

Vlaams beleid voor Europese richtsnoeren

Nieuw Vlaams Actieplan Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2003

Vijf jaar na de eerste versie van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren in 1998 wordt in 2003 een nieuw elan gegeven aan de Europese werkgelegenheidsstrategie. In de 'nieuwe generatie' richtsnoeren die gelden voor de periode 2003-2005 staan de volgende drie overkoepelende doelstellingen centraal: het bereiken van volledige werkgelegenheid (met als kwantitatieve 'benchmark' een arbeidsdeelname van 70% tegen 2010), een hogere kwaliteit en productiviteit van de arbeid, en een hechte sociale samenhang en integratie. Of zoals het kernachtig werd verwoord op de Europese Top van Lissabon in maart 2000: meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.

Inleiding

Naast deze drie overkoepelende doelstellingen omvat de nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie ook tien 'specifieke' richtsnoeren, met onder meer aandacht voor de preventieve en actieve aanpak van werkloosheid, levenslang leren, bevorderen ondernemerschap, werken lonend maken, gelijke kansen man/vrouw, enz. De meeste van deze 'klassieke' thema's kwamen reeds aan bod in de vorige edities van de Europese richtsnoeren. Opvallend in de nieuwe richtsnoeren is wel de prominente plaats voor kwaliteit van de arbeid als nieuwe overkoepelende doelstelling en de nieuwe doelstelling met betrekking tot de activering van de 'curatieve' doelgroep van langdurig werklozen.

Na de goedkeuring van deze nieuwe richtsnoeren in juni 2003 werd aan de Europese lidstaten gevraagd een nieuw Nationaal Actieplan (NAP) op te stellen met hierin een overzicht van de strategische

beleidskeuzes voor de periode 2003-2005 op basis van een analyse van de sterktes en zwaktes van hun nationale arbeidsmarkt. De Vlaamse regering en sociale partners maakten in dit verband traditiegetrouw een nieuw Vlaams Actieplan 2003 op, dat tevens geldt als Vlaamse bijdrage aan het Belgisch NAP.¹

In dit artikel schetsen we eerst de Vlaamse prestaties en beleidsinitiatieven in het licht van enkele belangrijke Europese doelstellingen.² Aansluitend volgt een inhoudelijke evaluatie van de Vlaamse prestaties in het licht van het Europese richtsnoer over de preventieve en actieve aanpak van langdurige werkloosheid.

Een hogere werkzaamheidsgraad

De overkoepelende doelstelling van *volledige werkgelegenheid* wordt in Vlaanderen vertaald in de doelstelling van het verhogen van de werkzaamheidsgraad tot 66,5% in 2004 (Vlaams regeerakkoord) en 70% in 2010 (Pact van Vilvoorde). In de periode 1998-2000 werd een vrij sterke toename van de Vlaamse werkzaamheidsgraad gerealiseerd (van 61,7% tot 63,5%). Als gevolg van de economische groeivertraging stabiliseert de Vlaamse werkzaamheidsgraad in de periode 2001-2002 rond 63,5%. Vlaanderen presteert hiermee iets beneden het EU-gemiddelde (64,2% in 2002). Het effect van de economische groeivertraging heeft zich op de

Belgische en Vlaamse arbeidsmarkt dus eerder en sterker laten voelen dan elders in Europa (zie figuur 1). Pas in 2004 zouden het aantal werkende Vlamingen en de werkzaamheidsgraad opnieuw licht toenemen.

Diverse beleidsinitiatieven van de Vlaamse regering en sociale partners zijn gericht op het verhogen van deze arbeidsdeelname of werkzaamheidsgraad. Zo rest in Vlaanderen nog steeds ruimte om het totale 'arbeidsvolume' beter te spreiden over meer mensen en over de volledige loopbaan. De tijdelijke onderbreking van de loopbaan via de stelsels van loopbaanonderbreking en tijdskrediet draagt hiertoe bij, en bevordert tegelijk de afstemming tussen arbeid en privé-leven, en zo de kwaliteit van de arbeid. De Vlaamse regering voert een actief flankerend beleid ten aanzien van het federale stelsel van loopbaanonderbreking en tijdskrediet via de Vlaamse 'aanmoedigingspremies' voor werknemers die de loopbaan tijdelijk onderbreken.

