In het voorjaar van 2023 hadden vijftien van de twintig kandidaten die met Open Hiring® gestart waren een contract van onbepaalde duur (bij dezelfde werkgever).

## Conclusie

Via Open Hiring® worden werknemers aangeworven zonder vooraf te rekruteren en te selecteren op basis van werkervaring, competenties en studieachtergrond. De job is met andere woorden de test. Deze methodiek richt zich vooral op werkzoekenden die diverse drempels ervaren bij het solliciteren (zoals lager opleidingsniveau, taaldrempels of migratieachtergrond). Indien succesvol zou Open Hiring® zowel de arbeidsmarktkrapte als de ongelijke toegang tot de arbeidsmarkt voor specifieke groepen kunnen verminderen. Met dit ESF-project is een eerste stap gezet om deze methode op de Vlaamse arbeidsmarkt (regio Gent) uit te testen. Er werd een model uitgewerkt dat werkgevers en intermediairen kunnen toepassen. De eerste piloottest toont dat kandidaten sterk intrinsiek gemotiveerd zijn en veel voldoening ervaren op het vlak van autonomie, competentie en betrokkenheid. De vrees van werkgevers dat Open Hiring® extrinsiek gemotiveerde kandidaten aantrekt, werd niet bevestigd. Kirsan, een medewerkster die via Open Hiring® aangeworven is, getuigt: "Ik was verbaasd over hoe vlot en rap ik met een nieuwe job kon starten via Open Hiring®. Ik ben zeer tevreden met mijn huidige job." Er is ook een draagvlak voor Open Hiring® onder werkgevers, ook al identificeert men een aantal drempels die vooral te maken hebben met het gebrek aan controle over de kwaliteit van de kandidaten bij aanwerving. Toch ziet men meer voordelen dan nadelen op het vlak van tewerkstelling. De economische nood aan werkkrachten (schaarste) blijft de voornaamste reden om met Open Hiring® te starten (bijvoorbeeld voor het invullen van knelpuntfuncties), ook al is Open Hiring® geen garantie voor een grotere instroom, zoals blijkt uit de impactevaluatie van Start Foundation (Dekker et al., 2020) en de eigen piloottest die weliswaar te lijden had onder de coronacrisis. Een meer diverse instroom en de inclusiegedachte spelen bij de bevraging van het draagvlak een minder grote rol. Dat is opmerkelijk omdat Open Hiring® doordrongen is van de inclusiegedachte.

Deze studiebevindingen tonen dat er ruimte is voor het opschalen van Open Hiring® op vier domeinen: geografisch (verspreiden over heel Vlaanderen), job-inhoudelijk (openstellen voor knelpuntfuncties en functies met minimale opleidingsvereisten), numeriek (groter aantal vacatures lanceren; meer personen aanwerven) en qua bedrijfsomvang (introductie bij grotere bedrijven). Belangrijke aanpassingen hiervoor zijn een verhoging van de bekendheid van het concept Open Hiring® bij werkgevers en werknemers en het verbeteren van het vacaturebereik, zodat er meer effectieve aanmeldingen zijn per vacature. Hiervoor moet extra ingezet worden op communicatie (mainstream media, story telling, enzovoort), identificatie van extra kanalen waarlangs de doelgroep werkzoekenden bereikt kan worden (bijvoorbeeld volwassenonderwijs, taalonderwijs anderstalige migranten en inschakelen van organisaties die werken met de doelgroep) en het aanbieden van de vacatures in het Engels of andere talen. Daarnaast dienen extra drempels bij werkgevers weggewerkt te worden, zoals het ondersteunen van werkgevers bij het hanteren van wachtlijsten en begeleiden en coachen van werknemers op de werkvloer. Tot slot kan - zonder afbreuk te doen aan de spelregels - geëxperimenteerd worden met variaties op Open Hiring® waarbij minimale functievereisten opgenomen worden in vacatures voor jobs die een beperkte ervaring of expertise vragen (bijvoorbeeld een rijbewijs B voor taxichauffeurs).

Samengevat toont deze eerste studie een draagvlak voor Open Hiring®. Verder onderzoek kan ervaringen en effecten over een langere periode van tewerkstelling (bijvoorbeeld één jaar) nagaan en bekijken hoe deze methodiek verder verfijnd en aangepast kan worden aan de specifieke noden van Vlaamse werkgevers en werkzoekenden.

## BIBLIOGRAFIE

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179-211.
- Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63(1), 1-18.
- Boey, R., & Vansteenkiste, S. (red.) (2022). *Tendrapport 2022: Kwetsbare groepen op de Vlaamse arbeidsmarkt* (Werk.Rapport 2022 nr.1). Departement Werk en Sociale Economie/Steunpunt Werk.
- Dekker, F., Jansen, L., & Smit, A. (2020). *De andere kant van de deur: Procesevaluatie Open Hiring®*. Start Foundation.
- Departement Werk en Sociale Economie. (2023, maart 21). *Vlaams beleid rond Werk en Sociale Economie*. Geraadpleegd van op 21 maart 2023, van <https://www.vlaanderen.be/departement-werk-sociale-economie/werking-en-beleid/vlaams-beleid-rond-werk-en-sociale-economie>
- Derous, E. (2018). Selectie voor diversiteit: Naar een inclusieve aanpak. In M. Carlier & F. Maes (Eds.), *Naar een duurzame en inclusieve arbeidsmarkt: Evidence-based practice & practice-based evidence* (pp. 97-113). Skribis.
- Derous, E., Buijsrogge, A., Roulin, N., & Duyck, W. (2016). Why your stigma isn't hired: A dual-process framework of interview bias. *Human Resource Management Review*, 26(2), 90-111.
- Derous, E., & Ryan, A. M. (2019). When your resume is (not) turning you down: Modelling ethnic bias in resume screening. *Human Resource Management Journal*, 29(2), 113-130.
- Derous, E., Ryan, A. M., & Serlie, A. W. (2015). Double jeopardy upon resume screening: When Achmed is less employable than Aisha. *Personnel Psychology*, 68(3), 659-696.
- Divergent (2022). *Impactevaluatie project 8921 "OPEN HIRING® - Oproep 460 Innovatie door adaptatie* (IDA). Universiteit Gent. [https://openhiring.be/wp-content/uploads/460\\_8921\\_1\\_Open-Hiring-Impactevaluatie-rapport.pdf](https://openhiring.be/wp-content/uploads/460_8921_1_Open-Hiring-Impactevaluatie-rapport.pdf).
- Gagné, M., Forest, J., Vansteenkiste, M., Crevier-Braud, L., Van den Broeck, A., Aspel, A. K., Bellerose, J., Benabou, C., Chemolli, E., Güntert, S. T., Halvari, H., Indiyastuti, D. L., Johnson, P. A., Molstad, M. H., Naudin, M., Ndao, A., Olafsen, A. H., Roussel, P., Wang, Z., & Westbye, C. (2015). The Multidimensional Work Motivation Scale: Validation evidence in seven languages and nine countries. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 24(2), 178-196.
- Goffin, K., Sempels, Y., De Coen, A., Valsamis, D., & Vansteenkiste, S. (2022). *Het arbeidspotentieel van niet-beroepsactieven: Een vraagzijdebenadering*. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.
- Hiemstra, A. M. F., Derous, E., & Born, M. P. (2017). Psychological predictors of cultural diversity support at work. *Cultural Diversity & Ethnic Minority Psychology*, 23(3), 312-322.
- Hiemstra, A. M. F., Derous, E., Serlie, A. W., & Born, M. P. (2012). Fairness perceptions of video resumes among ethnically diverse applicants. *International Journal of Selection and Assessment*, 20(4), 423-433.
- Lippens, L., Vermeiren, S., & Baert, S. (2023). The state of hiring discrimination: A meta-analysis of (almost) all recent correspondence experiments. *European Economic Review*, 151, 104315.
- Osman, A., & Thunborg, C. (2019). The challenges of recruiting underrepresented groups: Exploring organizational recruitment practices in Sweden. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 9(1), 3-18.
- Ployhart, R. E., Schmitt, N., & Tippins, N. T. (2017). Solving the supreme problem: 100 years of selection and recruitment at the Journal of Applied Psychology. *Journal of Applied Psychology*, 102(3), 291-304.

- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2017). *Self-Determination Theory. Basic psychological needs in motivation, development and wellness*. The Guilford Press.
- Selhorst, K. (2022). Het enige wat we vragen, is goesting om te werken. *HR square*. Geraadpleegd op 4 april 2023, van <https://zorgband.be/sites/default/files/2022-11/HR%20Square%20nov-dec%202022.pdf>
- Unia. (2018). *Diversiteitsbarometer Onderwijs*. Brussel: Unia, Interfederaal Gelijkekansencentrum. Geraadpleegd op 24 maart 2023, van <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/diversiteitsbarometer-onderwijs>
- Van Impe, G., Scholiers, B., Vansteenkiste, S., & De Smet, R. (2022). Krap, krappere, krapst?! Spannende tijden op de Vlaamse arbeidsmarkt. *Over.Werk, Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 32(1), 5-17.
- Vansteenkiste, M., & Ryan, R. M. (2013). On psychological growth and vulnerability. *Journal of Psychotherapy Integration*, 23(3), 263-280.
- VDAB. (2020). Taal centraal?! Een blik op taalvereisten in vacatures en talenkennis van werkzoekenden. (VDAB Ontcijfert nr. 39). Geraadpleegd op 24 maart 2023, van <https://werkgevers.vdab.be/sites/default/files/media/files/ontcijfert2020nr39.pdf>
- VDAB. (2022). *Ook Vlamingen met beperkte kennis van het Nederlands zijn meer dan welkom op onze arbeidsmarkt*. Geraadpleegd op 24 maart 2023, van <https://www.vdab.be/persberichten/persberichten-algemeen/ook-vlamingen-met-beperkte-kennis-van-het-nederlands-zijn-meer>
- VDAB. (2023, februari). *Arvastat - Vacatures basisstatistieken*. Geraadpleegd op 23 maart 2023, van [https://arvastat.vdab.be/arvastat\\_basisstatistieken\\_vacatures.html](https://arvastat.vdab.be/arvastat_basisstatistieken_vacatures.html)
- Wille, L., & Derous, E. (2017). Getting the words right: When wording of job ads affects ethnic minorities' application decisions. *Management Communication Quarterly*, 31(4), 533-558.

# Jobkwaliteit in België in 2021

Steven Vanmarcke, Laurène Thil, Lise Szekér, Karolien Lenaerts,  
Sem Vandekerckhove - HIVA - KU Leuven

Nick Deschacht, Céline Detilleux - ECON - KU Leuven

Hans De Witte - WOPP - KU Leuven

Audrey Babic, Cédric Montagnino - Uliège

Manon Pierrot, Ilan Tojerow, Magali Verdonck - ULB

Kim Bosmans, Karen Van Aerden, Julie Vanderleyden, Christophe Vanroelen -  
Interface Demography - VUB

Thil, L., Vanmarcke, S., Szekér, L., Lenaerts, K., Vandekerckhove, S., Deschacht, N., Detilleux, C., De Witte, H., Babic, A., Montagnino, C.; Pierrot, M., Tojerow, I., Verdonck, M., Bosmans, K., Van Aerden, K., Vanderleyden, J. en Vanroelen, C. (2023). *Jobkwaliteit in België in 2021: Analyse aan de hand van de Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden (EWC(t)S) 2021*. HIVA. In opdracht van de Federale Overheidsdienst voor Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. [https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/documents/Welzijn%20op%20het%20werk/Onderzoeksprojecten/Rapport%20EWCS\\_EIND.pdf](https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/documents/Welzijn%20op%20het%20werk/Onderzoeksprojecten/Rapport%20EWCS_EIND.pdf)

## ABSTRACT

We bestuderen de jobkwaliteit in België aan de hand van data van de Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden (EWCS), uitgevoerd in 2021. Het onderzoek is opgedeeld in twee delen. In het eerste deel wordt een conceptueel kader uitgewerkt en wordt de situatie in 2021 en de evolutie van jobkwaliteit doorheen de tijd beschreven, inclusief de veranderende inhoud van taken binnen beroepen. Hiernaast wordt in dit deel de impact van de COVID-19-pandemie op de jobkwaliteit besproken. In het tweede deel van de studie worden verschillende thematische hoofdstukken uitgewerkt die dieper ingaan op specifieke aspecten van jobkwaliteit. Deze hoofdstukken behandelen onder andere de gevolgen van werk op gezondheid en welzijn, met name wat betreft de link tussen uitputting en bevlogenheid. Verder worden de prevalentie en evolutie van psychosociale risico's en musculoskeletale aandoeningen op de werkvloer behandeld, evenals de uitdagingen rond de duurzame inzetbaarheid van oudere werknemers. Daarnaast wordt de problematiek van jobonzekerheid belicht, samen met de meest kwetsbare groepen van werknemers in België. In elk hoofdstuk wordt aandacht besteed aan verschillen tussen sectoren, beroepen en werknemers en de impact van de COVID-19-pandemie op de Belgische arbeidsmarkt.

Het bevorderen van kwaliteitsvol werk wint sinds enkele jaren aan belang, zowel op Belgisch als op Europees niveau. Recent wordt er bijvoorbeeld veel aandacht besteed aan de belangrijke impact van werkgerelateerde stressoren op gezondheidsklachten zoals stress, burn-out en fysieke problemen en de gevolgen daarvan voor de arbeidsparticipatie. Naast de impact op de betrokken werknemers wordt er in de literatuur gewezen op het belang van kwalitatieve jobs voor het bevorderen van de productiviteit en economische groei. Een economie gestoeld op creativiteit en innovatie heeft immers nood aan werknemers die zich goed in hun vel voelen en zich voluit kunnen engageren.

Het stimuleren van de intrinsieke (of autonome) arbeidsmotivatie van werknemers, onder andere door het continu verbeteren van de jobkwaliteit in België, is in dit kader essentieel. Dit is zeker het geval in de nasleep van de COVID-19-pandemie die aanzienlijke economische gevolgen had waardoor veel mensen hun baan verloren en gezinnen in financiële onzekerheid verkeerden. Bovendien leidde de pandemie tot een versnelde verandering van de werkomgeving en tot een continue evolutie in de manier waarop het werk in België wordt georganiseerd, met veranderingen in taken, functies, organisatiestructuur, sociale interacties, enzovoort. Hierop werd beleidsmatig gereageerd door een steeds grotere prioriteit te geven aan welzijn en gezondheid op het werk door te streven naar kwaliteitsvolle werkomstandigheden voor werknemers. Dit vertaalde zich bijvoorbeeld in een toenemende flexibilisering in werkvormen (zie de wet van 3 oktober 2022 rond de Arbeidsdeal<sup>1</sup>), een toenemend belang aan transparantie en voorspelbaarheid in arbeidsvoorwaarden (de wet van 7 oktober 2022 rond transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden<sup>2</sup>) en een Belgisch Nationaal Actieplan 2021-2027 ter verbetering van het welzijn van werknemers tijdens de uitvoering van hun werk<sup>3</sup>. Ook op regionaal vlak zagen we een toegenomen focus op kwaliteitsvol en werkbaar werk, met in Vlaanderen bijvoorbeeld het VESOC-akkoord van 24 maart 2022 'Iedereen nodig, iedereen mee'<sup>4</sup> en de klemtoon op de werkzaamheidsgraad (naar 80% tegen 2024) in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024<sup>5</sup>.

Om dit nationale en regionale beleid verder vorm te geven voerden we in opdracht van de Federale Overheidsdienst voor Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) een studie uit naar de jobkwaliteit in België. In dit samenvattend artikel bespreken we de belangrijkste resultaten uit deze studie, uitgevoerd door een multidisciplinair team van universitaire onderzoekers (KU Leuven, ULiège, ULB en VUB).<sup>6</sup> Hierbij baseerden wij ons op de Belgische gegevens verzameld in de Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden (EWCS), afgenomen door de Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden (Eurofound).

## De Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden 2021

De studie omvat een gedetailleerde analyse van de EWCS gegevens voor België. Hoewel deze enquête oorspronkelijk voorzien was voor 2020, werd ze door de COVID-19-pandemie uitgesteld en uitgevoerd tussen maart en november 2021. Voor het eerst werden mensen geïnterviewd via computerondersteunde telefonische interviews bij de afname van de enquête, terwijl die voorheen persoonlijk werden afgenomen. Voor België werden bijna vierduizend mensen telefonisch geïnterviewd. Om de telefonische interviews niet te lang te maken, werd de vragenlijst in modules opgedeeld, wat inhoudt dat niet alle respondenten alle vragen beantwoordden. Daarnaast werden sommige vragen geschrapt die in eerdere edities van de enquête wel deel uitmaakten van de vragenlijst.

