

# Actief en passief arbeidsmarktbeleid in België

Over meer dan zichtbare effecten

***De Werkgelegenheidsconferentie heeft talrijke thema's behandeld.***

***In deze bijdrage gaan we dieper in op drie ervan: de verlaging van de werkgeversbijdragen, het activerend arbeidsmarktbeleid met advisering, oriëntering en vorming van werkzoekenden, en de werkloosheidsverzekering. Het laatste thema werd tijdens de conferentie behandeld vanuit de specifieke invalshoek van de controle op de beschikbaarheid van de werkzoekenden.***

Ten tweede, slechts 9% van de totale structurele lastenverlaging (2 800 miljoen euro in 2003) wordt besteed aan de specifieke bijdragevermindering voor de lage lonen.

In hun diagnose van de oorzaken van de werkloosheid wijzen Cockx e.a. op het belang van verschillende mechanismen: de voor laagge-

schoolden ongunstige schokken in de arbeidsvraag, de verdringing van laaggeschoolden door hooggeschoolden, de mechanismen van de loonvorming en de stimuli om het zoekgedrag te bevorderen.

Wij bepleiten dat er *voorrang gegeven wordt aan het creëren van jobs voor laaggeschoolden*. Daarom moet de verlaging van de werkgeversbijdragen geconcentreerd worden op een vrij brede band van lage lonen om zo het meeste effect te hebben tegen de laagste kostprijs. Vanuit dit oogpunt zijn de voorstellen van de Werkgelegenheidsconferentie

## De verlaging van de werkgeversbijdragen

In een recente studie (Cockx e.a., 2003) over de verlaging van de patronale sociale zekerheidsbijdragen vertrekken de auteurs van twee vaststellingen. Ten eerste, de werkzaamheidsgraad van de laaggeschoolden ligt in ons land reeds lange tijd relatief laag (zie Tabel 1), terwijl deze van de hooggeschoolden vergelijkbaar is met het gemiddelde van onze buurlanden en zelfs hoger ligt dan de algemene Lissabonnorm van 70% werkzaamheidsgraad.

**Tabel 1.**

Werkzaamheidsgraad (%) van de bevolking tussen 25 en 64 jaar volgens onderwijsniveau (België en EU-3; 1995 en 2002).

		België	Gemiddelde EU-3	Duitsland	Frankrijk	Nederland
Lager secundair	1995	46,7	51,1			
	2002	48,2	55,2	50,9	56,8	60,7
Hoger secundair	1995	72,5	71,0			
	2002	74,7	73,0	70,6	76,1	79,8
Hoger onderwijs	1995	83,7	82,8			
	2002	83,6	83,7	83,1	83,5	86,7

**Bron:** CRB, op basis van de Enquête naar de Arbeidskrachten.

teleurstellend. Er werd wel een extra inspanning gedaan voor de lage lonen, maar tegelijkertijd is ook de forfaitaire vermindering van de werkgeversbijdragen op alle lonen opgetrokken (naar 400 euro per trimester) en introduceert men een bijkomende bijdragevermindering voor de hogere lonen. Volgens ons zal dit laatste bijna volledig aangewend worden voor een verhoging van de netto lonen en nauwelijks voor een toename van de werkgelegenheid.

## **Het activerend arbeidsmarktbeleid**

De Werkgelegenheidsconferentie stelt ook een versterking van de individuele begeleiding van de werkzoekenden in het vooruitzicht. Overigens dringt men zowel op Europees als op Belgisch niveau reeds lange tijd aan op het belang van de vorming van werklozen. Wat moet men hiervan denken? Enigszins vereenvoudigd, zijn er enerzijds korte programma's die gericht zijn op een snelle reïntegratie zonder de tijd te nemen om een antwoord te zoeken op de dieper liggende problemen bij het reïntegratieproces; anderzijds zijn er de lange en dus dure programma's die deze problemen wel proberen op te vangen. De programma's van individuele begeleiding, de jobclubs of de korte opleidingen zijn voorbeelden van het eerste type van actief beleid. Gezien de korte programma's talrijk zijn en aan bod komen in de besluiten van de Werkgelegenheidsconferentie beperken we ons in de bespreking tot deze stelsels.

Ook al zijn deze initiatieven efficiënt voor de betrokkenen,<sup>1</sup> deze korte programma's creëren afgeleide, indirecte effecten (Van der Linden, 2003).