Ook de vlotte afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt speelt een cruciale rol bij de verdere jobcreatie. Ook in 2003 kampt Vlaanderen immers nog steeds met tal van moeilijk invulbare vacatures, waardoor een gedeelte van de poten-

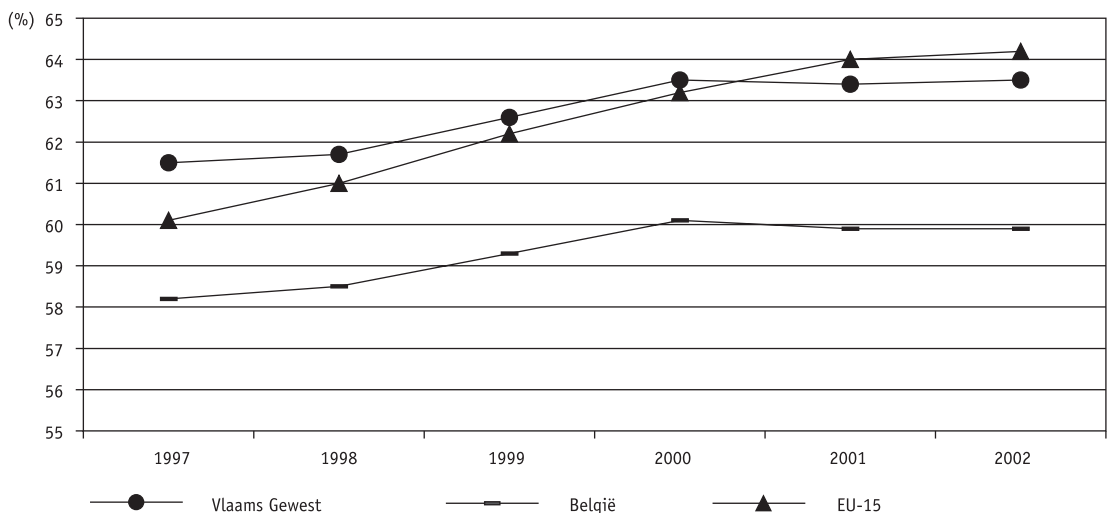
tiële werkgelegenheid niet benut wordt. Via de verdere uitbouw van de individuele trajectwerking voor werkzoekenden met onder meer een sterkere nadruk op individuele beroepsopleiding en werkervaring wordt dit potentieel aangeboden.

De Vlaamse overheid creëert ook rechtstreeks extra werkgelegenheid via de afgesloten akkoorden in sectoren als de social profit en het onderwijs. Ook door de ontwikkeling van buurtdiensten en -banen worden nieuwe jobs gecreëerd. Deze 'nieuwe diensteneconomie' wordt de komende jaren verder uitgebouwd als tweede pijler van de lokale werkwinkel.

Een hechtere sociale samenhang en integratie

De overkoepelende doelstelling van een *hogere* arbeidsdeelname (een werkzaamheidsgraad van 70% in 2010) is voor de Vlaamse regering en sociale partners onlosmakelijk verbonden met een *meer evenredige* arbeidsdeelname. Tot de 'kansengroepen' met een lager dan gemiddelde arbeidsdeelname behoren onder meer de allochtonen, ouderen, laaggeschoolden en arbeidsgehandicapten (zie fi-

Figuur 1.
Evolutie van de arbeidsdeelname of werkzaamheidsgraad* (1997-2002).



* Gedefinieerd als het aandeel werkende inwoners in de totale bevolking tussen 15 en 64 jaar.

Bron: Eurostat LFS, NIS EAK, bewerking Steunpunt WAV (Jaarboek 2003).

guur 2). Vanuit een inclusieve benadering werden de diverse afzonderlijke programma's voor deze kansengroepen ondergebracht in één programma, waaronder onder andere de diversiteitsplannen bij werkgevers ressorderen. In 2002 werd ook een belangrijke stap gezet met de goedkeuring van het nieuwe decreet over de evenredige participatie op de arbeidsmarkt, waarmee de Europese non-discriminatie-richtlijnen worden omgezet in Vlaamse regelgeving.

De ontwikkeling van menselijk kapitaal en levenslang leren

De relatief lage *ongekwalificeerde uitstroom* uit het initiële onderwijs is traditioneel één van de sterktes van de Vlaamse arbeidsmarkt. In het Pact van Vilvoorde wordt een verdere halvering van deze ongekwalificeerde uitstroom tegen 2010 vooropgesteld. In de periode 1999-2001 daalde deze indicator inderdaad van 13,6% tot 11,5%, om in 2002 te stabiliseren rond 11,7% (zie figuur 3). Vooral het hoge en toenemende aandeel vroegtijdige schoolverlaters bij de jongens vormt hierbij een aandachtspunt.