1 <https://werk.belgie.be/nl/nieuws/arbeidsdeal-publicatie-van-de-maatregelen>

2 <https://werk.belgie.be/nl/nieuws/wet-van-7-oktober-2022-houdende-gedeeltelijke-omzetting-van-richtlijn-eu-20191152-van-het>

3 <https://werk.belgie.be/nl/publicaties/nationaal-actieplan-ter-verbetering-van-het-welzijn-van-de-werknemers-bij-de-uitvoering>

4 <https://www.vlaanderen.be/publicaties/vesoc-werkgelegenheidsakkoord-iedereen-nodig-iedereen-mee-40-maatregelen-voor-de-vlaamse-arbeidsmarkt>

5 <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>

6 Referentie naar volledig rapport: [https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/documents/Welzijn%20op%20het%20werk/Onderzoeksprojecten/Rapport%20EWCS\\_EIND.pdf](https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/documents/Welzijn%20op%20het%20werk/Onderzoeksprojecten/Rapport%20EWCS_EIND.pdf);

Referentie naar samenvatting: [https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/documents/Welzijn%20op%20het%20werk/Onderzoeksprojecten/EWCS21\\_Summary\\_FR\\_NL\\_EN.pdf](https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/documents/Welzijn%20op%20het%20werk/Onderzoeksprojecten/EWCS21_Summary_FR_NL_EN.pdf)

Die specifieke kenmerken verklaren waarom het in de studie vaak moeilijk was de evolutie van de jobkwaliteit in al haar dimensies te beschouwen en waarom het niet mogelijk was de indicatoren die in eerdere studies gebruikt werden op identieke wijze te reproduceren.

## Jobkwaliteit in België

Het eerste deel van de studie focust op de evolutie en het voorkomen van kwaliteitsvolle jobs in België, aan de hand van een conceptueel kader dat de kenmerken van jobs in verschillende categorieën of bredere dimensies indeelt. Daarvoor pasten we de logica van de vijf A's toe, die in de wetgeving de belangrijkste kenmerken van werk analytisch van elkaar onderscheiden: arbeidsorganisatie, arbeidsinhoud, arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen. Deze categorieën zijn eerder logisch of thematisch dan empirisch met elkaar verbonden. Bovendien kunnen we ze terugbrengen tot drie dimensies die ook het grootste deel van de wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp weerspiegelen: werk, tewerkstelling en arbeidsverhoudingen. De dimensie *werk* omvat arbeidsinhoud, arbeidsorganisatie en arbeidsomstandigheden. De tweede dimensie *tewerkstelling* omvat de overgang van werk naar privéleven, dus het arbeidsvolume en de flexibiliteit, evenals opleiding en carrière-mogelijkheden die het menselijk kapitaal vergroten. De derde dimensie *arbeidsverhoudingen* omvat de interpersoonlijke relaties en de (sociale) dialoog, zowel via formele als informele kanalen.

### Evolutie en prevalentie van jobkwaliteit

Op basis van deze drie dimensies beschrijven we in **FIGUUR 1** de evolutie van de jobkwaliteit in België in 2021 en vergelijken we deze met de situatie in 2015.

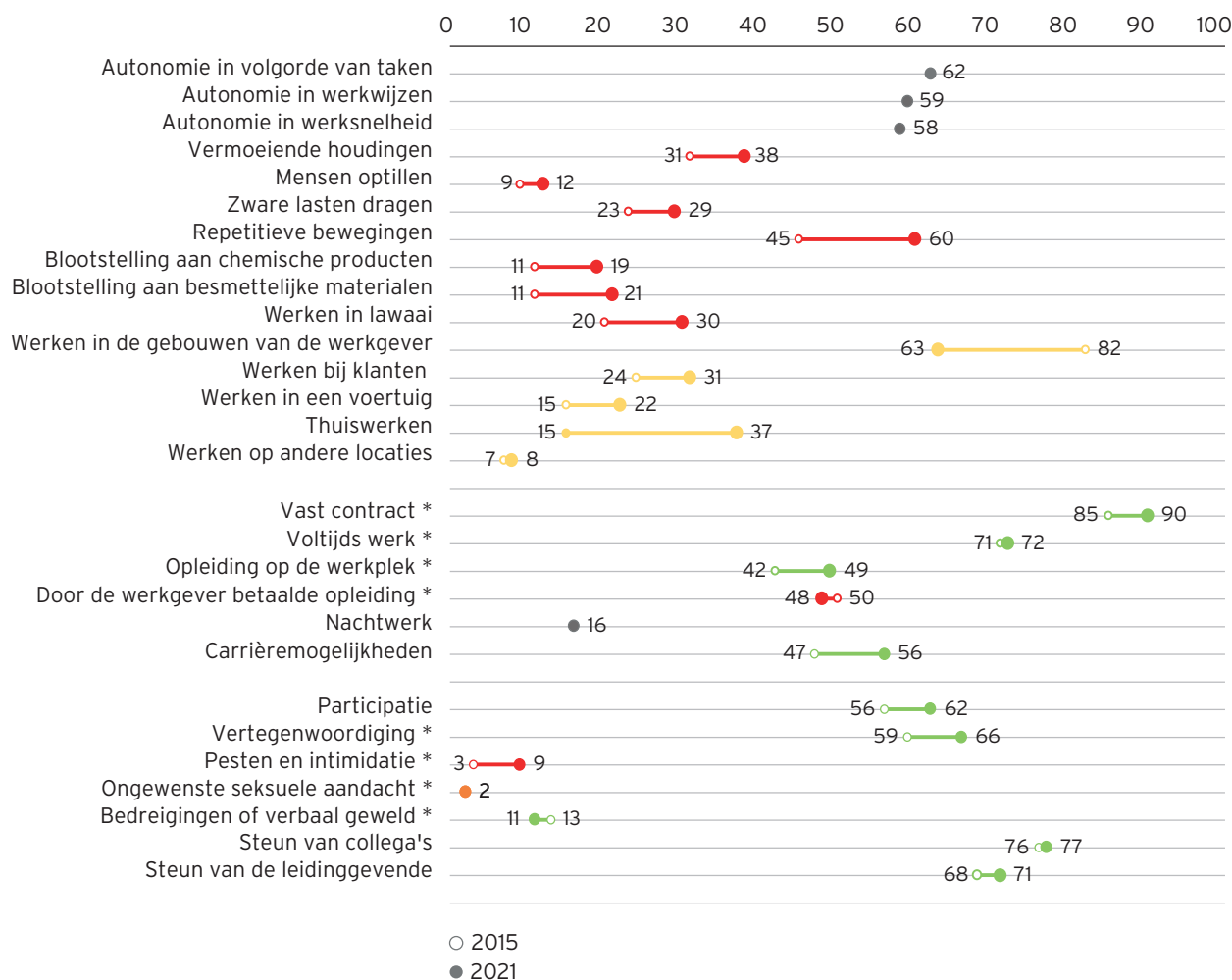
De dimensie *werk* kent een negatieve evolutie tussen 2015 en 2021, waarbij alle onderzochte risico's zijn toegenomen. Bovendien is gedurende deze periode de locatie van het werk sterk veranderd, met een duidelijke toename van thuiswerken als gevolg van de COVID-19-pandemie.

De dimensie *tewerkstelling* kent een verbetering tussen 2015 en 2021. Het aantal vaste contracten en carrière-mogelijkheden is toegenomen en ook de aard van de door de werknemers ontvangen opleiding is veranderd. Dit is mogelijk een gevolg van de COVID-19-pandemie, waardoor door de werkgever betaalde opleidingen moesten worden uitgesteld en er werd ingezet op opleiding op de werkplek door collega's of leidinggevenden.

De dimensie *arbeidsverhoudingen* kent een verbetering van participatie en vertegenwoordiging tussen 2015 en 2021. De pandemie vormde een stimulans voor het organiseren van regelmatige vergaderingen waar werknemers geïnformeerd werden over de gevolgen van deze crisis voor hun organisatie. Toch zien we tussen 2015 en 2021 een aanzienlijke toename van pesten en intimidatie op het werk, wellicht ook als gevolg van de bijzonder gespannen situatie tijdens de COVID-19-pandemie.

De jongste (15-24 jaar) en oudste (55 jaar en ouder) groepen werknemers en de werknemers met een lager secundair diploma laten afwijkingen van de bovenstaande trends optekenen. Voor de jongsten is de situatie over het algemeen beter, terwijl voor de oudsten en personen met een lager opleidingsniveau de risico's op het werk toenemen tussen 2015 en 2021. Ook in de landbouwsector zien we een heel andere trend, met voornamelijk een hoger niveau van arbeidsrisico's (zie de studie zelf voor meer details). Ten slotte ligt de jobkwaliteit van zelfstandigen gemiddeld hoger dan dat van werknemers wat betreft carrièrekansen en de ervaren autonomie in het bepalen van de volgorde van taken, de gekozen werkwijzen en de snelheid van werken.

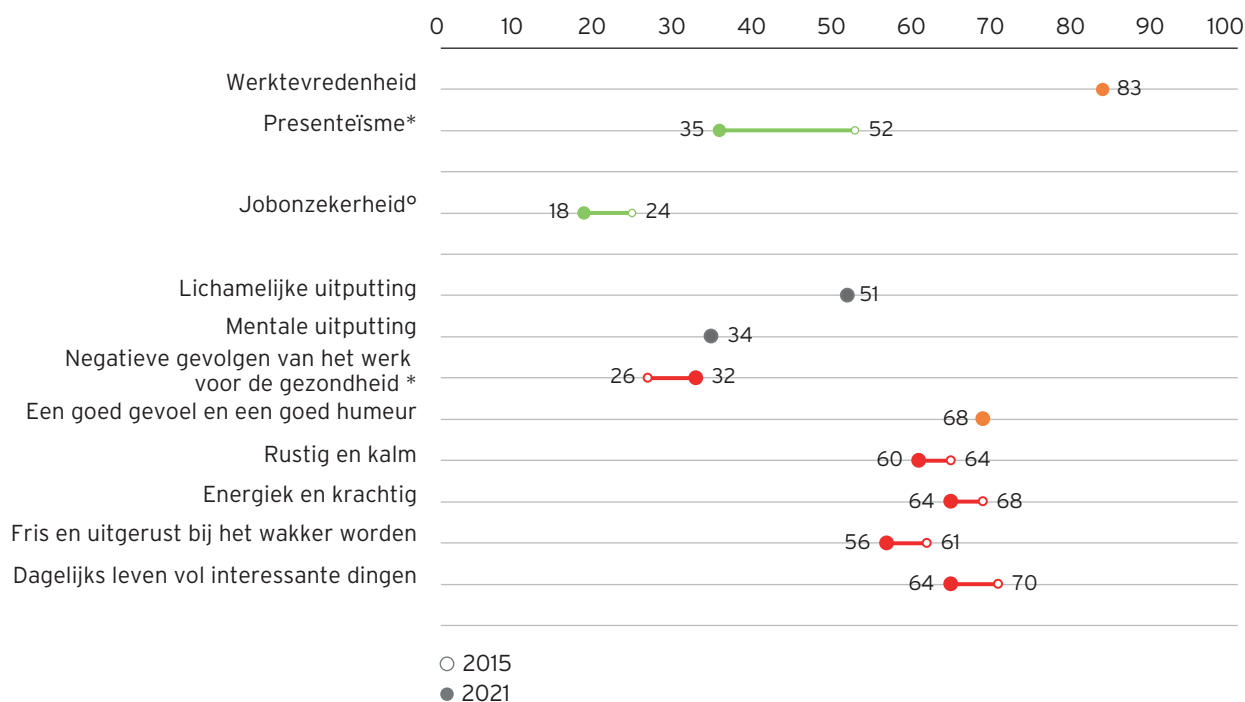


**FIGUUR 1** \ Jobkenmerken van werknemers in 2015 en 2021, score tussen 0 en 100


**Noten:** Een groene lijn duidt op verbetering van de situatie van de werknemer tussen 2015 en 2021, een rode lijn op verslechtering, een oranje stip op stagnatie. De gele lijnen geven de werkplek weer. Een score van 100 betekent 'altijd', een score van 0 betekent 'nooit', met uitzondering van de met het symbool '\*' aangegeven kenmerken, waarvoor het cijfer het percentage van de betrokken respondenten weergeeft.

**Bron:** EWCS 2015 en 2021 (gebaseerd op berekeningen van HIVA)

Vervolgens kijken we in **FIGUUR 2** ook naar de evolutie van het psychologisch welzijn en de gezondheid van Belgische werknemers en zelfstandigen tussen 2015 en 2021. Hieruit blijkt dat de werktevredenheid gelijk is gebleven, maar presentisme (ziek naar het werk gaan) en jobonzekerheid afnemen. Opvallend is ook dat zelfstandigen in 2021 over het algemeen tevredener zijn met hun job dan werknemers. Wat de gezondheid van de werknemers betreft, stellen we voor bijna alle onderzochte kenmerken een achteruitgang vast. Het aantal werknemers dat zegt dat het werk een (negatieve) invloed heeft op hun gezondheid is toegenomen. Toch zien we in de studie ook hier afwijkingen van de algemene trends voor een aantal subgroepen (onder andere afhankelijk van opleiding, leeftijd en grootte van de organisatie).

**FIGUUR 2 \** Psychologisch welzijn en gezondheid van werknemers in 2015 en 2021, score tussen 0 en 100


**Noten:** Een groene lijn duidt op verbetering van de situatie van de werknemer tussen 2015 en 2021, een rode lijn op verslechtering, een oranje stip op stagnatie. Een score van 100 betekent 'altijd', een score van 0 betekent 'nooit', Voor de met het symbool '\*\*' aangegeven kenmerken geeft het cijfer het percentage van de betrokken respondenten weer. Voor jobonzekerheid (°) gaat de schaal van 0 voor 'zeer oneens' tot 100 voor 'zeer eens'.

**Bron:** EWCS 2015 en 2021 (gebaseerd op berekeningen van HIVA)

## Evolutie van taak- en jobinhoud

De toenemende digitalisering in de afgelopen decennia heeft geleid tot het veranderen en automatiseren van taken in diverse beroepen op de Belgische arbeidsmarkt. In de studie wordt bestudeerd hoe de samenstelling van de taken van Belgische werknemers de afgelopen 25 jaar veranderden. Uit deze analyse komen enkele interessante bevindingen aan het licht.

*Grote vaardighedenmismatch.* Aangezien specifieke taken specifieke soorten onderwijs en opleiding vereisen, kan een beter inzicht in de evolutie van de taken van werknemers beleidsmakers informeren bij het bepalen van een onderwijs- en opleidingsbeleid. Dit beleid draagt bij tot het verkleinen van de vaak grote mismatch tussen de vaardigheden van werkzoekenden en de gevraagde vaardigheden in vacatures.

*Verband tussen werktaken en beroepen.* Waar arbeiders vaak fysieke, routinematige en machinale taken uitvoeren, zien we bij bedienden een grotere intellectuele takenlast gekenmerkt door veel technologiegebruik. Opvallend daarbij is dat het aantal arbeidersfuncties doorheen de tijd afneemt en het aantal bediendenfuncties toeneemt. Zo merken we bijvoorbeeld dat het gebruik van computers op het werk tussen 1995 en 2021 zeer sterk is toegenomen en dat deze toename tussen 2015 en 2021 bovendien is versneld. Tegelijkertijd stellen we wel vast dat routinetaken de afgelopen 25 jaar belangrijker zijn geworden en dat het gebruik van machines (met uitzondering van ICT) op het werk is afgenomen. Opvallend is dat vrouwelijke werknemers vaker fysieke taken uitvoeren dan hun mannelijke collega's (denk maar aan de zorgsector) en dat dit verschil de laatste jaren nog verder is toegenomen.

*Toename van het computergebruik.* Digitale vaardigheden zullen in de toekomst steeds vaker de norm zijn in veel beroepen. Volgens de Europese Commissie heeft echter 40% van de werkkrachten in de Europese Unie nog steeds een lage of geen digitale geletterdheid.

Dit komt overeen met onderzoek van de Koning Boudewijnstichting via de Barometer Digitale Inclusie 2022<sup>7</sup>, waaruit bleek dat in 2021 ongeveer 46% van de Belgen digitale kwetsbaarheid (geen gebruik of zwakke kennis van digitale vaardigheden) vertoonden. Het risico hierop is het hoogst voor vrouwen, alleenstaanden en mensen met een laag inkomen. Nochtans zijn er de afgelopen tien jaar in België en Europa al verschillende acties opgezet om die digitale kloof te overbruggen en de digitale transformatie van de economie te bevorderen. De resultaten van de EWCS 2021 bevestigen opnieuw de noodzaak om dit beleid in de toekomst te handhaven en te versterken. De verdergezette digitalisering gaat op lange termijn immers gepaard met een toename van de vraag naar werknemers die taken uitvoeren die probleemoplossing en complexe communicatie vereisen. De daarvoor vereiste vaardigheden zoals aanpassingsvermogen, creativiteit, flexibiliteit, probleemoplossing en communicatie zullen daarom nog belangrijker worden in onderwijs en opleiding.

### Het voorkomen van verschillende jobtypes

Bij het onderscheiden van jobtypes met specifieke combinaties van jobkenmerken op de Belgische arbeidsmarkt kunnen we vier verschillende groepen identificeren. Voor elk van deze groepen schatten we de algemene kwaliteit in op basis van hun typerende kenmerken. Voor verdere opsplitsing en beschrijving van de types naar geslacht, leeftijdsgroepen, opleidingsniveaus, beroepsgroepen, sectoren en bedrijfs-grootte verwijzen we naar de studie zelf.

*Kwalitatief goed (verzadigd) werk.* Dit type komt voor bij 38% van de werknemers die gemiddeld het hoogst scoren op vlak van psychologisch welzijn en gezondheid. Deze werknemers oefenen doorgaans aangenaam en weinig risicovol werk uit. Ze krijgen veel autonomie om hun werk te plannen, ervaren een positieve sociale werkomgeving, hebben meestal een vast contract en kunnen vaak ook telewerken.