Als werkzoekenden actiever werk beginnen te zoeken, ervaren werkgevers dat de vacatures sneller ingevuld geraken waardoor ze nog vlugger vacante betrekkingen gaan openstellen. Hoedanook, in een arbeidsmarkt waar de matching tussen werkzoekenden en vacatures enige tijd vergt, bemoeilijkt het efficiënter zoekgedrag van werkzoekenden in deze programma's de uitstroom uit de werkloosheid voor werkzoekenden die niet in aanmerking komen voor dergelijk programma.

Omdat het actief werk zoeken tijd en geld kost, kan het vooruitzicht dat een werkzoekende sneller aan de bak kan komen ingeval van deelname aan een efficiënt activeringsprogramma, werkzoekenden er

bovendien toe brengen het zoekgedrag wat te temperen tot ze in zulk programma opgenomen worden. Ten slotte, naarmate het activerend beleid de situatie van de werklozen verbetert, zullen de vakbonden hogere eisen stellen bij de loononderhandelingen; weliswaar zijn de gevolgen van een overdreven loonsverhoging, te weten een hogere werkloosheid, minder zwaar door het bestaan van deze activeringsmaatregelen.

Uiteraard is er de loonnorm die deze opwaartse druk op de lonen kan tegengaan, maar deze loonnorm is slechts indicatief. Nog een laatste indirect effect vloeit voort uit de financiering van het activeringsbeleid met algemene belastingsmiddelen, met nadelige gevolgen voor werkgelegenheidscreatie en voor de netto lonen.

Het antwoord op de vraag naar het uiteindelijke netto effect van deze korte activeringsprogramma's is dubbelzinnig. Het hangt af van het relatieve belang van de opgesomde indirecte effecten en van het gehanteerde evaluatiecriterium: houdt men rekening met de werkgelegenheid, de netto lonen of met het welzijn?

De conclusies verschillen nogal naargelang het gebruikte evaluatiecriterium.

Nemen we het voorbeeld van de korte opleidingen voor werkzoekenden: hoewel het directe effect voor de betrokkenen gemiddeld genomen duidelijk positief is, blijkt het netto effect negatief zowel voor de werkgelegenheid als voor het welzijn wanneer men de financiering ervan (via belastingen en sociale bijdragen) in rekening brengt (Van der Linden, 2003). Wel dienen we nog na te gaan of de resultaten van deze evaluatieoefening geldig blijven als we de specificaties van het model wijzigen. Het resultaat van deze evaluatie maant ons niettemin aan om voorzichtig te zijn met sterk in te zetten op dit soort activeringsmaatregel. Dit geldt niet noodzakelijk voor de individuele begeleidingsmaatregelen voor werkzoekenden, maar de indirecte effecten zijn van eenzelfde aard.

## **De werkloosheidsverzekering**

Men kan de werkloosheidsverzekering niet verengen tot de problematiek van het effect van de sancties en schorsingen, waarover op de Werkgelegenheidsconferentie en erna nochtans veel te doen is geweest. Recent vond hierover overigens een col-

loquium plaats zodat we hier niet verder op ingaan.<sup>2</sup> Wij wensen even in te gaan op een wat breder probleem: de optimalisering van de werkloosheidsuitkeringen in België, meer bepaald het niveau van de uitkeringen en de mate van degressiviteit naargelang de werkloosheidsduur (Van der Linden, 2003). Zoals bij de vormingsprogramma's, bekijken we dit probleem niet vanuit de individuele arbeidsmarktsituatie, maar vanuit een macro-economisch standpunt. Dit houdt dan rekening met de afgeleide effecten van de werkloosheidsverzekering op het zoekgedrag, de matching tussen vraag en aanbod, de lonen, de werkgelegenheidscreatie en het evenwicht van de publieke financiën, inclusief de sociale zekerheid.

De hoogte van de werkloosheidsvergoeding in België is ofwel degressief volgens de werkloosheidsduur ofwel constant gedurende de volledige periode.

De internationale literatuur beveelt bijna unaniem een degressief systeem aan met *dalende werkloosheidsvergoedingen volgens de werkloosheidsduur*. Wij sluiten ons hierbij aan in de mate dat 1) de op deze manier gerealiseerde netto besparingen aangewend worden om de (para)fiscale bijdragen op de arbeidsinkomens te verlagen en 2) dat de vergoedingen gedifferentieerd worden naargelang eenduidige kenmerken van de begunstigden (Van der Linden, 2003). We preciseren deze tweede voorwaarde in de veronderstelling dat we een systeem hebben met twee uitkeringsniveaus, waarvan het tweede niveau zwakker is dan het eerste. Wanneer de doelstelling eerder het individuele welzijn dan enkel de werkgelegenheid is, dan dienen de laaggeschoolden, die minder kansen hebben op jobaanbiedingen, langer te kunnen genieten van het eerste, hogere niveau van uitkeringen dan de hogergeschoolden die veel betere aanwervingskansen hebben.

