

Gewikt en gewogen

De impact van de Europese werkgelegenheidsstrategie op het Belgisch arbeidsmarktbeleid: een evaluatie

Bollens J., Cortebeek V., Douterlungne M., Groenez S., Lamberts M., Lallemand T., Marx S., Nicaise I., Pacolet J., Plasman R., Ramioul M., Schryvers E., Sissoko S., Van Damme B., Van De Putte I. & Van Gyes G. (2002), *Evaluatie van de impact van de Europese werkgelegenheidsstrategie in België*, HIVA-K.U.Leuven/Dulbea-ULB, p. 268.

Sinds geruime tijd probeert Europa vorm en richting te geven aan een gemeenschappelijk werkgelegenheidsbeleid. Na de top van Luxemburg in november 1997 is dit proces in een stroomversnelling terecht gekomen. Vanaf dan wordt er immers gewerkt met concrete, niet langer vrijblijvende richtsnoeren. De lidstaten stellen jaarlijks een Nationaal Actieplan (NAP) op, waarin moet worden aangetoond hoe de richtsnoeren in het beleid worden verwerkt. Na uitvoering van het beleid volgt een evaluatie en een nieuw NAP, en dit alles typisch in cycli van telkens één jaar.

In de loop van 2001 vroeg Europa aan iedere lidstaat om na te gaan in welke mate hun beleid beïnvloed is geweest door de Europese richtsnoeren, meer bepaald wat betreft de periode 1998 tot 2001. Bedoeling is om een evaluatie te maken van de inspanningen van de lidstaten, maar ook om de evaluatieresultaten te gebruiken als input voor de op stapel staande tussentijdse bijsturing van het Europees beleid. Hierbij presenteerde Europa *drie heel duidelijk afgebakende vragen*: (1) Is er in de beschouwde periode sprake geweest van een *invloed* van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) op de vormgeving en inhoud van het beleid?; (2) Zo ja, wat zijn dan de *effecten* geweest van dit beleid (welke maatregelen werden genomen, wat wa-

ren de betreffende budgetten, wat was het aantal betrokken personen, enzovoort.); en (3) Heeft dit beleid dan ook een *impact* gehad?

Deze vragen moesten worden beantwoord voor negen thema's, met name: (1) Van passief naar actief, van curatief naar preventief arbeidsmarktbeleid; (2) Aanpassen van belasting- en uitkeringssystemen ter voorkoming van werkloosheids- en armoedevallen; (3) Het stimuleren van het levenslang leren; (4) Het bevorderen van de sociale integratie; (5) Het stimuleren van ondernemers-

schap en administratieve vereenvoudiging; (6) Het bevorderen van lokale en sociale economie; (7) De fiscaliteit en parafiscaliteit meer werkgelegenheidsbevorderend maken; (8) De modernisering van de werkorganisatie; en (9) Het bevorderen van de gelijkheid van kansen (i.e. de genderdimensie). De evaluatie m.b.t. België werd samen uitgevoerd door het HIVA-K.U.Leuven en DULBEA-ULB.

Geen evaluatie van de Europese werkgelegenheidsstrategie

Bij een gegeven beleidskeuze kan men veronderstellen dat er telkens wordt vertrokken van een be-

paalde *diagnose* (probleemdetectie en verklaring) en dat vervolgens een *remedie* (een concrete beleids optie) wordt naar voor geschoven die geacht wordt een oplossing te bieden voor de in de diagnose vastgestelde problemen. Zo luidt bijvoorbeeld de diagnose bij richtsnoer één dat nog steeds een niet onaanzienlijk aandeel van de werklozen in de langdurige werkloosheid terechtkomt, waar dan als remedie de keuze voor een preventief activeeringsbeleid wordt tegenover gesteld. Op te merken valt dat de voorliggende evaluatie *geen evaluatie is van de Europese diagnoses, noch van de door Europa gekozen remedies*. Deze moesten als gegeven beschouwd worden. Zo werd de evaluatie van bijvoorbeeld richtsnoer één herleid tot de vraag in welke mate België de preventieve kaart heeft getrokken en in welke mate dit dan tot een vermindering van de instroom in de langdurige werkloosheid heeft geleid. De evaluatie gaat met andere woorden na in hoeverre de lidstaat zich een goede leerling heeft getoond, maar is zeker geen evaluatie van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) zelf.