*Evenwichtig werk.* Dit type komt voor bij 18% van de werknemers en combineert positieve met negatieve jobkenmerken. De meeste van deze werknemers krijgen behoorlijk veel autonomie om hun werk te plannen binnen een fijne sociale werkomgeving en veel werkzekerheid. Daartegenover staat dat ze geregeld risicovol werk verrichten dat vaak ook 's nachts plaatsvindt.

*Werk met weinig autonomie in de werkwijzen.* Dit type komt voor bij 20% van de werknemers die weinig autonomie hebben in hun werk. Het gaat voornamelijk over werknemers met contracten van tijdelijke duur die niet voltijds werken. De sociale werkomgeving wordt als minder prettig ervaren, gekenmerkt door weinig sociale steun van collega's en werk dat zelden van thuis kan gebeuren. Wel lopen deze werknemers weinig risico's in hun job en werken ze zelden 's nachts.

*Kwalitatief slecht werk.* Dit type komt voor bij 24% van de werknemers, die gemiddeld het laagst scoren op vlak van psychologisch welzijn en gezondheid. Deze werknemers kennen dan ook weinig gunstige werkkenmerken.

## Actuele uitdagingen op de Belgische arbeidsmarkt

Dit deel van de studie gaat dieper in op een aantal concrete maatschappelijke uitdagingen, problemen en discussies relevant voor de huidige Belgische arbeidsmarkt. Deze thematische besprekingen reiken een aantal interessante verdiepende inzichten aan over de jobkwaliteit in België.

<sup>7</sup> <https://kbs-frb.be/nl/barometer-digitale-inclusie-2022>

## Uitputting en bevlogenheid

Uitputting (als deeldimensie van burn-out) en bevlogenheid (of *work engagement*) vormen tegenpolen in termen van werkbeleving. Waar de één peilt naar de mate waarin het werk ons uitput (negatieve zijde van het werk), richt de ander zich op de mate waarin werkenden energie krijgen door het werk dat ze uitvoeren (positieve zijde van het werk). Door beide aspecten in kaart te brengen, krijgen we een vollediger beeld van de wijze waarop werkenden hun werk beleven.

Van alle Belgische werknemers die op de vragen over uitputting 'vaak' of 'altijd' antwoorden, zegt ongeveer een derde (32%) zich aan het eind van de werkdag lichamelijk uitgeput te voelen, en ongeveer 15% voelt zich emotioneel uitgeput door het werk. Die uitputting vertaalt zich vaak in lagere welzijns- en gezondheidsscores. Interessant is ook dat fysieke uitputting vaker voorkomt bij handarbeiders, laaggeschoolde werknemers en werknemers in de industrie en de landbouw. Deze werknemers moeten geregeld vermoeiende houdingen aannemen tijdens het werk, zware lasten dragen en tegen een hoog tempo werken. Emotionele uitputting wordt iets vaker gemeld door werknemers met een hogere opleiding, door hogere beroepsgroepen en door werknemers van middelbare leeftijd (35-44 jaar). Het komt ook iets vaker voor in de publieke sector (waartoe het onderwijs en de gezondheidszorg behoren) en in grote bedrijven. Interessant is dat het ervaren van autonomie, participatie en sociale steun van leidinggevenden en collega's op de werkvloer klachten van emotionele uitputting kunnen verminderen.

Als we kijken naar bevlogenheid zien we dat tussen 77% en 83% van de werknemers zich energiek voelt op het werk, enthousiast is over het werk en het gevoel heeft dat de tijd snel voorbijgaat als ze werken. Deze werknemers behalen hogere welzijnsscores, beleven hun werk op een positieve manier en ervaren minder gezondheidsrisico's. Daarbij scoren vooral ouderen hoger, net als zelfstandigen, ondernemers en werknemers in hogere beroepsgroepen (zoals managers en professionals) en in de dienstensector. Bevlogenheid houdt vooral verband met hulpbronnen op het werk, zoals autonomie, participatie en de mogelijkheid om de eigen kennis en vaardigheden op het werk te gebruiken (vaardigheidsbenutting).

Uit deze resultaten kunnen we concluderen dat werknemers in België veel meer bevlogen zijn dan uitgeput. Dit geeft aan dat de beleving van het werk altijd positieve en negatieve aspecten bevat, en dat de positieve perceptie duidelijk sterker doorweegt dan de negatieve.

## Psychosociale risicofactoren en musculoskeletale aandoeningen

De vele veranderingen in de Belgische arbeidsmarkt zorgen voor een gevoel van continue versnelling in de samenleving. Dit heeft niet enkel een impact op de inhoudelijke invulling van jobs, maar ook op het mentale en fysieke welzijn van Belgische werknemers. In de studie zien we dat ongeveer 7% van de Belgen aangaf zich de laatste weken 'helemaal niet' of slechts 'soms' goed in zijn vel te voelen. Daarnaast rapporteerden 80% van de werknemers last te hebben van minstens één van de volgende musculoskeletale aandoeningen (MSA): 51% had de laatste twaalf maanden last van rugpijn, 56% ervaaarde spierpijn in de schouders, nek en bovenste ledematen, 48% had last van hoofdpijn of vermoeide ogen en 34% kreeg spierpijn in de onderste ledematen.

Uit de resultaten van de studie kunnen we opmaken dat het bestaan van deze gezondheidsklachten samenhangen met het ervaren van risicofactoren in het werk. De ontwikkeling van MSA wordt bijvoorbeeld sterk beïnvloed door de aanwezigheid van biomechanische risico's, zoals de blootstelling aan geluiden of gevaarlijke producten op de werkvloer, en aan het uitvoeren van taken die een fysieke belasting vereisen, zoals het aannemen van vermoeiende houdingen of het optillen van mensen of lasten. Daarnaast zijn er een groeiend aantal psychosociale risico's op het werk die een directe negatieve impact hebben op het mentaal welzijn van werknemers doordat ze mentale stress veroorzaken.

Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer werknemers een weinig sociale werkomgeving ervaren (asociale gedragingen, afwezigheid van steun door de leidinggevende, een gebrek aan werknemersparticipatie), zich inhoudelijk te zwaar belast voelen (hoge emotionele belasting, te hoge werkdruk) en weinig vrijheid ervaren bij het organiseren van hun arbeidstijd (een gebrek aan flexibiliteit in werkplanning). Bovendien zien we dat het versterken van werkkenmerken als werknemersparticipatie (in de besluitvorming), werkzekerheid en positieve sociale interacties op de werkvloer het aantal MSA bij werknemers even sterk doen afnemen als wanneer het aantal (fysieke) biomechanische risicofactoren op het werk verminderd worden. Dit betekent dat het verbeteren van de jobkwaliteit van werknemers problemen rond MSA en mentaal welzijn (deels) kan voorkomen, wat het de moeite waard maakt om preventie- en interventiestrategieën te voorzien die deze risicofactoren op de werkplek minimaliseren.

### Duurzaam werk voor oudere werknemers

Duurzame inzetbaarheid is erop gericht mensen tot hun pensioen gezond, gelukkig en bekwaam aan het werk te houden. Door het stimuleren van een positieve leercultuur beschikken werkenden over de juiste kennis en kunnen ze inspelen op veranderingen binnen de organisatie, arbeidsmarkt en hun carrière. Dit betekent tegelijkertijd dat er aandacht moet zijn voor de jobkwaliteit doorheen de hele loopbaan, zodat mensen ook nog in latere fases van hun carrière inzetbaar blijven. Daarbij zien we, ondanks de COVID-19-pandemie, een stijging van de werkgelegenheidsgraad van 55-64-jarigen in België tussen 2015 (45%) en 2021 (55%). Die stijging is weliswaar beperkter voor vrouwen van 55-64 jaar (51%) dan voor mannen (60%). Oudere vrouwelijke werknemers werken bovendien vaker deeltijds en zijn oververtegenwoordigd in sectoren die sterk getroffen zijn door de pandemie, zoals het onderwijs, de gezondheidszorg en andere maatschappelijke functies. Daarnaast nemen ze meer taken op zich in het gezin en het huishouden dan mannen, wat ook kan meespelen in hun pensioenbeslissingen.

In vergelijking met jongere collega's zien we dat 50-plussers minder werkdruk ervaren, minder nachtwerk uitvoeren, stabielere contracten hebben en minder vaak geconfronteerd worden met pesten en agressie. Wel vereist hun werk dat ze zich continu bijscholen, worden ze vaker blootgesteld aan fysieke risico's in verband met werkhoudingen, hebben ze minder vooruitzichten op loopbaanontwikkeling en opleiding, hebben ze minder controle over hun werkdoelstellingen en ervaren ze minder steun van collega's en leidinggevendenden. Het verbeteren van deze werkkenmerken kan voor meer jobkwaliteit zorgen en zo hun duurzame inzetbaarheid vergroten. Hetzelfde geldt voor maatregelen gericht op de gezondheid, het psychologisch welzijn en de werktevredenheid van oudere werknemers. Dergelijke maatregelen kunnen immers vermijden dat oudere werknemers met frequentere gezondheidsproblemen de arbeidsmarkt vroegtijdig verlaten, via een regeling voor brugpensioen of een ziekte- en invaliditeitsverzekering.

### Jobonzekerheid: antecedenten, gevolgen en evoluties

Uit de studie blijkt dat ongeveer 11 procent van de Belgische werknemers in 2021 dacht dat ze hun job in de komende zes maanden zouden verliezen. Deze groep werknemers voelt zich vaak minder goed op hun werk, vertoont meer symptomen van uitputting en minder bevoegenheid. Daarnaast hebben deze werknemers meer kans om het slachtoffer te worden van pesten op het werk en ondervinden ze vaak moeilijkheden bij het combineren van hun werk- en privé-situatie. Hierbij gaat het vooral om mensen met een tijdelijk contract, werknemers jonger dan 25 jaar, werknemers in elementaire beroepen (handarbeiders en operators) en werknemers met een laag opleidingsniveau. Dit geldt ook voor werknemers die niet in de overheidssector werken, en tot op zekere hoogte voor werknemers actief in kleine ondernemingen. In de regel nemen deze categorieën een minder gunstige positie in op de arbeidsmarkt, en kennen zij minder bescherming tegen ontslag.

Opvallend is wel dat het niveau van jobonzekerheid in 2021 iets lager lag dan in 2015. Deze daling in het percentage jobonzeker respondenten is geen gevolg van de COVID-19-pandemie. Ze hangt wellicht eerder samen met de afname van het aantal werklozen in de periode vóór 2020 in België. We weten immers dat het aantal werklozen in een land sterk samenhangt met het percentage werknemers dat zich onzeker voelt over het behoud van hun job. Daarbij mogen we ook niet vergeten dat er op het moment van deze bevraging nog uitgebreide sociaaleconomische steunmaatregelen in ons land van kracht waren.

### **Precaire arbeid en de meest kwetsbare werknemers**

Precaire arbeid gaat over jobs gekenmerkt door nadelige arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen voor de werknemer. Het is een begrip met veel facetten dat gedefinieerd wordt op basis van de stabiliteit van tewerkstelling, economische duurzaamheid, rechten en sociale bescherming, werktijden, ontwikkeling van vaardigheden en onderhandelingsmacht. De som van deze dimensies leidt tot een schaal voor tewerkstellingskwaliteit die gaat van 'zeer gunstig' tot 'precair'.

Opvallend is dat we de hoogste concentratie van preciaire arbeid in België zien bij jongere werknemers, laagopgeleiden, werknemers in dienstverlenende en uitvoerende industriële beroepen en in de transport, bouw en dienstensector. Omwille van hun kwetsbare positie belanden deze groepen al te vaak in jobs die enkel de nadelen van de flexibilisering en deregulering van arbeid groeperen, zonder dat er voordelen of compensatie tegenover staan. Deze werknemers worden geregeld blootgesteld aan nadelige werkkenmerken, zoals fysieke risico's op de werkvloer, een gebrek aan taakautonomie, weinig flexibiliteit in werkplanning, een gebrek aan uitdaging in vaardigheden en een negatieve sociale werkomgeving. Tegelijkertijd hebben ze vaak te kampen met jobonzekerheid en een slecht mentaal welzijn. Uit de studie blijkt zodoende dat tewerkstellingskwaliteit (of het gebrek eraan) beschouwd kan worden als een belangrijke sociale determinant van de gezondheid en het welzijn van werknemers. Het is dan ook cruciaal voor het welzijn van werknemers dat het beleid onverminderd inzet op het verhogen van die kwaliteit, zeker voor hen in de meest preciaire jobs. Dit kan bijvoorbeeld door het verbeteren van opleidingsmogelijkheden op de werkvloer en het versterken van de informele onderhandelingsmacht of inspraak van werknemers.

### **Algemene conclusie**

Uit deze studie kunnen we opmaken dat werkgerelateerde psychosociale risico's en musculoskeletale aandoeningen in ons land vaker voorkomen, waardoor de kwaliteit van het werk in België onder druk staat. Dit hangt mogelijk samen met de sterke digitalisering van jobs waardoor de inhoud ervan voortdurend evolueert en verandert. Dat stelt bijkomende uitdagingen om het werk duurzaam te organiseren doorheen de volledige loopbaan van werknemers, zeker voor de meest kwetsbare groepen op onze arbeidsmarkt. Toch merken we in de kwaliteit van de tewerkstelling ook beterschap: minder mensen voelen zich onzeker over hun job, er zijn meer carrière- en opleidingsmogelijkheden en er wordt meer participatie of vertegenwoordiging op de werkvloer gerapporteerd. Bovendien maken we uit de data van de Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden uit 2021 op dat, ondanks de uitdagende werksituatie van de voorbije jaren, waaronder de COVID-19-pandemie, er een groot aandeel van de Belgische werknemers is die veel bevlogenheid en gedrevenheid tonen in hun werk. Het is aan onze beleidsmakers en sociale partners om die balans ook in de toekomst positief te houden.

# De rol van werkgevers bij de duurzame tewerkstelling van niet-beroepsactieven

Kathy Goffin, Yolène Sempels, An De Coen, Daphné Valsamis - Idea Consult

Sarah Vansteenkiste - Steunpunt Werk

Goffin, K., Sempels, Y., De Coen, A., Valsamis, D., & Vansteenkiste, S. (2022). *Het arbeidspotentieel van niet-beroepsactieven: een vraagzijdebenadering* (Onderzoeksrapport). Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.

## ABSTRACT

Hoe kunnen ondernemingen niet-beroepsactieven duurzaam tewerkstellen? Op welke manier kunnen het beleid en begeleidings- en bemiddelingsdiensten hierbij de nodige ondersteuning bieden? Via diepte-interviews met werkgevers en hr-verantwoordelijken werd in dit onderzoek inzicht gebracht in de succesfactoren bij ondernemingen om personen met een afstand tot de arbeidsmarkt tewerk te stellen. Zowel bij het bereiken, selecteren, onthalen en inwerken, als duurzaam tewerkstellen, zetten werkgevers in op doordachte initiatieven om de tewerkstelling van deze profielen te doen slagen. Ook de ondersteuningsnoden die werkgevers daarbij ervaren, werden in kaart gebracht. Een persona-analyse zorgde daarnaast voor een beter begrip van de diverse profielen in de doelgroep niet-beroepsactieven met arbeidspotentieel, en de aanpak op maat die zowel vanuit ondernemingen, intermediaire organisaties, als het beleid nodig is om deze profielen naar een duurzame tewerkstelling te kunnen begeleiden. Op basis van de analyse van deze inzichten werden beleidsaanbevelingen geformuleerd. Zo is er nood aan een duidelijk aanspreekpunt dat werkgevers wegwijs kan maken in de tewerkstellingsmaatregelen en mogelijke partners waarmee men kan samenwerken. Ook een ontsnippering en verduidelijking van de rolverdeling van de verschillende organisaties die ondersteuning kunnen bieden, is aangewezen.

Vlaanderen heeft de ambitie om een werkzaamheid van 80 procent te bereiken, en bijgevolg ook personen die om diverse redenen niet-beroepsactief zijn - maar wel arbeidspotentieel hebben - te activeren. Het VESOC-akkoord 'Iedereen aan Boord' bakent vier prioritaire doelgroepen af, namelijk herintreders, leefloongerechtigden, NEET-jongeren<sup>1</sup> en personen in arbeidsongeschiktheid, die meer geactiveerd zouden kunnen worden naar werk. Dit vergt inspanningen vanuit het beleid, intermediaire organisaties (begeleidings- en bemiddelingsdiensten), de doelgroep zelf, maar ook vanuit werkgevers. In dit artikel bespreken we de elementen aan werkgeverszijde die maken dat bepaalde werkgevers erin slagen om niet-beroepsactieven (duurzaam) aan het werk te stellen, maar ook de ondersteuningsnoden die zij daarbij ervaren. Daarnaast brengen we inzicht in de diverse profielen binnen de doelgroep niet-beroepsactieven, en de aanpak op maat die zowel vanuit ondernemingen, intermediaire organisaties, als het beleid nodig is om deze profielen naar een duurzame tewerkstelling te kunnen begeleiden.

<sup>1</sup> De NEET-categorie omvat jongeren die niet aan het werk zijn en geen onderwijs of opleiding volgen maar hier wel voor in aanmerking komen (Not in Education, Employment or Training).