Een ander vraagstuk betreft de keuze over de *hoogte van de uitkering*, of ook wel de vervangingsratio genoemd.<sup>3</sup> Idealiter zou men een perfecte verzekering tegen het werkloosheidsrisico willen uitbouwen waarbij de vervangingsratio 1 bedraagt zodat het inkomensverlies volledig gecompenseerd wordt. Daar staan we vandaag om verschillende redenen ver van af: de volledige dekking van het inkomensverlies zou iedereen voor wie loonarbeid geen intrinsieke waarde heeft, ontmoedigen een

job te zoeken, zou leiden tot onverantwoorde ontslagen, en zou daarom de financiering zeer zwaar maken.

Nochtans is de doelstelling om de huidige vervangingsratio's op te trekken gerechtvaardigd, maar de gevolgen hiervan moeten zorgvuldig en in een ruimer kader bekeken worden, in het bijzonder rekening houdend met het indirecte effect op de uitstroomkansen uit de werkloosheid.

Wat zouden bijvoorbeeld de effecten zijn van een verhoging met 10% van alle vervangingsratio's? De simulaties op basis van ons model geven volgende effecten (Van der Linden, 2003): een sterke vermindering van het zoekgedrag, een gevoelige verhoging van de (para)fiscaliteit (die een sterker effect heeft op de netto lonen dan de opwaartse druk op de lonen tengevolge van het verhogen van de vervangingsratio's), een daling van de loontrekkende werkgelegenheidsgraad en uiteindelijk een verslechtering van het welzijn van alle werknemers, zowel werkenden als werklozen, zowel voor laag- als hoggeschoolden.

---

## Besluit

Deze korte bijdrage heeft enkele gevoelige, actuele thema's van het werkgelegenheidsbeleid aangesneden. Hopelijk hebben we hiermee aangetoond dat het noodzakelijk is om diepgaande analyses te maken vooraleer men hervormingen wil doorvoeren. De zichtbare of onmiddellijke effecten van hervormingen zijn inderdaad soms heel verschillend van de netto effecten. Er zijn twee elkaar aanvullende types van analyse: enerzijds de analyse van de individuele loopbaantrajecten, anderzijds de meer globale analyse waarbij men probeert rekening te houden met de afgeleide effecten. Dit artikel heeft voor het activeringsbeleid en de werkloosheidsverzekering de noodzaak aangetoond van de tweede benadering.

*Bruno Van der Linden*  
*IRES/UCL*

## Noten

1. Cockx en Bardoulat (1999) en Cockx (2002) tonen aan dat de vorming van werklozen in Wallonië een gunstig effect heeft op de betrokkenen.
2. Zie hiervoor: <http://www.ires.ucl.ac.be/IREsnet/Research/Axe4/Axe4/fr/seminars.htm> of <http://www.ufsia.ac.be/csb>.
3. De vervangingsratio is de verhouding tussen de werkloosheidsuitkering en het vroegere netto loon.

## Bibliografie

Cockx, B., & Bardoulat, I. (1999). *Vocational training: Does it speed up the transition rate out of unemployment?* [discussion paper 9932, I.R.E.S., U.C.L.] (<http://www.ires.ucl.ac.be>)

Cockx, B. (2002). Les formations professionnelles du FOREM accélèrent-elles la sortie du chômage en Wallonie? In D. Croix, F. Docquier, C. Mainguet, S. Perelman, & E. Wasmer (Eds.), *Capital humain et dualisme sur le marché du travail*. Brussel: de Boeck.

Cockx, B., Sneessens, H., & Van der Linden, B. (2003). Allègement des charges sociales: une mesure à promouvoir mais à réformer. *Regards Economiques*, 15. I.R.E.S., U.C.L. (<http://regards.ires.ucl.ac.be>)

Van der Linden, B. (2003). *Unemployment insurance and training in an equilibrium matching model with heterogeneous agents* [Discussion Paper de l'IRES n° 2003-01, U.C.L.]

(<http://www.ires.ucl.ac.be> of [http://www.ires.ucl.ac.be/CSSSP/home\\_pa\\_pers/Vanderlinden/Vanderlinden.html](http://www.ires.ucl.ac.be/CSSSP/home_pa_pers/Vanderlinden/Vanderlinden.html))