Nochtans is er ook nood aan dit laatste. Zo kan men bij diverse richtsnoeren vragen formuleren bij de juistheid of de volledigheid van de gemaakte diagnose. Bij andere is de diagnose misschien wel juist, maar kan men dan weer heel wat bedenkingen maken bij de voorgestelde remedies. Hiernaast, en deels hieraan gerelateerd, is er de *vraag hoe realistisch het is om een "one size fits all"-arbeidsmarktbeleid op te leggen* aan alle Europese lidstaten, terwijl lang niet alle problemen die de EWS wil aanpakken zich in iedere lidstaat in dezelfde hevigheid manifesteren.

In wat volgt, lichten we een aantal thema's uit het evaluatierapport. Voor de andere thema's verwijzen we naar het rapport, dat, zoals trouwens ook de evaluaties van de andere lidstaten, kan worden geraadpleegd op de Europese website.¹

Van curatief naar preventief

Het *preventief arbeidsmarktbeleid* legt op dat er kort na de instroom in de werkloosheid acties worden ondernomen, teneinde langdurige werkloosheid te voorkomen. Wat hier opvalt in het Belgisch beleid is de aanpak van de *jeugdwerkloos-*

heid, met name de hervorming in 1999 van het begeleidingsplan voor werkloze laaggeschoolde jongeren onder de vorm van inschakelingstrajecten (gewesten) én het Rosetta-plan, uit april 2000.

Hier is er duidelijk sprake van een preventieve aanpak en is er in termen van de effecten – hoeveel jonge werklozen worden effectief “op tijd” bereikt – sprake van een positieve evolutie. Ook het Rosetta-plan is zeer succesvol geweest in termen van het aantal afgesloten startbaanovereenkomsten (68 310 tussen 1 april 2001 en 30 september 2001).

Wat de impact betreft, is het momenteel echter nog te vroeg om een definitief antwoord te geven, deels omdat de maatregelen pas recent werden opgestart, maar ook omdat we een periode van relatieve hoogconjunctuur achter ons hebben liggen. De echte toetssteen voor deze maatregelen komt er wellicht in een periode waar het minder goed gaat. Daarenboven geldt, niet alleen voor dit thema maar ook voor vele andere, dat het structureel gebrek aan investeringen in grondig evaluatieonderzoek van lange adem in België tot gevolg heeft dat het wel erg moeilijk wordt om wetenschappelijke uitspraken te doen over hun impact.

Wat betreft het preventief *beleid t.a.v. andere werklozen* (niet-jongeren) heeft België minder de Europese richtlijn gevolgd. Zo wordt bijvoorbeeld aan werklozen tussen 25 en 45 jaar begeleiding aangeboden nadat ze 12 maanden werkloos zijn en dat is volgens Europa niet meer preventief. Voor de 45-plussers is de balans dan weer zeer positief, deze worden na 6 maanden geactiveerd.

Globaal gezien is er dan ook *sprake van een gemengde balans*, maar zoals reeds opgemerkt, wegen we hier wel met de Europese balans die misschien ook mankementen vertoont. Zo is geweten dat een aanzienlijk aandeel van de instromers in de werkloosheid relatief vlug op eigen kracht terug zullen uitstromen. In dat geval leidt preventief optreden tot hoge, overbodige uitgaven, tenzij men zou beschikken over een betrouwbaar instrument om vroegtijdig te voorspellen welke werklozen een groot risico lopen om langdurig werkloos te worden, hetgeen echter (nog) niet het geval is.