## Situering

Dit onderzoek bracht de dynamieken bij werkgevers in kaart bij de tewerkstelling van niet-beroepsactieven met arbeidspotentieel. We leerden dat heel wat factoren eigen aan de onderneming en diens aanpak het succes hiervan kunnen bepalen. Maar ook de ondersteuning vanuit begeleidings- en bemiddelingsdiensten en vanuit het beleid spelen een belangrijke rol voor werkgevers in het welslagen van een duurzame tewerkstelling van de doelgroep niet-beroepsactieven. De analyse leidde tot een overzicht van drempels en hefbomen die werkgevers ondervinden bij de tewerkstelling van niet-beroepsactieven.

Maar niet alleen de werkgevers - de vraagzijde - worden geconfronteerd met uitdagingen bij de tewerkstelling van niet-beroepsactieve personen, ook de niet-beroepsactieven zelf - de aanbodzijde - ondervinden zowel drempels als hefbomen om (opnieuw) een (duurzame) tewerkstelling aan te vatten. De analyse van de vraagzijde werd gekoppeld aan een analyse van de aanbodzijde, weergegeven in persona's van niet-beroepsactieven met arbeidspotentieel. In deze persona's wordt een reliëf zichtbaar in het samenspel van drempels en hefbomen, eigen aan zowel de niet-beroepsactieve persoon, de onderneming, intermediaire organisaties als het beleid, naargelang het profiel van de niet-beroepsactieve persoon.

## Methodologie

Voor dit onderzoek werden verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Een documentanalyse richtte zich op het in kaart brengen van de bestaande inzichten over het arbeidspotentieel van niet-beroepsactieven en de hefbomen en drempels die zijzelf maar ook de werkgevers ervaren bij de activering. We voerden negen helikopterinterviews uit met experten die kennis hebben over de uitdagingen van de prioritaire doelgroepen. Gebaseerd op de inzichten uit de documentanalyse en de helikopterinterviews, hebben we persona's ontwikkeld. De persona-analyse vormt het vertrekpunt van de opdracht: de geïdentificeerde profielen maken de (potentiële) doelgroep van werkgevers immers meer tastbaar. Ze boden aanknopingspunten voor de diepte-interviews met werkgevers om de hefbomen en drempels aan de vraagzijde in kaart te brengen. Nadien werden de persona's aangevuld met de inzichten uit de analyse van de vraagzijde.

Ter voorbereiding van de analyse van de vraagzijde werd door Steunpunt Werk een verkennende data-analyse op basis van EAK-data uitgevoerd, gericht op de sectoren waar deze profielen in terechtkomen. In overleg met de stuurgroep werd, mede op basis van de geanalyseerde EAK-data, beslist om de analyse van de vraagzijde te focussen op de handel-, bouw-, zorg-, bank- en voedingssector. De analyse van de vraagzijde werd gebaseerd op achttien diepte-interviews met ondernemingen (doorgaans de hr-verantwoordelijke) die ervaring hebben met het tewerkstellen van niet-beroepsactieven (of breder, personen met een afstand tot de arbeidsmarkt) en dus al sterk inzetten op inclusie. In een workshop met experten werd op basis van de resultaten gereflecteerd over aanbevelingen.

## De werkgeversaankpak voor de tewerkstelling van niet-beroepsactieven

Uit de analyse van de interviews met werkgevers die momenteel al sterk inzetten op inclusie, konden we identificeren welke factoren eigen aan de onderneming en diens aanpak het succes van een tewerkstelling van een niet-beroepsactieve persoon kunnen bepalen. Deze factoren situeren zich bij de verschillende stappen in het hr-proces: het bereiken, selecteren, onthalen en inclusief en duurzaam tewerkstellen van profielen die vooraf niet-beroepsactief waren.



## Bereiken

Een eerste grote uitdaging voor werkgevers betreft het bereiken van de niet-beroepsactieven met arbeidspotentieel. Het is niet altijd eenvoudig om deze profielen te vinden, en zij stromen doorgaans slechts heel beperkt uit eigen initiatief in. Sommige ondernemingen zijn overigens beperkt aantrekkelijk omdat de arbeidsvoorwaarden niet aantrekkelijk zijn (lage lonen, werken in shiften, werken buiten de schooluren, moeilijk bereikbaar, enzovoort).

Het is daarom belangrijk om in te zetten op samenwerking met verenigingen of instanties die werken met doelgroepen en die de profielen kunnen doorverwijzen. Om diverse profielen te bereiken, is het cruciaal om diverse rekruteringskanalen aan te wenden. Ook is het een meerwaarde om de onderneming te profileren als inclusief en mensgericht.

## Selecteren

Ontoegankelijke vacatures met te hoge eisen hebben een afschrikkend effect op de groep niet-beroepsactieven. Ook te hoge eisen op vlak van taal, soft skills of jobspecifieke competenties werken als een drempel. Onaangepaste selectieprocedures waar de hr-afdeling niet bij betrokken wordt, zorgen er doorgaans voor dat er weinig kans is op aanwerving van een profiel dat bijvoorbeeld een 'gat' heeft in het CV of specifieke noden heeft.

Het is daarom belangrijk dat ondernemingen bewust inzetten op toegankelijke vacatureberichten. Het vereenvoudigen en inkorten van de selectieprocedure geeft profielen met een afstand tot de arbeidsmarkt (meer) kansen. Om de lat niet te hoog te leggen, is het aangeraden om slechts beperkte selectiecriteria te hanteren en ontwikkelingsgericht te selecteren. Zo blijken motivatie en een goede (arbeids)attitude de meest essentiële vereisten. De selectieprocedure afstemmen op de kandidaat en de doelgroep is een belangrijke hefboom, en bovendien vaak noodzakelijk om 'atypische' profielen een kans te geven. Ook een sterke betrokkenheid van de hr-afdeling bij de selectieprocedure kan doorslaggevend zijn, om met een ruime blik te kunnen selecteren en de nodige context te kunnen geven voor de toekomstige teamleiders. Tot slot kan men door diverse tewerkstellingsmogelijkheden (bijvoorbeeld IBO, duaal leren of stages) aan te wenden, een laagdrempelige opstap in de onderneming creëren.

## Onthalen en inwerken

Een laagdrempelig en warm onthaal kan helpen om stress weg te nemen bij de nieuwe medewerker. Dat kan starten bij het warmhouden van het contact tussen de aanwerving en de effectieve eerste werkdag. Bij profielen met specifieke noden bij de opstart, is het belangrijk om ook de collega's voor te bereiden en warm te maken om de nieuwe medewerker te onthalen. Een ander belangrijk aspect bij de onthaalprocedure is het voorzien van een duidelijk aanspreekpunt voor de medewerker wanneer hij of zij vragen of bezorgdheden heeft. Voldoende opleiding en coaching dient te worden voorzien, die op maat is van het individu. De hr-afdeling of verantwoordelijke is idealiter ook sterk betrokken bij het onthaal, die de *onboarding* gestructureerd kan opvolgen. Het is een meerwaarde als er een goede feedbackcultuur heerst in de onderneming. Ten slotte is het belangrijk om de nodige ondersteuning te voorzien voor teamleiders, begeleiders, meters en peters. Zij spelen namelijk een sleutelrol in een goed onthaal van nieuwe medewerkers.

## Inclusief en duurzaam tewerkstellen

Opdat de tewerkstelling ook duurzaam kan zijn, is het ten slotte belangrijk dat de onderneming ook op lange termijn de nodige inspanningen doet. Allereerst is een uitgewerkt diversiteits- en inclusiebeleid onmisbaar. Door het ontbreken hiervan krijgen discriminatie en vooroordelen al snel vrij spel en is het moeilijk om een cultuur van inclusie in de gehele onderneming te installeren.

Daarnaast dient er geïnvesteerd te worden in omkadering: het opleiden en coachen van leidinggevenden rond inclusie, het opleiden van coaches en mentoren, het begeleiden van collega's, ... zodat de hele onderneming zich betrokken voelt en de nodige begeleiding krijgt. Daarbij is het niet onbelangrijk dat ook de hr-afdeling zelf voldoende begeleiding en opleiding krijgt omtrent deze thema's.

Een preventief en duurzaam personeelsbeleid zorgt voor een hoge loyaliteit en betrokkenheid van de medewerkers, zodat zij ook op duurzame wijze bij de onderneming aan de slag blijven. Daarbij is het belangrijk om begrip te tonen voor de randvoorwaarden van een werknemer die het combineren van de privésituatie met werk een uitdaging kunnen maken. Heel wat inclusieve organisaties bieden waar mogelijk ondersteuning bij vragen met betrekking tot de privésituatie en verwijzen door naar de juiste instanties. Daarnaast proberen zij waar mogelijk flexibiliteit te bieden, zodat de combinatie van werk en de andere noden voor de werknemer haalbaar blijft. Tot slot is het cruciaal om blijvend in te zetten op de inzetbaarheid van de werknemers. Een aanbod aan ontwikkelingsmogelijkheden en een aangepast ontwikkelingsbeleid moeten de competenties op peil houden en kunnen bovendien interne transitie faciliteren.

## Ondersteuningsnoden van werkgevers bij de tewerkstelling van niet-beroepsactieven

In de interviews met werkgevers werd ingegaan op de ondersteuning waarop men op dit moment al beroep doet om de doelgroep succesvol tewerk te stellen, zowel vanuit begeleidings- en bemiddelingsdiensten als vanuit het beleid via beleidsmaatregelen, maar ook op welke vlakken de werkgevers een gebrek aan ondersteuning ervaren. De analyse van deze informatie leidde tot een overzicht van de belangrijkste knelpunten eigen aan de beleidscontext en het aanbod vanuit intermediaire organisaties waarop de bevroegde ondernemingen momenteel botsen.

### Te weinig kandidaten

Een eerste knelpunt voor ondernemingen is dat er zich te weinig kandidaten aanbieden. Dit komt enerzijds door de krapte op de arbeidsmarkt en anderzijds door de beperkte aantrekkelijkheid van bepaalde sectoren. Samenwerking blijkt een cruciale succesfactor om kandidaten te kunnen bereiken. Toch blijft het potentieel voor samenwerking met verenigingen of instanties die werken met doelgroepen onderbenut, omdat ondernemingen moeilijk hun weg vinden in het versnipperde landschap in Vlaanderen. Er is geen overkoepelende organisatie die hierbij optreedt als trekker.

### Aanzienlijke kosten voor de onderneming en complexe administratie en regelgeving

Een andere drempel waarop werkgevers botsen, zijn de kosten die gepaard gaan met de tewerkstelling van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Intern de nodige ondersteuning en begeleiding bieden bij de tewerkstelling vraagt namelijk een investering. Daarnaast moet men rekening houden met een mogelijk lagere productiviteit. De bestaande ondersteunende maatregelen, zoals financiële incentives of ondersteuning op de werkvloer, zijn onvoldoende toegankelijk voor heel wat ondernemingen, die botsen op de complexiteit van de regelgeving en de administratie bij het tewerkstellen van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

### Beperkte toegang tot expertise en begeleiding

Veel ondernemingen botsen bovendien op een beperkte toegang tot expertise en begeleiding, terwijl er wel een nood is aan gespecialiseerde begeleiding op vlak van arbeidsbemiddeling en op vlak van coaching. Daarnaast draagt actief netwerken van de onderneming bij aan expertiseopbouw. De onderneming kan zelf bouwen aan een netwerk, al blijkt dit netwerk vaak persoonsgebonden en daarom niet zo duurzaam. Maar het uitwisselen van ervaringen kan ook via externe organisaties gebeuren, die lerende netwerken faciliteren.

## Onderbenut potentieel voor samenwerking

Het potentieel voor samenwerking blijkt tevens onderbenut, waarbij er op heden ook geen overkoepelende instantie bestaat die optreedt als trekker. Daarbij kan het faciliteren van samenwerking tussen ondernemingen onderling, en tussen ondernemingen enerzijds en verenigingen of instanties die werken met doelgroepen anderzijds, een hefboom zijn.

## Beperkte taal- en cultuurcoaching

Ook komt naar voren dat heel wat ondernemingen een taal- of cultuurdrempel ervaren bij de tewerkstelling van personen met een migratieachtergrond. Taalcoaching is daarbij een belangrijke hefboom, al gaat deze volgens de bevroegde ondernemingen gepaard met enkele grenzen. Denk daarbij aan een beperkte beschikbaarheid van taalcoaching en de niet-vergoede uren wanneer de werknemer les volgt (en dus niet kan werken). Daarnaast wordt er een gebrek aan coaching bij cultuurverschillen ervaren.

## Te weinig competentiegericht oriënteren

De bevroegde ondernemingen ondervinden ook drempels bij arbeidsbemiddelingsdiensten. Naar hun aanvoelen wordt er door heel wat arbeidsbemiddelaars nog te weinig competentiegericht georiënteerd, en hebben zij te weinig voeling met de praktijk van de werkvloer en werkomgeving in de onderneming. Coaching van arbeidsbemiddelaars zou aan deze drempel tegemoet kunnen komen.

## Mobiliteitsproblemen

Ook mobiliteit komt vaak naar voor als een knelpunt bij de tewerkstelling van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zeker ondernemingen met een ligging die moeilijk bereikbaar is via het openbaar vervoer, of waarbij men werkt met vroege en late shiften en men zich moet verplaatsen tijdens uren waarop het openbaar vervoer niet rijdt, botsen op deze drempel. Vaak zien ondernemingen het financieel niet mogelijk om hier zélf een oplossing voor te voorzien (bijvoorbeeld zelf een busje laten rijden of elektrische fietsen aanbieden).

## Financiële drempels

Ten slotte ervaren ondernemingen ook financiële drempels: voor heel wat kandidaten loont het niet (voldoende) om te werken, waardoor werkgevers bepaalde kwetsbare profielen maar moeilijk overtuigd krijgen om te solliciteren, en zo hun pool van kandidaten zien inkrimpen. Bij de doelgroep leeft de vrees voor financiële gevolgen indien ze de stap naar de arbeidsmarkt zetten.

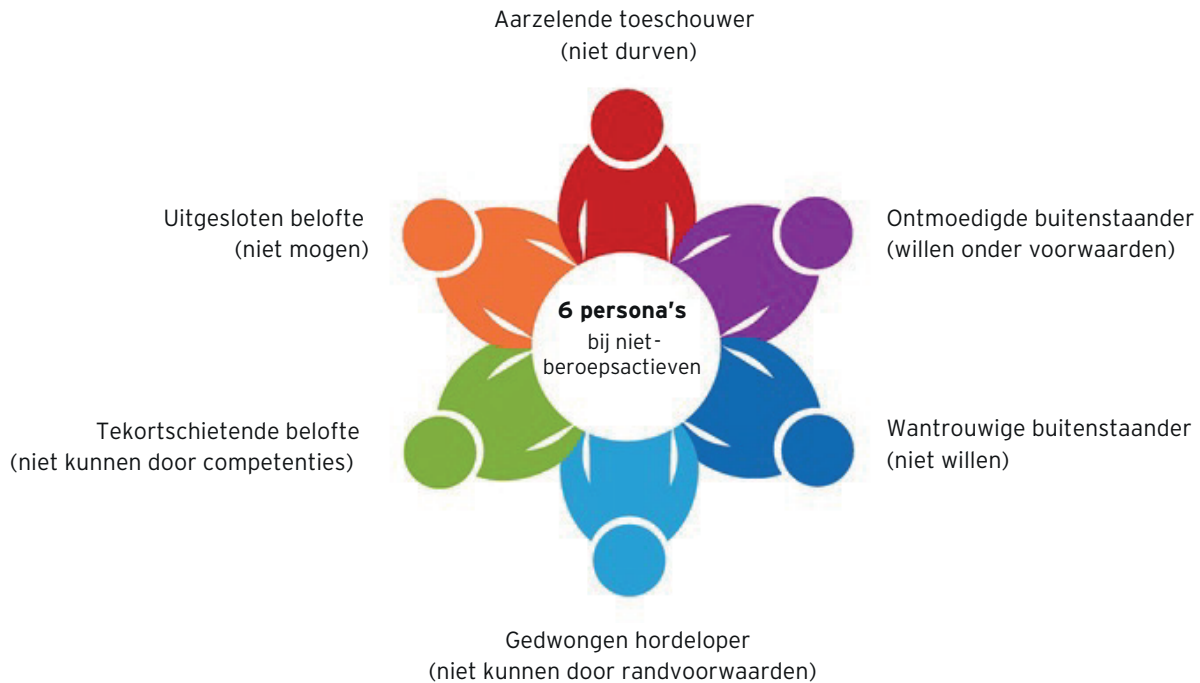
## Reliëf in het samenspel van drempels en hefbomen naargelang het profiel van de niet-beroepsactieve persoon

De dynamieken die zich bij werkgevers voordoen bij de tewerkstelling van niet-beroepsactieve personen kunnen niet los gezien worden van de context en de noden van de niet-beroepsactieven zelf. De inzichten van de vraagzijde werden via een persona-analyse gekoppeld aan de profielen en profielkenmerken van niet-beroepsactieven met arbeidspotentieel. Persona's zijn op onderzoek gebaseerde personages die ontwikkeld worden om de echte ervaringen te begrijpen van mensen die gebruik maken van een dienst, of beïnvloed worden door beleid: in deze studie betreft het niet-beroepsactieven met arbeidspotentieel.

Deze analyse creëerde een reliëf in het samenspel van drempels en hefbomen voor de tewerkstelling naargelang het profiel van niet-beroepsactieve personen. Dit toont aan dat het succesvol en duurzaam tewerkstellen van een niet-beroepsactieve persoon een aanpak op maat vergt, met gerichte inspanningen - vanuit zowel de niet-beroepsactieve persoon, de onderneming, arbeidsbemiddeling- en begeleidingsdiensten als het beleid.

Er werden zes persona's van niet-beroepsactieven met arbeidspotentieel ontwikkeld, samengevat in **FIGUUR 1**.

**FIGUUR 1** \ De zes persona's van niet-beroepsactieven met arbeidspotentieel



### Aarzelende toeschouwer

Het dominant kenmerk van de aarzelende toeschouwer is 'niet durven'. De belangrijkste drempels die de aarzelende toeschouwer ervaart, zijn een gebrek aan zelfvertrouwen, risico-aversie en angst om stappen te ondernemen door onzekere financiële gevolgen.

Dit persona is het meest gebaat met het opdoen van laagdrempelige positieve werkervaringen en goede informatie over de gevolgen van de tewerkstelling. De onderneming zou voor dit persona vooral kunnen inzetten op een warme en mensgerichte profilering, op laagdrempeligheid bij het solliciteren en kennismaken, alsook een goede coaching bij de opstart en een duidelijk aanspreekpunt waarbij de aarzelende toeschouwer terecht kan.

Om de tewerkstelling van dit persona te ondersteunen, zou het vooral nuttig zijn als beleid tegemoetkomt aan de inactiviteitsval, duidelijke informatie over de financiële gevolgen van de tewerkstelling verstrekt, en terugvalposities mogelijk maakt zodat men zonder risico op verlies van uitkering een tewerkstelling een kans kan geven. Dit zal een samenwerking tussen de verschillende niveaus (federaal, regionaal en lokaal) vereisen om een antwoord te kunnen bieden aan deze drempel.

### Wantrouwige buitenstaander

Het dominant kenmerk van de wantrouwige buitenstaander is 'niet (meer) willen' door negatieve ervaringen uit verleden met officiële instanties, met werkgevers, met het schoolsysteem, of met begeleidingsdiensten. Het gebrek aan vertrouwen en het verlies van motivatie om inspanningen te leveren om aan het werk te gaan, zijn de grootste drempels van dit persona.

Voor de wantrouwige buitenstaander is het vooral belangrijk dat de begeleiding integraal is, op maat gebeurt en door één aanspreekpunt die het vertrouwen kan opbouwen.

Voor ondernemingen is het belangrijk om de samenwerking met andere organisaties dichtbij de wantrouwige buitenstaander aan te gaan, discriminatie en vooroordelen tegen te gaan door in te zetten op een cultuur van inclusie, en zich geduldig op te stellen ten aanzien van het ontwikkelen van soft skills zoals de arbeidsattitude.

Het beleid zou trajecten waarbij begeleiding wordt geboden bij cultuurverschillen kunnen mogelijk maken (zowel voor werkgevers als voor werknemers), alsook kunnen inzetten op een versterkte samenwerking tussen welzijns- en arbeidsbemiddelingsactoren om duurzame toeleiding naar de arbeidsmarkt te verhogen.

### **Ontmoedigde buitenstaander**

Het dominant kenmerk van de ontmoedigde buitenstaander is 'willen onder voorwaarden'. De ontmoedigde buitenstaander heeft specifieke noden en vereisten, bijvoorbeeld nood aan aangepast werk omwille van een ziekte of een uurrooster waarbij werk en gezin gecombineerd kunnen worden. De belangrijkste drempels eigen aan de ontmoedigde buitenstaander zijn een eerder inflexibele houding en (te?) hoge verwachtingen.

De ontmoedigde buitenstaander zou aan het werk kunnen geholpen worden wanneer de verwachtingen kunnen bijgesteld worden door een bemiddelaar die zijn of haar vertrouwen heeft gewonnen. Ondernemingen die de ontmoedigde buitenstaander tewerkstellen, kunnen voornamelijk kansen creëren door flexibiliteit in de jobs mogelijk te maken en in te zetten op werkbaarheid in de onderneming. Ook aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden zijn belangrijk om de ontmoedigde buitenstaander over de streep te trekken.

Vanuit het beleid (bijvoorbeeld de ESF-oproep 'Inclusieve Ondernemingen') en private spelers kan er ingezet worden op het begeleiden van ondernemingen in inclusief en duurzaam hr-beleid.

### **Uitgesloten belofte**

Het dominante kenmerk van de uitgesloten belofte is 'niet mogen'. De uitgesloten belofte wordt gehinderd om de arbeidsmarkt te betreden door de partner of het gezin, óf door intolerantie, discriminatie, of te hoge eisen van werkgevers. Ook een gebrek aan een netwerk, steun vanuit de omgeving, en niet-erkende buitenlandse diploma's hinderen de uitgesloten belofte om aan het werk te gaan. Wel gelooft de uitgesloten belofte in zijn of haar kunnen en is hij of zij leergierig.

Ondernemingen kunnen de uitgesloten belofte succesvol tewerkstellen indien zij samenwerken met verenigingen dichtbij de uitgesloten belofte, sterk inzetten op een cultuur van inclusie in de hele onderneming, taaldrempels verlagen, en talent- en ontwikkelingsgericht selecteren. Begeleidings- en bemiddelingsdiensten kunnen de uitgesloten belofte naar de arbeidsmarkt begeleiden door laagdrempeligheid te garanderen.

Vanuit het beleid zou er voor de activering van dit persona ingezet kunnen worden op het voorzien van voldoende taalcoaching en coaching bij cultuurverschillen voor werknemers, het voorzien van voldoende en toegankelijke kinderopvang, en de subsidiekanalen die werkgevers kunnen aanwenden bij het tewerkstellen van de uitgesloten belofte bekendmaken en administratief vereenvoudigen.

### **Tekortschietende belofte**

Het dominante kenmerk van de tekortschietende belofte is 'niet kunnen door ontbrekende competenties'. Hij of zij is gemotiveerd maar beperkt inzetbaar door ontbrekende competenties, bijvoorbeeld door gebrek aan taalkennis of aan werkervaring. Ook heeft de tekortschietende belofte het moeilijk om de loopbaan in handen te kunnen nemen.

Ondernemingen kunnen de tekortschietende belofte voornamelijk ondersteunen door laagdrempelige vacatures, de organisatie van een ontwikkelingsgericht selectieproces en hr-beleid, een aanbod aan opleidingen op maat van het individu en door diverse types tewerkstelling mogelijk te maken binnen de onderneming. Arbeidsbemiddelingsdiensten zouden zich voor dit persona kunnen richten op begeleiding op maat om eventuele competentietekorten weg te werken, het potentieel van de niet-beroepsactieve grondig in te schatten en voldoende voeling te garanderen met de werkvloeren.

Het beleid zou kunnen tegemoetkomen aan de versnippering in het ondersteuningsaanbod zodat ondernemingen hun weg kunnen vinden, de toegankelijkheid van opleidingen verbeteren (bijvoorbeeld opleidingen combineerbaar maken met wisselende shiften kenmerkend voor jobs waarin de doelgroep vaak terecht komt), beperkingen in de taalcoaching wegwerken en de regelgeving en administratie vereenvoudigen.

### **Gedwongen hordeloper**

Het dominante kenmerk van de gedwongen hordeloper is 'niet kunnen door ontbrekende randvoorwaarden'. De gedwongen hordeloper ondervindt problemen op verschillende levensdomeinen zoals gezondheid, mobiliteit, kinderopvang, schuldbemiddeling, huisvesting of justitie, die moeilijk combineerbaar zijn met een tewerkstelling.

Ondernemingen dienen zich flexibel op te stellen ten opzichte van de gedwongen hordeloper en zo de combineerbaarheid van de tewerkstelling met privéproblemen in de mate van het mogelijke te ondersteunen, bijvoorbeeld door het uurrooster tijdelijk aan te passen aan specifieke noden. Het is een meerwaarde als de onderneming ondersteuning kan bieden bij vragen met betrekking tot de privésituatie. Bemiddelingsdiensten zouden kunnen inzetten op integrale trajecten waarbij arbeidsmarkttrajecten gecombineerd kunnen worden met het werken aan problemen op andere levensdomeinen.

Het beleid kan inzetten op de beschikbaarheid en betaalbaarheid van kinderopvang. Er is een laagdrempelig informatieaanbod van overheidsinstanties op maat van de doelgroep nodig. Ondernemingen hebben bovendien nood aan een duidelijk overzicht van doorverwijsmogelijkheden indien de gedwongen hordeloper hulp vraagt op de werkplaats. Een centraal aanspreekpunt voor vragen omtrent het landschap van organisaties die met doelgroepen werken, en waar men terecht kan met praktische vragen (bijvoorbeeld rond loonberekeningen, betalen van belastingen, enzovoort), zou een grote meerwaarde zijn. Er zou gezocht kunnen worden om meer mogelijkheden te bieden om werk en tijdelijke ongeschiktheden tijdelijk te combineren. Ook progressief het werk kunnen aanvangen zou voor de gedwongen hordeloper een opportuniteit zijn.

## **Beleidsaanbevelingen**

### **Duidelijk aanspreekpunt voorzien voor ondernemingen die aan inclusie willen werken**

De geïnterviewde ondernemingen geven aan dat ze zich geen weg weten te banen in de mogelijke ondersteuningsmaatregelen en partners waarmee men kan samenwerken. Ook ondersteuning bij de complexe administratie die bij heel wat tewerkstellingsmaatregelen komt kijken, blijkt nodig. Men vraagt een centraal aanspreekpunt om hen bij al deze vragen te ondersteunen. Het zou een meerwaarde zijn als dit aanspreekpunt ondernemingen bovendien proactief kan aanspreken, zodat ook ondernemingen die zelf niet actief op zoek gaan naar ondersteuning, bijvoorbeeld omdat ze niet weten dat een passend aanbod beschikbaar is, kunnen worden bereikt.

De gesprekken met de werkgevers geven aan dat dit centraal aanspreekpunt de onderneming zou kunnen bijstaan met advies over de mogelijke tewerkstellingsmaatregelen en andere ondersteuningsmaatregelen (onder andere subsidiëring van tewerkstelling maar ook bemiddeling, competentieversterking en begeleiding) waarop de onderneming beroep kan doen, aan welke voorwaarden voldaan dient te zijn, en welke administratieve verplichtingen hierbij komen kijken – en liefst ook inzicht heeft in de maatregelen die in de andere gewesten van toepassing zijn. Verder zou dit centraal aanspreekpunt ook advies kunnen geven over de mogelijke partnerorganisaties die kort bij de doelgroepen staan die de onderneming wenst te bereiken, zowel op lokaal niveau als op Vlaams en Belgisch niveau. Het centraal aanspreekpunt fungeert dan als tussenpersoon die de link kan leggen tussen de onderneming en instanties of verenigingen die doelgroepen begeleiden. Tot slot zou het ook ondersteuning kunnen bieden door intensievere begeleiding, waarin samen met de onderneming een traject wordt uitgestippeld om de inclusie in de organisatie uit te bouwen. Men kan afwegen of dit door het centrale aanspreekpunt zelf dient opgenomen te worden, of er hiervoor doorverwezen kan worden naar een van de trajecten die in het kader van de ESF-oproepen met betrekking tot 'Inclusieve Ondernemingen' worden uitgewerkt.

Dit aanspreekpunt zou niet enkel toegankelijk mogen zijn voor kmo's, maar ook voor grotere ondernemingen die in heel Vlaanderen of België actief zijn. Daarom is het belangrijk dat dit aanspreekpunt zich (minstens) op Vlaams niveau bevindt. Tegelijk zijn voldoende tentakels op lokaal niveau, waar de afstand tot de doelgroep veel kleiner is en waar contextspecifieke uitdagingen meer gekend zijn, onmisbaar.

Dit doet denken aan het aanbod van de vroegere consultants en projectontwikkelaars in de loopbaan- en diversiteitsplannen. De vraag dringt zich op of een soortgelijk ondersteuningsaanbod niet opnieuw ingevoerd kan worden. Verder onderzoek is nodig om te bekijken wie deze rol kan opnemen, tot waar deze rol precies moet reiken, en welke organisatiestructuur hiervoor het meest geschikt is.

### **Ontsnippering en verduidelijking van de rolverdeling**

Naast het aanduiden en uitwerken van één centraal aanspreekpunt, werd zowel in de interviews met werkgevers als in de expertenworkshop aangehaald dat het een meerwaarde zou zijn om die veelheid aan initiatieven die zich richten op ondernemingen, te ontsnipperen en duidelijker te coördineren. Een eerste stap is om alle actoren en ieders positionering in kaart te brengen. Het platform Duurzaam Ondernemen kan daarin een belangrijke rol opnemen. Als deze puzzel volledig in beeld is gebracht, is het uitwerken van een duidelijke rolverdeling aan de orde, zodat die kan garanderen dat de verschillende actoren complementair aan elkaar werken. Tussen de verschillende actoren is voldoende afstemming nodig om te garanderen dat het dienstverleningsaanbod coherent is. Er dient nagedacht te worden op welke manier (via welk platform, met welke trekker, op welk niveau) er tussen deze actoren wordt afgestemd.

### **Andere beleidsaanbevelingen om werkgevers te ondersteunen bij de tewerkstelling van niet-beroepsactieven**

Naast bovenstaande prioritaire aanbevelingen, werden een aantal andere beleidspistes geïdentificeerd om aan een aantal knelpunten voor werkgevers tegemoet te komen. Ten eerste het vereenvoudigen van de regelgeving, procedures en administratie bij de tewerkstellingsmaatregelen van niet-beroepsactieven, zodat werkgevers hier gemakkelijker een weg in vinden. Ten tweede, voldoende middelen en informatie voorzien voor bemiddelingsdiensten om de nodige dienstverlening ten aanzien van niet-beroepsactieven en hun werkplekken te kunnen bieden. Verder dient men een positief, *empowerend* discours te hanteren, zowel ten aanzien van onderneming als ten aanzien van de niet-beroepsactieven. De laatste beleidspiste gaat over het aanpakken van randvoorwaarden en structurele drempels die ervoor zorgen dat ondernemingen bepaalde profielen niet kunnen aantrekken. Denk daarbij aan het wegnemen van onzekerheid met betrekking tot de financiële gevolgen van tewerkstelling, een duidelijk aanspreekpunt voorzien voor niet-beroepsactieven dat hen wegwijs maakt in de verschillende dienstverleningen en hen op lange termijn opvolgt, maar ook oplossingen voorzien voor mobiliteit, kinderopvang en een vlottere erkenning van buitenlandse diploma's.

# Markt of netwerk? Overheidssturing via marktwerking en samenwerking

Ludo Struyven - HIVA - KU Leuven

Wim Van der Beken - IDEA Consult

Struyven, L., Van der Beken, W., Vanoeteren, V., Stepman, M., Jansen, B., & Pollet, I. (2023). *Markt of netwerk? Overheidssturing via marktwerking en samenwerking in het domein van werk en integratie van werkzoekenden. Afwegingskader en lessen voor de door ESF ondersteunde lokale partnerschappen* (Onderzoek in opdracht van Europa WSE). Leuven/Brussel: HIVA & IDEA Consult.

## ABSTRACT

Marktwerking bij de uitbesteding van de dienstverlening in het domein van werk en integratie houdt de gemoederen in beweging, ook in ons land. Telkens weer duiken lastige keuzes op, niet in het minst als het gaat over de vraag naar de gewenste concurrentie. Bij de te maken keuzes speelt een spanningsveld tussen marktwerking en netwerking. Niet alleen is de vraag naar welk type tender de voorkeur gaat; ook is er de vraag in welke omstandigheden een tender zich beter leent dan een subsidie, en andersom. In opdracht van Europa WSE onderzochten en ontwikkelden HIVA (KU Leuven) en IDEA Consult een afwegingskader voor het maken van keuzes inzake uitbesteding en dienstverlening in het domein werk en integratie. Het kader hanteert drie niveaus waarop afwegingen moeten worden gemaakt bij de keuze voor de gewenste vorm. Behalve aandacht voor de keuzes die gemaakt moeten worden, bespreekt dit artikel ook de nadelige effecten, spanningsvelden en inherente risico's die bij sturing op basis van financiële incentives kunnen bestaan (bij uitbesteding van dienstverlening op maat van kwetsbare werkzoekenden en niet-beroepsactieven met een complexe problematiek). Zo bestaat er een verhoogd risico op ten eerste opportunistisch gedrag, door afkomen en parkeren van cliënten, en ten tweede op ondermaatse dienstverlening, door te weinig of gebrek aan aangepaste dienstverlening en kwaliteit. Mitigerende maatregelen kunnen de nadelige effecten van het eenzijdig sturen op financiële prikkels temperen. Als die niet volstaan, stelt het kader een radicaal ander model voor, namelijk het netwerkmodel. Als inspiratie voor alternatieve modellen wordt er naar buitenlandse ervaringen gekeken. In dit artikel komen twee cases van sturing via organisatienetwerken aan bod: enerzijds de Human Learning Systems in het domein gezondheid en welzijn (voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk) en anderzijds de decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland.

Een gezamenlijk onderzoeksteam van HIVA en IDEA Consult ontwikkelde in opdracht van Europa WSE een afwegingskader als een hulpmiddel om te komen tot onderbouwde en uitlegbare keuzes inzake uitbesteding van dienstverlening in het domein werk en integratie aan externe actoren in de profit en non-profit sector. Het onderzoeksrapport geeft een dieper inzicht in het spectrum van keuzes die de overheid ter beschikking staan, analyseert buitenlandse ervaringen met het spanningsveld tussen marktwerking en netwerking, en reikt een generiek kader aan voor de afweging van vormgevingskeuzes. Het afwegingskader werd voor een eerste maal getoetst aan de casus van lokale partnerschappen die vanaf 2024 in heel Vlaanderen worden uitgerold.