Van passief naar actief

Europa vraagt een *minimumprestatie inzake activering* (opleiding, begeleiding, oriëntatie, werker-
varing, ...). *België voldoet* zonder enig probleem
aan de Europese norm (activeringsgraad van 20%)
met een bereik in 2000 van 50%.

Wat betreft de *impact*, geldt ook hier weer dat daar
veel minder zicht op is dan op de directe effecten
(budgetten, betrokken aantal personen). Er is wel
partiële informatie over de bruto-effecten (bv. op-
leidingen Vlaams gewest: 57% van de deelnemers
vindt aansluitend werk), maar niet over de netto-ef-
fecten, noch over de duurzaamheid van deze effec-
ten en de globale algemeen evenwichtseffecten.

Fiscaliteit en parafiscaliteit

De motivatie is om *via het verlagen van de fiscale
en parafiscale druk de werkgelegenheid te stimule-
ren*. België heeft in het recente verleden reeds heel
wat aanpassingen en verlagingen doorgevoerd en
bovendien worden aanzienlijke belastingsverlagin-
gen in het vooruitzicht gesteld.

Voor maatregelen zoals een vermindering van de
werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid, een
verlaging van de werknemersbijdragen op de lage
lonen, de sociale maribel enzovoort (die maatreg-
elen die reeds in uitvoering zijn) is de verhouding
tussen de extra baancreatie en de kost voor de
schatkist relatief positief. Voor de aangekondigde
maatregelen (voornamelijk algemene belastings-
verlaging) is de balans veel minder gunstig; de
baancreatie voor een gegeven kostprijs is bij deze
maatregelen beduidend kleiner.

Bovendien valt op te merken dat de EWS een ver-
mindering van fiscaliteit en parafiscaliteit eenzij-
dig benadert vanuit het potentieel tot baancreatie.
Zelfs als men binnen dit enge kader blijft, laten di-
verse modellen uitschijnen dat overheidsinveste-
ringen en -consumptie (in bv. onderwijs) en het
verlagen van werkgeversbijdragen, veel grotere

effecten hebben op de baancreatie dan een belas-
tingsverlaging. Daarenboven moet worden opge-
merkt dat de fiscaliteit en de parafiscaliteit een veel
ruimere betekenis hebben dan alleen maar het sti-
muleren van de werkgelegenheid. Zo is een be-
paalde belastingdruk ook de uitdrukking van het
belang dat een samenleving hecht aan sociale be-
scherming en herverdeling. Men zou met andere
woorden *ook steeds moeten kijken naar de beste-
dingskant* en bijvoorbeeld de realisatie van sociale
en politieke doelstellingen mee in overweging ne-
men, veeleer dan zich enkel blind te staren op het
werkgelegenheidsverhaal.

Daarnaast valt aan te merken dat Europa wel de
nood aan compenserende heffingen (zoals ener-
gie- of CO2-taksen) vooropstelt, terwijl moet wor-
den vastgesteld dat deze compenserende heffingen
er in België (nog?) niet zijn gekomen. Analoog kan
opgemerkt worden dat een vermindering van de
fiscaliteit typisch wordt verdedigd vanuit de vast-
stelling dat ten gevolge van de zware lasten op ar-
beid, arbeid wordt vervangen door kapitaal. Dit
probleem kan echter ook ten dele worden aange-
pakt door kapitaalinkomsten meer te belasten, wat
evenmin is gebeurd.

De afwezigheid van compenserende heffingen im-
pliceert alleszins dat de verminderingen werden en
worden gefinancierd uit lopende inkomsten, die
ten gevolge van de gunstige conjunctuur hoog wa-
ren. Vraag is of deze overschotten niet beter waren
besteed aan de reductie van de overheidsschuld of,
analoog, aan het opbouwen van reserves ter vrij-
waring van het niveau van sociale zekerheid.

Joost Bollens

HIVA

Noot

1. Europese website waarop de diverse landenstudies kun-
nen worden geconsulteerd: [http://europa.eu.int/comm/
employment_social/empl&esf/ees_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees_fr.htm).