## Doelgroep primeert

Om de juiste vorm te bepalen om dienstverlening 'in te kopen' is het van belang dat die dienstverlening aansluit bij de noden van de doelgroep. Deze kunnen variëren van eenvoudig tot complex. Door de focus op langdurige werkloosheid en inactiviteit worden de profielen met specifieke noden meer gevarieerd. Personen zonder werk met een complexe problematiek botsen op allerlei drempels om duurzaam aan de slag te geraken. Die drempels liggen lang niet enkel bij de persoon zelf. Net omdat zij kampen met problemen op meerdere levensdomeinen, botsen zij op een lappendeken van voorzieningen en diensten die een gezamenlijke focus missen om hen daadwerkelijk aan de slag te krijgen. Een organisatievraagstuk dus, waarbij Europa WSE het initiatief heeft gelanceerd voor lokale partnerschappen, bedoeld voor werk en integratie van kwetsbare groepen, met lokale besturen of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de rol van promotor.

Voor VDAB, als publieke dienstverlener, is het vertrekpunt bij organisatie en uitbesteding van de dienstverlening anders dan voor Europa WSE, bevoegd voor de middelen van het ESF (Europees Sociaal Fonds) in Vlaanderen, omdat VDAB zelf ook diensten realiseert. Voor VDAB geldt in eerste instantie de vraag of ze het zelf doen of uitbesteden, en pas in tweede instantie de vraag naar de gewenste bestuursvorm, namelijk markt of netwerk. Als publieke dienstverlener impliceert uitbesteding een procedure zoals voorzien in de Wet op de Overheidsopdrachten. Pas in tweede instantie komt de vraag naar samenwerking als alternatief voor marktwerking conform de aanbestedingswetgeving. Europa WSE is op Vlaams niveau naast VDAB de belangrijkste financier in het domein van werk en sociale inclusie. Als Vlaamse instanties met een opdrachtgevende rol kunnen zij samenwerken dan wel relatief autonoom van elkaar werken. Naast VDAB en Europa WSE kunnen ook de steden en gemeenten, evenals provincies, eigen dienstverlening opzetten of uitbesteden op dit domein, vaak (maar niet uitsluitend) voor doelgroepen die niet door VDAB worden bereikt.

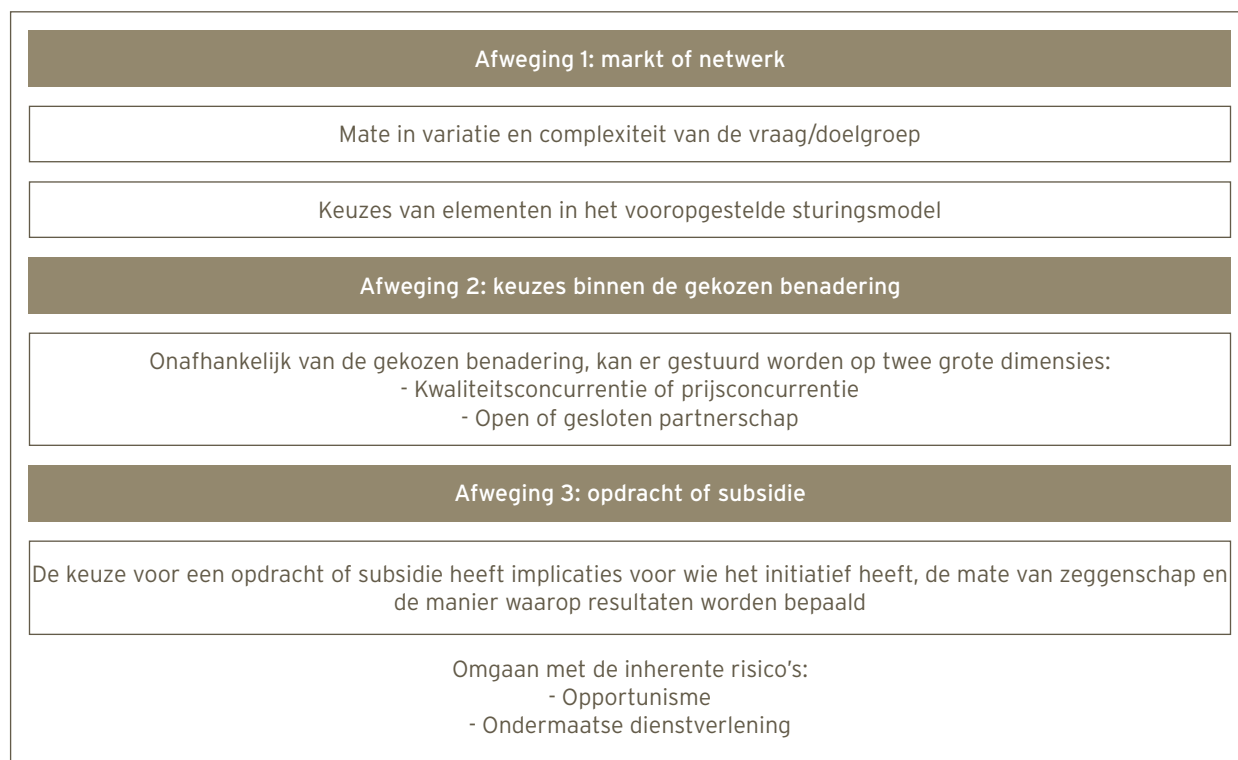
## Een kader met drie onderling verweven afwegingen

Het uitgangspunt in het ontwikkelde afwegingskader voor uitbesteding van dienstverlening is dat de inhoud primeert op de vorm. Het kader vertrekt vanuit generieke inhoudelijke vragen en niet vanuit vormelijke of juridische vragen. De inhoud van de gewenste dienstverlening in functie van de noden van de doelgroep primeert op andere overwegingen. Het kader vooronderstelt dat de dienstverlening wordt aangeleverd door externe actoren, en niet intern - door de overheid en in het bijzonder VDAB - kan worden geproduceerd. Het gaat dus niet over 'make or buy'-beslissingen.

Het kader hanteert drie niveaus voor afweging en gaat in op verhoogde inherente risico's bij marktwerking bij uitbesteding van dienstverlening op maat van kwetsbare werkzoekenden en inactieven met een complexe problematiek. Er worden mitigerende maatregelen voorgesteld die een samenspel zijn van elementen uit zowel het markt- als het netwerkmodel. Bij elke toepassing zal de oefening anders zijn en mogelijk ook nieuwe oplossingen aanreiken.

In het hier voorgestelde afwegingskader gaan wij niet uit van de voorrang van de Wet op de Overheidsopdrachten. De vraag naar de geschikte juridische vorm 'opdracht of subsidie' vergt voorafgaandelijk een reflectie over de gepaste werkwijze om externe actoren te betrekken, waarbij de kernvraag is in welke mate de gewenste dienstverlening om aan de noden van de doelgroep tegemoet te komen, zich leent tot eerder marktwerking en concurrentie, of eerder samenwerking en vertrouwensrelaties. De vraag 'markt of netwerk' gaat vooraf aan de vraag 'opdracht of subsidie'. Aldus onderscheiden we in ons kader drie niveaus waarop afwegingen worden gemaakt bij de keuze voor de gewenste vorm: de keuze voor een markt- of netwerkmodel (niveau 1), de keuze van kenmerken binnen een gekozen model (niveau 2), en de keuze voor de juridische vorm (niveau 3).

**FIGUUR 1** \ Kader voor afweging bij uitbesteding van dienstverlening



We maken daarbij gebruik van een afweging op een spectrum. Bijvoorbeeld op niveau 1a: hoe meer complex en gevarieerd de problematiek van de doelgroep, hoe eerder te kiezen voor netwerk. We hanteren dezelfde logica bij de eindafwegingen, waarbij bijvoorbeeld geldt: hoe sterker de variatie en complexiteit, hoe moeilijker het is om dienstverlening op voorhand te bepalen, met als gevolg een groter risico bij het vasthouden aan marktwerking dat de dienstverlening ondermaats blijft en cliënten in de kou blijven. Dit valt te mitigeren door nieuwe of bijgestuurde keuzes op de onderscheiden niveaus, volgens het raster voor het omgaan met risico's.

## Inhoudelijke criteria

De inhoudelijke afwegingscriteria (**FIGUUR 2**) aangaande doelgroep, dienstverlening, vereiste expertise, spelersveld en meetbaarheid gaan terug op vijf inhoudelijke vragen. Ten eerste, in welke mate is de nood aan dienstverlening bepaald door grote variatie en complexiteit in de vraag of doelgroep? De tweede inhoudelijke vraag gaat over het volgende: hoe afhankelijk is de dienstverlener van benodigde breedte en integratie van diensten die door andere dienstverleners kunnen worden geleverd? Vervolgens, in welke mate zijn er sterk gespecialiseerde expertise en investeringen in dienstverlening vereist? De vierde inhoudelijke vraag heeft te maken met in welke mate het spelersveld en de vereiste expertise reeds aanwezig zijn? En tot slot: hoe moeilijk is het om de toegevoegde waarde van de uitgevoerde dienstverlening te bepalen en te meten?

**FIGUUR 2** \ Inhoudelijke afwegingscriteria (afweging 1a)

| Afweging 1a: markt of netwerk - inhoudelijke criteria  |   |   |
|--|---|---|
| Eenduidig en homogeen                                  | Doelgroep                                 | Complex en gevarieerd   |
| Duidelijk te definiëren                                | Dienstverlening                           | Maatwerk, geïntegreerd en client-centered                       |
| Eenduidig en aanwezig                                  | Vereiste expertise                        | Multidisciplinair en evolutief                                  |
| Business as usual vanuit individuele organisatielogica | Spelersveld                               | Herpositioneren en herconfigureren vanuit collaboratieve logica |
| Duidelijk te bepalen                                   | Metten toegevoegde waarde dienstverlening | Complex en moeilijker te meten                                  |

De antwoorden op de vijf inhoudelijke vragen zijn leidend voor de eerste stap: een keuze voor eerder een marktmodel of eerder een netwerkmodel. Het kernaspect in het marktmodel is eenduidigheid en meetbaarheid zowel voor de doelgroep en vereiste dienstverlening als voor het resultaat op de verschillende niveaus van *output* en *outcome*. Om de dienstverlening te realiseren is er een spelersveld aanwezig, dat wordt aangesproken als een losse configuratie van individuele organisaties met hun gangbare business model. Zij maken de afweging om al dan niet toe te treden tot de overheidsmarkt op basis van criteria zoals schaal, prijs en omzet. Het kernaspect bij het netwerkmodel is complexiteit en variatie, weg van standaardoplossingen en vooraf bepaalde resultaten. Organisaties worden aangesproken vanuit een collaboratieve logica, gaan een langdurige samenwerking aan en transformeren zich tot ‘samenspelers’.

## Vormcriteria

Inhoudelijke criteria zijn te onderscheiden van vormcriteria (**FIGUUR 3**), eigen aan het model van marktwerking of netwerking.

Het marktmodel drijft op concurrentie en outputmeting. Transactionele contracten leggen het vereiste resultaat vast in kwantitatieve termen, dat geldt op het niveau van de output of outcome. De overheid stelt zich op afstand van de uitvoering en garandeert een gelijke toegang tot de spelersmarkt. De overheid stuurt op de contractverbintenissen en de meting van prestaties.

Het netwerkmodel drijft op vertrouwen en samenwerking, als basis voor leren. De overheid is partner en creëert mee het resultaat in een model van coproductie (in brede zin). Er is meer ruimte voor kwalitatieve resultaatscriteria met meer variatiemogelijkheid. De overheid is betrokken partner en stuurt mee de vormgeving van het netwerk en het netwerkmanagement. De verantwoordelijkheid verschuift van prestaties en prijs, kenmerkend voor het marktmodel, naar vermijden van verlies van reputatie en uitsluiting uit het netwerk.

**FIGUUR 3** \ Vormcriteria (afweging 1b)

| Afweging 1b: markt of netwerk - vormcriteria                     |                         |   |
|--|-------------------------|---|
| Overheid als opdrachtgever, besteedt uit in plaats van zelf doen | Rol overheid            | Overheid is partner bij coproductie                     |
| Prestatiegericht - focus op output                               | Focus                   | Samenwerking en proces                                  |
| Contracten en concurrentie                                       | Centraal mechanisme     | Vertrouwen, reputatie en langetermijnrelaties           |
| Contractmanagement en prestatiemeting                            | Instrumenten overheid   | Vormgeving netwerk en netwerkmanagement                 |
| Gelijke toegang tot markt  | Management van relaties | Stimuleren samenwerking en bevorderen innovatie         |
| Prestaties, prijs, kwaliteit, return on investment               | Accountability          | Vrees voor verlies reputatie of uitsluiting uit netwerk |
| Kwantitatieve targets  | Monitoring              | Ruime (kwalitatieve) resultaatcriteria                  |

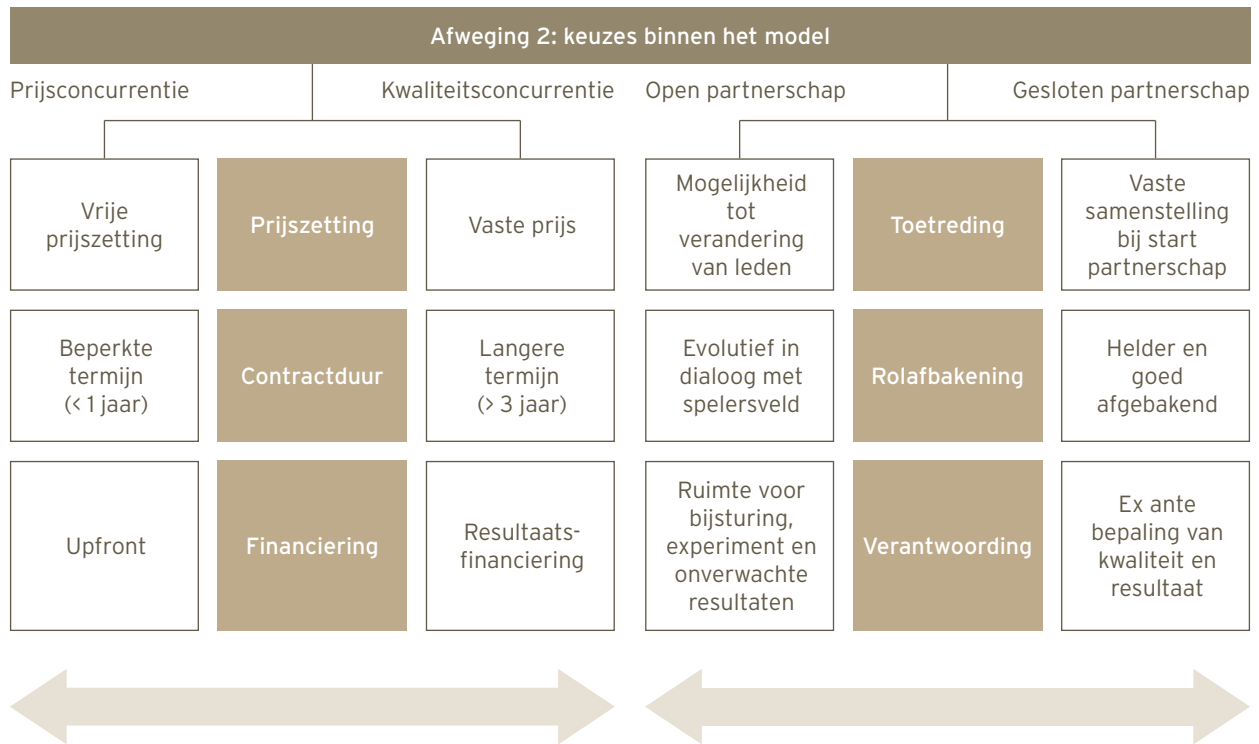
### Keuzes binnen de gekozen benadering van het markt- of netwerkmodel

Binnen elk model is variatie mogelijk om meer of minder in te zetten op marktwerking dan wel netwerking. Het afwegingskader onderscheidt twee dimensies, met telkens meerdere kenmerken waarop kan worden gevarieerd: de mate van concurrentie (marktmodel) en de mate van openheid van het partnerschap (netwerkmodel).

Binnen het marktmodel is variatie mogelijk naargelang van de mate van concurrentie op basis van prijs naast kwaliteit, de contractduur en de mate van resultaatfinanciering. Inzetten op prijsconcurrentie kan via vrije prijszetting, contracten met beperkte looptijd of vergoedingen per geleverde dienst (*upfront payment, payment for service*). Inzetten op kwaliteitsconcurrentie kan via vaste of semi-vaste prijzen, langere looptijden van het contract of (gedeeltelijke of volledige) resultaatfinanciering (kwaliteit in termen van resultaat).

Bij het netwerkmodel is de centrale dimensie de mate van openheid of geslotenheid van het partnerschap. Bij een gesloten partnerschap zijn de samenstelling, de rollen en de bepalingen van kwaliteit en resultaat ex ante bepaald. Aan de andere zijde van het spectrum staat het model van een open partnerschap waarin deze kunnen evolueren.

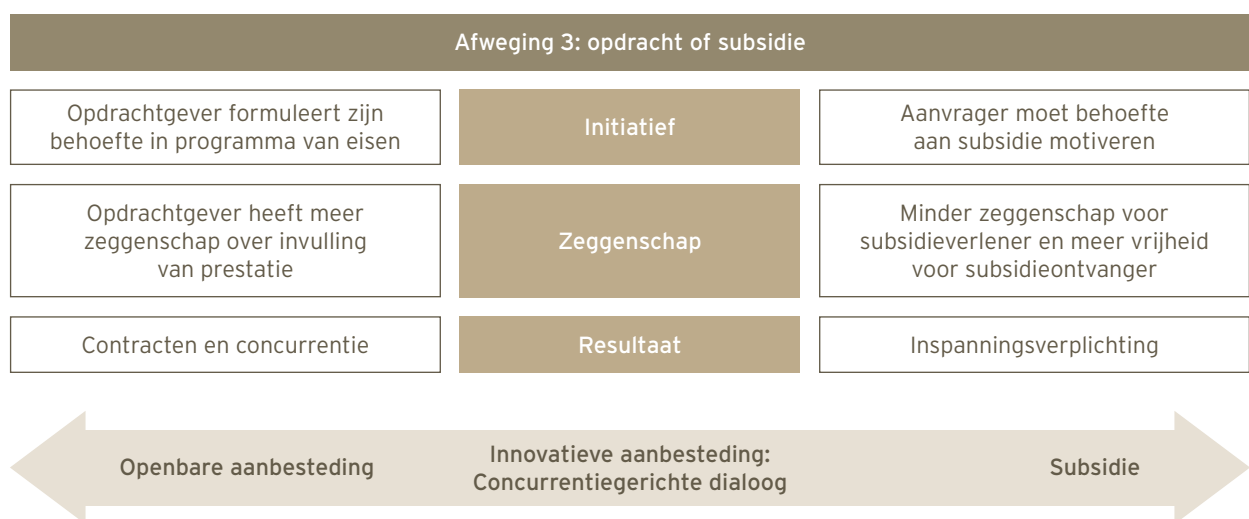
**FIGUUR 4** \ Keuzemogelijkheden binnen het model (afweging 2)



## Opdracht of subsidie

Het derde niveau in het afwegingskader is de keuze voor de juridische vorm 'opdracht of subsidie', met volgende drie criteria: initiatief, zeggenschap en resultaat.

**FIGUUR 5** \ Keuze voor juridische vorm (afweging 3)



In een opdracht komt het initiatief van de opdrachtgever, die meer zeggenschap heeft over de prestatie en die resultaatsverplichtingen oplegt op het niveau van output of outcome.

Bij een subsidie komt het initiatief eerder van onderop of buitenaf. Resultaten worden (bijgevolg) minder *top down* bepaald, er is meer vrijheid om resultaat te bereiken op de eigen manier op basis van een inspanningsverplichting van de subsidieontvanger.

## Resultaatsturing op basis van financiële incentives

Welke vorm van marktwerking ook, resultaatfinanciering heeft de voorbije decennia een centrale plaats gekregen als middel tot een effectievere en efficiëntere inzet van de beschikbare middelen, maar ook een sterkere focus op de cliënt en een duidelijker sturing op de plaatsing naar werk. Andere positieve effecten van financiële incentives zijn een lagere administratieve belasting voor beide partijen en een duidelijke rolverdeling met heldere afspraken tussen beide partijen.

Al te positieve verwachtingen moeten enigszins getemperd worden. In de eerste plaats zijn er meerdere onzekere factoren die zowel door de opdrachtgever als door de dienstverlener nauwelijks te beïnvloeden zijn. Zowel de instroomzijde (de doelgroep) als de uitstroomzijde (absorptievermogen van de markt) is aan schommelingen onderhevig. Bovendien zijn de uitstroomresultaten niet altijd eenduidig (bijvoorbeeld type uitstroom) of helder meetbaar (bijvoorbeeld meetmoment). Er zijn ook negatieve effecten van risicoselectie verbonden aan resultaatfinanciering. Bij de invoering van een systeem van resultaatfinanciering is het aangewezen om bijkomende maatregelen te voorzien die deze ongewenste effecten ondervangen. De belangrijkste negatieve effecten vinden we onder andere terug op het niveau van aanbod of dienstverlening: afoming van makkelijk plaatsbare werkzoekenden ('*creaming*'), maar ook de beperkte inzet van het aanbod of de dienstverlening op de versterking van de meest kwetsbare cliënten ('*parking*'). Negatieve effecten zijn ook terug te vinden op het niveau van de dienstverlening, namelijk verschraling van de dienstverlening door gebrek aan diversiteit en innovatie in het aanbod en vormen van marktconcentratie.

Onderstaande tabel geeft de bevindingen kernachtig weer, op basis van de impact van financiële incentives op toegang, deelname en resultaat en de impact op investering in dienstverlening en kwaliteit (onder meer Considine et al. 2020; Struyven, 2004). Met toegang en dienstverlening zijn de twee belangrijkste inherente risico's bij toepassing van resultaatfinanciering bij marktsturing verbonden: het risico op opportunistisch gedrag en het risico op ondermaatse dienstverlening.

**TABEL 1** \ Nadelige effecten, spanningsvelden en inherente risico's bij sturing op basis van financiële incentives

| Toegang   | Investering in diensten   |
|---|---|
| <b>NADELIGE EFFECTEN</b>  |   |
| <i>Creaming &amp; parking</i> : het gevaar dat diensten worden toegespitst op degenen die het meeste kans maken om een resultaat te bereiken ( <i>meeting the numbers</i> ) | <i>No cure no/less pay</i> drijft 'beproefde' benaderingen  |
| Gevaar van een beperkte toegang door gebrek aan aangepaste dienstverlening  | Investeringen in geïntegreerde, langetermijn-benaderingen worden belemmerd door korte termijn horizon voor betalingen |
| Kleinere non-profit ondernemingen beschikken niet over het kapitaal om financiële en contractuele risico's aan te gaan  | Benaderingen die mensen aan het werk helpen, maar niet helemaal, worden niet beloond                                  |
| <b>SPANNINGSVELDEN</b>  |   |
| Billijkheid versus prestatie  | Prijs versus kwaliteit  |
| <b>INHERENTE RISICO'S</b>   |   |
| Opportunistisch gedrag ( <i>creaming, parking, gaming</i> )   | Ondermaatse dienstverlening (te weinig of onaangepast)  |

## Inherente risico's en mitigerende maatregelen

Het antwoord op de inhoudelijke vragen wijst aan wanneer standaardoplossingen niet volstaan: bij complexere noden, meer nood aan geïntegreerde dienstverlening op maat, meer nood aan gespecialiseerde investeringen en expertise, een nog niet ontwikkeld spelersveld, en een moeilijker te bepalen en te meten resultaat. Naarmate één of meerdere van deze condities of omstandigheden aanwezig zijn, creëert dit bij uitbesteding (in welke vorm ook) een verhoogd risico op ten eerste opportunistisch gedrag, door afromen en parkeren van cliënten, en ten tweede op ondermaatse dienstverlening, door te weinig of gebrek aan aangepaste dienstverlening en kwaliteit.

Om met de verhoogde inherente risico's om te gaan, geven we vervolgens een aantal mitigerende maatregelen aan, die kunnen verwijzen naar elementen van beide modellen (markt of netwerk) in het kader. Een voorbeeld: typerend voor werkzoekenden met een complexe problematiek is dat de nood aan welke dienstverlening wanneer moeilijk vooraf te bepalen is. In een sturingsmodel gebaseerd op marktwerking vallen zij al snel uit de boot omdat de financiële incentives sterk gericht zijn op prijs en resultaat. Dat kan worden verholpen door het prijsmechanisme en de resultaatfinanciering uit te schakelen en te werken met vaste vergoedingen per geleverde dienst of type cliënt (*payment for service* in plaats van *payment by results*).

Als mitigerende maatregelen niet volstaan, stelt het kader een radicaal ander model voor, namelijk het netwerkmodel. Als inspiratie voor alternatieve modellen zijn we op zoek gegaan naar buitenlandse ervaringen waarbij we twee cases hebben bestudeerd: enerzijds de Human Learning Systems in het domein gezondheid en welzijn (voornamelijk in Verenigd Koninkrijk) en anderzijds de decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland.

## Leren van de Human Learning Systems benadering

Het uitgangspunt van de *Human Learning Systems* (HLS) benadering (Lowe et al., 2021) is dat de huidige dominante *New Public Management* benadering tekort schiet om de complexiteit van de reële wereld en die van organisaties (publieke en non-profitorganisaties) te vatten. De focus ligt op samenwerking. Drie elementen staan daarbij voorop:

- *Human*: bieden van een antwoord aan de gevarieerde noden van mensen, laten primeren van menselijke relaties ('*life-first*') in plaats van een '*metric-focused service design*';
- *Learning*: leren als centrale focus voor prestatie management en -evaluatie;
- *Systems*: denken in systemen eerder dan organisaties of projecten.

De HLS-benadering impliceert een systeemverandering van traditioneel top-down opdrachtgeverschap, via het uitbesteden van opdrachten aan dienstverleners in competitie, naar het ontwikkelen van een verband van actoren en dienstverleners in een regio die samenwerken aan een geïntegreerde en klantgerichte dienstverlening op basis van een open leercultuur. Centraal daarin is een collectief leerproces, waarbij dienstverleningsvormen worden aangepast aan de leerresultaten via experimenteren, adapteren en opschalen van wat werkt. De financiering verschuift van afgebakende diensten of dienstverleningstrajecten naar het financieren van de capaciteit van organisaties om te leren en hun dienstverlening samen te optimaliseren. De focus is zelfredzaamheid van de doelgroep (bijvoorbeeld de opmaak van een persoonlijk actieplan om schuldenlast af te bouwen). Deze benadering vergt een sterke investering en *governance* van de samenwerking binnen een langeretermijn-engagement met tussentijdse evaluatiemomenten. Bij de Plymouth Alliantie bijvoorbeeld is de termijn tien jaar, opgebouwd uit vier deelperiodes (5+2+2+1 jaar).

Nieuw is de figuur van een *System Steward* die ervoor zorgt dat het systeem werkt en de dienstverlening over de verspreide locaties, met verschillende behoeften en vereisten, ondersteunt. Deze functie is gericht op het opbouwen van vertrouwensrelaties en coöperatief gedrag tussen de partners en het verankeren van een focus op leren. Deze structuur is evenwel adaptief aan evoluties binnen het partnerschap en in het bredere netwerk ('open benadering'). De opvolging en verantwoording liggen op het niveau van het partnerschap. Meten wordt ingezet ter ondersteuning van een leercultuur en verbetering, niet als onderdeel van een afrekencultuur. Het accent ligt niet enkel op kwantitatieve doelen, maar meer op kwalitatieve progressie via gezamenlijk leren en delen. Zo is de herhaaldelijke (bijvoorbeeld driemaandelijks) rapportage van prestaties en financiële status op vraag van de financierende hogere overheid niet leidend binnen de werking van het partnerschap.

## Leren van de decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland

Al langere tijd is er in Nederland een decentralisatie van overheidstaken gaande, waarbij gemeenten een grotere rol in het publieke domein krijgen. De verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp is vanaf 1 januari 2015 gedecentraliseerd naar gemeenten. Het kader voor gemeenten is een nieuwe Jeugdwet. Daarbinnen hebben zij veel ruimte hoe ze de jeugdhulp inrichten, hoe ze de inkoopprocedure vormgeven en hoe ze sturen op de jeugdhulp (Jansen, 2022).

Een belangrijk doel van de wet is de hulp aan de meest kwetsbare gezinnen te verbeteren. Ook door het jeugdbeleid goed af te stemmen met andere beleidsterreinen zoals preventie, onderwijs, participatie, schuldhulpverlening en bestaanszekerheid. Landelijk is er veel debat over samenwerking versus marktwerking en de rol van aanbesteden. Dit maakt de Nederlandse Jeugdhulp interessant voor de Vlaamse discussie over de governance van werkintegratie van complexe doelgroepen.

Een cruciale les luidt dat er voldoende 'adaptief vermogen' nodig is in de contractuele aansturing om te kunnen investeren in samenwerking en vertrouwensrelaties. In de praktijk loopt het altijd anders dan gepland. De aanbestedingswet laat het in principe niet toe om afspraken ingrijpend te veranderen. Een aantal zaken helpen om toch flexibel genoeg te blijven: door de overeenkomst (indien voor aanbesteden wordt gekozen) zo ontwikkelingsgericht mogelijk te maken, door lokaal een wisseling in samenwerkingspartners mogelijk te maken, door in het budget ruimte te voorzien voor specifieke types of groottes van dienstverleners, en door vastgelegde KPI's vooral te gebruiken als startpunt voor het gesprek en input voor een leerproces. Hoe meer transformatief de doelstelling, hoe beperkter het gewicht van de kwantitatieve monitoring. Zo gaat transformatie vaak met onrust gepaard, wat tijdelijk kan leiden tot een lagere cliënttevredenheid.

Het is ook belangrijk dat de partners elkaar leren kennen, beter dan op basis van een klassieke aanbesteding mogelijk is. Zo werd in de bestudeerde locaties de opdracht gezamenlijk met potentiële aanbieders ontwikkeld. Als aanbesteder is het ook cruciaal om goed in te schatten in welke mate de partners effectief willen en kunnen samenwerken. Ook tijdens de samenwerking is het aangewezen om als partner of opdrachtgever voldoende voeling te houden met wat er binnen het samenwerkingsverband gebeurt als je er in de praktijk geen deel van uitmaakt. Het centrale uitgangspunt hierbij is steeds het gedeelde doel, dat idealiter samen wordt bepaald.

Geïntegreerd werken vraagt een duidelijke focus. Het is lastig een goede balans te vinden tussen integraal werken binnen het hele sociale domein (bijvoorbeeld de aanpak van multiprobleemgezinnen) en het versterken van integraal werken binnen een deelsector.



De vertrouwenwekkende maatregelen hierboven zijn belangrijker voor het functioneren van het samenwerkingsverband dan de formele sturing. Bij obstakels grijpen de verschillende lokale samenwerkingsverbanden, ondanks de sterk verschillende formele uitgangspunten, terug naar vergelijkbare aanpakken zoals het voorzien van overleg, gerichte bijsturing en het temperen van de kwantitatieve prestatiedruk.

## **Leereffecten voor de lokale partnerschappen in Vlaanderen**

Vertrekken vanuit de noden van de doelgroep, zorgt voor een gezamenlijk vertrekpunt van het partnerschap. De klant wordt daarbij best bekeken als een complex geheel aan noden die onderling verweven zijn. De noden van de doelgroepen vormen ook een goede toetssteen voor de verdere werking en het leerproces. De vraag 'helpt dit onze klant vooruit' staat telkens centraal. Leren mag niet afhankelijk zijn van de gebeurlijke aanwezigheid van een coach, of leren moet tussen de partners gebeuren, en ook tussen de partnerschappen.

Belangrijk is dat wordt uitgewerkt welke vrijheidsgraden een partnerschap heeft. Een sterke autonomie bevordert de maatgerichtheid en het draagvlak. Tegelijk hypothekeert een te grote vrijheid in het kader mogelijk de samenwerking, bijvoorbeeld door onduidelijkheid over de verschillende rollen en de mogelijkheden qua informatiedeling. Dat impliceert dat de oproep best focust op hoe-vragen in plaats van wat-vragen. Denk daarbij onder meer aan: 'hoe zal de geïntegreerde dienstverlening worden georganiseerd?', of 'hoe zal collectief leren worden ingebouwd in de processen?', of 'hoe zal de kwaliteit van de dienstverlening geborgd worden?'.

De langere duur van de samenwerking, bijvoorbeeld naar het model van de Human Learning Systems, geeft de kans tussentijds te evalueren en bij te sturen. Op die manier is een groeitraject mogelijk, waarbinnen het vertrouwen en de expertise zich verder kunnen ontwikkelen. Een langdurig partnerschap vereist een zekere vrijheid om in te grijpen in de samenstelling, zowel in positieve als in negatieve zin. Positief is om andere actoren te betrekken als de nood van de klant dat vereist, negatief als een partner blijkt geeft van afwijkende waarden of principes, of niet bereid blijkt zich in het onderlinge leerproces in te schrijven. Er wordt best vroeg in het proces vastgelegd hoe een niet-presterende partner wordt aangesproken, gecorrigeerd en desgevallend uitgesloten.

Het poolen van middelen op het niveau van het partnerschap vergroot de collectieve betrokkenheid en gaat versnippering tegen. Het is ook een mogelijke manier om ervoor te zorgen dat de aanpak legislatuur-overschrijdend wordt (in de tijd), zodat de besteding van middelen vanuit een bepaald plan niet plots wordt afgeschaft.

**BIBLIOGRAFIE**

- Considine, M., O'Sullivan, S., McGann, M., & Nguyen, P. (2020). Contracting personalization by results: Comparing marketization reforms in the UK and Australia. *Public Administration*, 98(4), 873-890.
- Jansen, B. (2022). *Sturen op transformatie van de jeugdhulp. Een onderzoek naar de invloed van gemeenten op jeugdhulpaanbieders* [Doctoral Thesis, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Rotterdam]. <https://pure.eur.nl/en/publications/sturen-op-transformatie-van-de-jeugdhulp-een-onderzoek-naar-de-in>
- Lowe, T., French, M., Hawkins, M., Hesselgreaves, H., & Wilson, R. (2021). New development: Responding to complexity in public services—the human learning systems approach. *Public Money & Management*, 41(7), 573-576.
- Struyven, L. (2004). *Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed* (OECD Social, Employment And Migration Working Papers No. 21). Parijs: OECD Publishing.

# Open debat

## **EEN SLUITEND MAATPAK. REFLECTIES OVER EEN MAATGERICHTE BEGELEIDING VAN WERKZOEKENDEN** **156**

Reflecties bij het 'Sluitend Maatpak' 157

Uitleiding 159

# Een sluitend maatpak. Reflecties over een maatgerichte begeleiding van werkzoekenden

Fons Leroy

## ABSTRACT

Het beleid van de publieke bemiddelingsdiensten inzake de begeleiding van werkzoekenden is geëvolueerd van het indelen van werkzoekenden in 'groe' categorieën met voor elke categorie een standaardbegeleiding naar meer maatgerichte begeleiding. Dit gebeurde onder impuls van de Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren en vertaalde zich in Vlaanderen in de actie 'Sluitend Maatpak' van VDAB. De vraag stelt zich of we reeds echt kunnen spreken van begeleiding op mensenmaat, want tussen de intenties en de praktijk gaapt er een kloof. Die kloof heeft niet enkel te maken met verbeterprocessen gebaseerd op voortschrijdend inzicht en het gebruik van slimme data, maar ook met budgettaire en reglementaire beperkingen die de werking van de publieke bemiddelingsdienst beïnvloeden.

In deze bijdrage wordt nagegaan of de begeleidingsactie 'Sluitend Maatpak' beantwoordt aan het opzet en wordt een parallel gemaakt met het werk van een echte kleermaker. We maken een vergelijking met betrekking tot volgende invalshoeken: wat is een maatpak, wie bepaalt het maatpak, hoe wordt een maatpak aangemaakt en hoelang duurt de aanmaak van een maatpak. Bij het beantwoorden van deze vragen blijkt dat er nog een ruime marge van verfijning nodig is richting maatgerichte begeleiding maar dat de VDAB en de Europese publieke bemiddelingsdiensten in het algemeen meer en meer evolueren naar zo'n begeleidingsaanpak. Toch zal maatwerkbemiddeling pas echt werkelijkheid worden indien ook het kader waarin deze diensten moeten werken, deze aanpak faciliteren en ondersteunen. Dat vergt de overstap van New Public Management waarin (kosten)efficiëntie en korte termijn primieren, naar Holistic Public Management waar het gaat over een holistische kijk op de mens en het verzekeren van duurzame uitkomsten.

In de beleidsvisie van de publieke bemiddelingsdiensten - zowel op Europees als op Belgisch en Vlaams niveau - staat een begeleiding op maat van de werkzoekende centraal. De maatgerichte aanpak moet tegemoet komen aan de beperkingen van een lineaire begeleidingsaanpak, waarbij men werkt met grote categorieën van werkzoekenden, zoals de preventieve doelgroep (de kortdurig werklozen) en de curatieve doelgroep (de langdurig werklozen), of met de indeling in gemakkelijk bemiddelbare, moeilijk bemiddelbare en onbemiddelbare werkzoekenden, of met een indeling gebaseerd op de scholingsgraad van werkzoekenden. Die lineaire aanpak ging voorbij aan de heterogeniteit van de werkzoekendenpopulatie. De bemiddelingsdiensten stelden vast dat er een meer fijnmazige benadering nodig was om werkzoekenden passend te begeleiden en bemiddelen. Dat verklaart hun terechte keuze voor maatwerk.

Maar spoort de praktijk van deze diensten samen met deze beleidsvisie? Die vraag willen we beantwoorden vanuit het opzet en de ervaringen van de begeleidingsactie 'Sluitend Maatpak' van de VDAB. Die begeleidingsactie kwam tot stand onder impuls van de Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren, die de focus legden op een snelle en systematische activering van werkzoekenden.

De benaming van de actie verwijst enerzijds naar de doelstelling om met deze actie alle werkzoekenden te omvatten, zowel de preventieve als de curatieve doelgroep, en anderzijds naar de persoonsgerichte aanpak waarbij vertrokken werd vanuit het eigen profiel van elke werkzoekende. Ik houd in mijn reflecties evenwel ook rekening met het opzet en de ervaringen van andere begeleidingsacties uit binnen- en buitenland, vanuit mijn expertise binnen het European Network of Public Employment Services. Die ervaringen tonen aan dat maatwerk nog *work in progress* is in alle lidstaten, maar dat VDAB hierin een voortrekkersrol vervult.<sup>1</sup>

## Reflecties bij het 'Sluitend Maatpak'

Hierna wil ik nagaan of de publieke bemiddelingsdienst in het kader van het Sluitend Maatpak wel degelijk de rol van maatpakontwerper van de arbeidsmarkt heeft vervuld en vergelijk ik deze rol met die van een echte kleermaker vanuit een viertal dimensies: wat is een maatpak?, wie bepaalt het maatpak?, hoe komt een maatpak tot stand? en wat is de levertermijn van een maatpak? Ik geef mijn persoonlijke reflecties bij deze vragen en die tonen aan dat er sprake is van voortschrijdende inzichten bij de publieke bemiddelingsdiensten, waardoor ze hun begeleidingsaanpak verbeteren. Helaas verhinderen wettelijke, politieke en budgettaire kaders deze diensten soms om echt maatwerk te bieden. Dat blijft de uitdaging: de menselijke maat hanteren.

### Wat is een maatpak?

Alhoewel de definitie van 'maatpak' inhoudt dat het een aangemeten kostuum betreft, op het lijf van de persoon, dragen de meeste klanten een maatpak met gestandaardiseerde confectiematen. Die confectiematen geven de borst- of heupopvang en de been- en armlengte weer. Je koopt dan een kostuum dat beantwoordt aan jouw confectiemaat. Je hoeft hiervoor niet naar een kleermaker te gaan en kan zo'n kostuum zelfs vrij risicoloos online kopen met opgave van jouw confectiemaat. Maar dit pak zal niet volledig op jouw lichaam fitten: de broekspijpen moeten worden ingekort, de armlengte strookt niet echt met die van jou, de schouders vallen te breed uit of juist niet breed genoeg, de knopen gaan moeilijk dicht, ... Dat zal je niet meemaken als je naar een echte kleermaker gaat die je met zijn lintmeter opmeet langs alle kanten. Die kleermaker houdt rekening met elke eigen lichaamsbouw en die multi-dimensionele meet-aanpak levert je een echt maatpak op.

Op de arbeidsmarkt wordt nog al te veel gewerkt met maatpakken met gestandaardiseerde maten. Die maten hebben hoofdzakelijk betrekking op gedane studies en opgedane werkervaring, standaardmaten die publieke bemiddelingsdiensten in acht moeten nemen omwille van het toepasselijk wettelijk kader. Maar een echt maatpak houdt het niet bij deze dimensies en houdt ook rekening met bijvoorbeeld elders verworven competenties, passies en interessesferen, andere rollen die men opneemt in de samenleving, levenservaring, ontwikkelingsmogelijkheden, gezinssituatie, gezondheidssituatie, mogelijke hinderpalen met betrekking tot bijvoorbeeld mobiliteit, taalverwerving, enzovoort. De relevante componenten van de vraagzijde van de arbeidsmarkt worden in zo'n bredere benadering ook meegenomen: de economische evoluties, regionale economische prioriteiten en speerpunten, verzelfstandiging van werk, ... Begeleiding en bemiddeling op menselijke maat richt zich tot de mens vanuit een holistische visie en herleidt de mens niet tot enkele standaardmaten. Dat soort begeleiding en bemiddeling dringt zich nadrukkelijker op om de inschakelingskansen van 'oudere' werkzoekenden, werkzoekenden met een beperking en anderszactieven te bevorderen. Voor deze personen levert een multidimensionele aanpak wellicht de juiste *match* op.

<sup>1</sup> Deze tekst is een bewerking van de lezing die ik op 2 december 2022 gaf op het UWV Afscheidssymposium 'De Menselijke Maat' van Tof Thissen, directeur UWV Werkbedrijf in het Congrescentrum van 's-Hertogenbosch.

## Wie bepaalt het maatpak?

Bij een kleermaker komt het maatpak tot stand in een dialoog tussen de klant en de kleermaker. De klant bepaalt de kleur, het motief, de *look* en de kleermaker zorgt voor de snit en adviseert de klant over stof en motief. Soms 'bemoeit' zich een derde partij bij dit gebeuren: moeder, vriendin, echtgenote, partner, ... Bij de begeleiding van werkzoekenden bepaalt vooral de consulent, de bemiddelaar, het maatpak aan de hand van een lijst van te checken items. Zeker bij zogenaamde kwetsbare werkzoekenden is er nauwelijks sprake van een echte en volwaardige dialoog. Ze zijn afhankelijk van het oordeel van de kleermaker van de arbeidsmarkt. Daardoor voelen ze zich niet altijd comfortabel in het voor hen gekozen maatpak.

Bovendien wordt te weinig een aangewezen derde partij betrokken bij het bepalen van het maatpak, namelijk de werkgever. Het maatpak moet immers werk-op-maat in een bedrijf faciliteren. De werkzoekende moet zijn maatpak kunnen '*showen*' op de catwalk van de werkvloer. Maar in het bemiddelingsproces vertrekt men al te zeer vanuit de afstand die de werkzoekende heeft tot de arbeidsmarkt en veel te weinig vanuit de afstand van de werkvloer tot de werkzoekende. Succesvolle bemiddelingsmethodieken steunen op de premisse '*place, then train*' en betrekken onmiddellijk de werkvloer in het bemiddelingsgebeuren. Dan moet de werkgever zo snel en volwaardig mogelijk bij het matchingsproces betrokken worden. Zo kan de competentiekloof langs twee zijden gedicht worden. Dat houdt wel in dat werkgevers van hun kant ook de brug slaan naar werkzoekenden en afstappen van klassieke, achterhaalde aanwervingsstrategieën die de afstand tot de arbeidsmarkt als een eenrichtingsverkeer beschouwen.

## Hoe wordt een maatpak gemaakt?

De kleermaker heeft een specifieke opleiding genoten om de stiel te leren. Die stielkennis vult hij aan met de ervaringen die hij had met eerdere klanten. Daardoor kan hij nieuwe klanten beter adviseren qua snit, stof of motief. Op zich geldt dit ook voor de bemiddelaar, die de kennis opgedaan in zijn opleiding aanvult met latere begeleidingservaringen van diverse werkzoekenden.

De bemiddelaar heeft het voordeel op de zelfstandig werkende kleermaker dat hij deel uitmaakt van een grotere organisatie waarin honderden bemiddelaars duizenden werkzoekenden in begeleiding namen. Indien de publieke bemiddelingsdienst geïnvesteerd heeft in databeheer en AI-processen toepast op deze data, dan kan de individuele bemiddelaar ook de expertise en ervaringen met werkzoekenden van al die collega's betrekken bij het bepalen van een maatgerichte aanpak van een nieuwe werkzoekende. De digitale component van bemiddeling bestaat er niet in om een '*digital first*'-benadering te huldigen bij de begeleiding van kwetsbare werkzoekenden, maar wel om de '*human first*'-benadering in hoofde van de bemiddelaar te faciliteren. Die benadering geldt des te meer voor onder andere 'oudere' werkzoekenden, werkzoekenden met een beperking, nieuwkomers en anderstaligen en andersactieven.

## Hoelang duurt de aanmaak van een maatpak?

De kleermaker neemt zijn tijd om een pak op maat te maken. Alle relevante maten worden minutieus opgemeten voor een ontwerp van kostuum. Dit ontwerp moet eerst nog eens worden gepast vooraleer de kleermaker het pak in zijn definitieve plooï giet. Maatpakken volgens confectiematen kan je gewoon van het rek halen en meenemen.

Bij de begeleiding van werkzoekenden geldt veelal het principe van '*quick activation*'. Werkzoekenden moeten zo snel mogelijk naar een job worden toegeleid, of het nu een vaste, tijdelijke of uitzendbaan is. De krapte op de arbeidsmarkt versterkt de druk om snel te matchen. De vraag stelt zich of dit steeds de beste manier van begeleiding is. Er wordt immers vastgesteld dat snel geplaatste werkzoekenden bij de eerste economische schok weer in de werkloosheid belanden. Hun maatpak is niet uit duurzame stoffen samengesteld en dus vlug versleten.

Bemiddelingsdiensten moeten meer en meer opteren voor *'sustainable activation'*, een duurzaam maatpak dat ervoor zorgt dat werkzoekenden wendbaar en weerbaar zijn en voldoende generieke vaardigheden hebben om proactief met veranderingen op de werkvloer en in de loopbaan te kunnen omgaan. Zo moeten publieke bemiddelingsdiensten in hun begeleiding en opleiding systematisch inwerken op het versterken van de zogenaamde 21ste-eeuwse vaardigheden die wendbaarheid en weerbaarheid bevorderen, ook en vooral in de context van veranderende omstandigheden op de werkvloer (denk aan robotisering, digitalisering, diversiteit, klimaatbeleid, enzovoort). Dat vergt iets meer tijd, maar garandeert duurzamere uitkomsten.

## Uitleiding

Deze reflecties betreffen de wijze waarop publieke bemiddelingsdiensten de begeleiding van werkzoekenden hebben aangepakt. De bedoeling van deze diensten is om echt maatwerk te leveren. Nochtans is het in de praktijk om diverse redenen - die deels extern maar deels ook intern zijn aan de werking van deze diensten - niet zo eenvoudig om begeleiding op mensenmaat te bieden. Toch kan worden vastgesteld dat ze hun aanpak om die begeleiding te bieden, proberen te verbeteren. Zo kan de organisatie van intervisiemomenten tussen bemiddelaars bijdragen tot meer maatgerichte bemiddeling. Er wordt ook steeds meer gebruik gemaakt van data-analyse en AI om fijnere werkzoekendenprofielen samen te stellen en de bemiddelaar betere handvaten aan te reiken. Verder opteert men meer en meer voor het versterken en bevorderen van duurzame loopbanen door werkzoekenden ook generieke vaardigheden bij te brengen die weerbaarheid en wendbaarheid garanderen.

Maar toch is er nog een weg af te leggen. Die weg wordt helaas geblokkeerd door het gedachtegoed van het *New Public Management*, waarbij (kosten)efficiëntie en de korte termijn vooropstaan. Dat gedachtegoed beïnvloedt heel sterk de opstelling van beleidsvoerders, ook in hun relatie tot uitvoeringsinstanties zoals de publieke bemiddelingsdiensten.

De beginselen van het *New Public Management* leiden niet alleen naar het principe van *'quick activation'*, waarbij opleiding, intensieve begeleiding, arbeidszorg, werk-welzijnstrajecten, enzovoort beschouwd worden als omwegen naar werk, die liefst te vermijden zijn of alleszins zo kort mogelijk moeten zijn. Die beginselen prioriteren ook *'digital first'*- en meer nog *'digital only'*-strategieën. Die strategieën zijn *'sneller'* en goedkoper qua resources en moeten de tijds- en middelenintensieve begeleiding door consulenten grotendeels vervangen. De Digitale Barometer van de Koning Boudewijn Stichting toont evenwel aan dat een belangrijk deel van de populatie geen effectieve toegang heeft tot digitale kanalen en voorzieningen, dat deze voorzieningen te complex zijn voor bepaalde doelgroepen of dat het overbodige tussenstappen zijn omdat de complexiteit van de problematiek van de burger, de werkzoekende, noodzakelijkerwijze een *face-to-face* begeleiding vraagt.

De huidige groepen van werkzoekenden en andersactieven indachtig die vooral op de hulp van de publieke bemiddelingsdiensten rekenen - de *'oudere'* werkzoekenden, personen met een beperking of gezondheidsproblematiek, werkzoekenden in armoede, langdurig werkzoekenden, psychisch kwetsbare werkzoekenden, werkzoekenden met een beperkte taalkennis, latent werkzoekenden en thans teruggetrokken *'inactieven'* - hebben vooral nood aan een *'human first'*-aanpak, waarbij een begeleiding op menselijke maat wordt aangeboden. *'Retour au coeur'* dus in de begeleiding van werkzoekenden! Dat vergt *'Holistic Public Management'* waarbij de mens in zijn *'heelheid'* centraal staat en duurzame uitkomsten beoogd worden. Het beleid dient dringend een kader te scheppen dat gebaseerd is op deze principes, zodat we een duurzame arbeidsmarkt kunnen tot stand brengen.

*Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt Werk*  
ISSN 2736-6383

**REDACTIE:**

Romy Debroey, Ruben De Smet, Eva Hannon, Boie Neefs, Laura Nurski, Ines Penders,  
Bart Scholiers, Michelle Sourbron, Gert Theunissen, Sarah Vansteenkiste

**REDACTIESECRETARIAAT:**

Katrien Wauters  
Steunpunt Werk  
Vlamingenstraat 83, bus 3552  
3000 Leuven  
Tel. 016/32.32.39  
overwerk@kuleuven.be

**VERANTWOORDELIJKE UITGEVER:**

Sarah Vansteenkiste  
Vlamingenstraat 83, bus 3552  
3000 Leuven

De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de opgenomen artikels berust bij de auteurs.

**ONTWERP EN VORMGEVING:**

Altera bvba