De Europese benchmark met betrekking tot de participatie aan *permanente vorming* werd in Vlaanderen vertaald in de 10%-norm in het Pact van Vil-

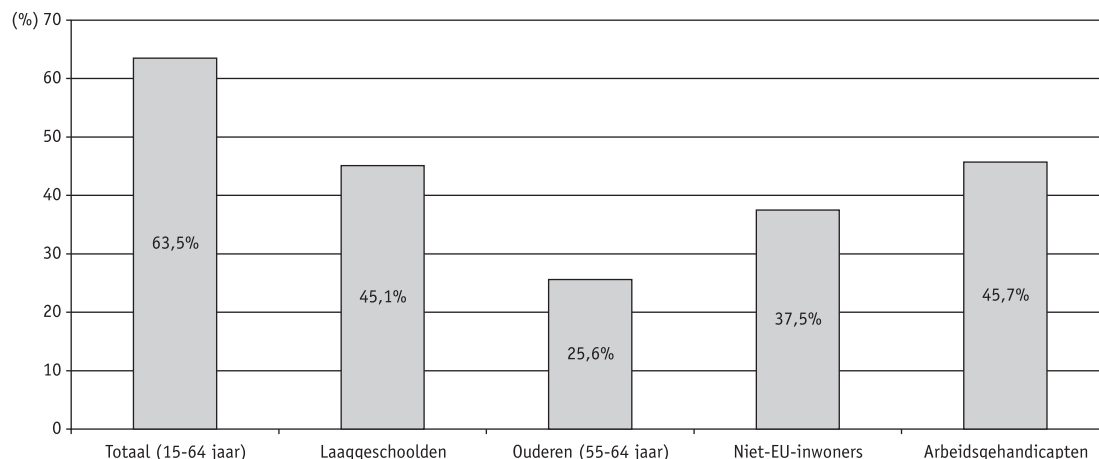
voorde. Deze doelstelling kwam tussen 1999 en 2001 enkele stappen dichterbij: de opleidingsdeelname steeg van 6,6% naar 7,4%. In 2002 viel het percentage evenwel terug op 6,7%, allicht mede als gevolg van de economische groeivertraging (zie figuur 4). Het bereiken van de Vlaamse 10%-doelstelling in 2010 veronderstelt dus voor de komende jaren een versterkte opleidingsinspanning van zowel de overheid als de sociale partners, o.m. via de verdere uitbouw van nieuwe initiatieven zoals de opleidingscheques voor werkgevers en werknemers.

De preventieve aanpak van langdurige werkloosheid

Het principe van de preventieve aanpak van langdurige werkloosheid is één van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Europese richtsnoeren. Vanuit de vaststelling dat voorkomen kosten-efficiënter is dan genezen krijgen werkzoekenden een 'nieuwe start' aangeboden *vooraleer* ze in de langdurige werkloosheid stranden. In Vlaanderen werd dit principe vertaald in de opstart en uitbouw van de individuele trajectwerking voor werkzoekenden. Sinds 2001 worden de nieuw ingeschreven werkzoekenden systematisch uitgenodigd en gescreend in hun 3de of 4de maand werkloosheid. Op basis van deze 'intake' wordt een individueel

Figuur 2.

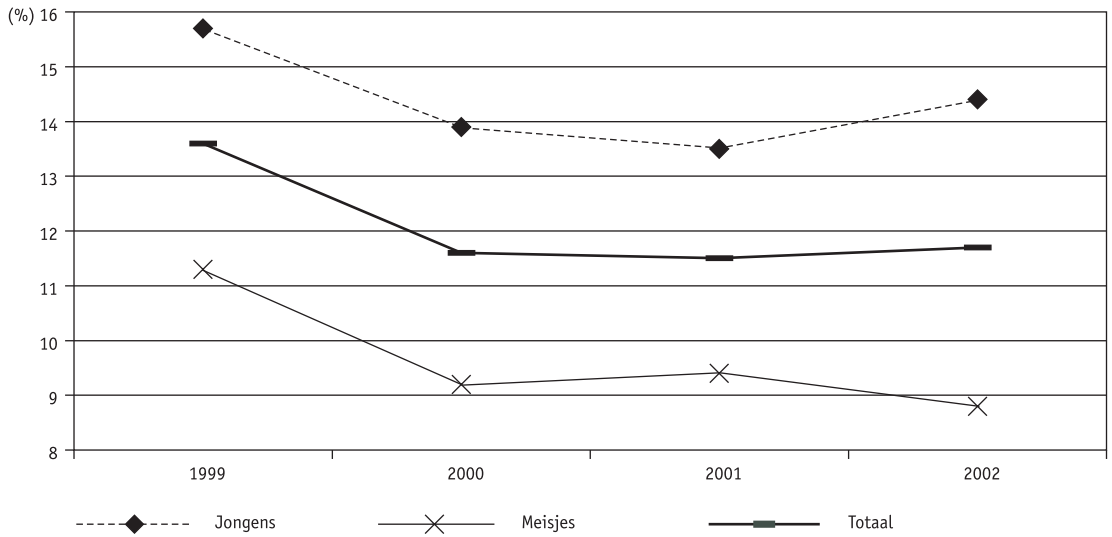
De werkzaamheidsgraad van kansengroepen (Vlaams Gewest; 2002).



Bron: NIS EAK, bewerking VFSIPH, Steunpunt WAV (Jaarboek 2003).

Figuur 3.

De ongekwalificeerde uitstroom* uit het initiële onderwijs (Vlaams Gewest; 1999-2002).

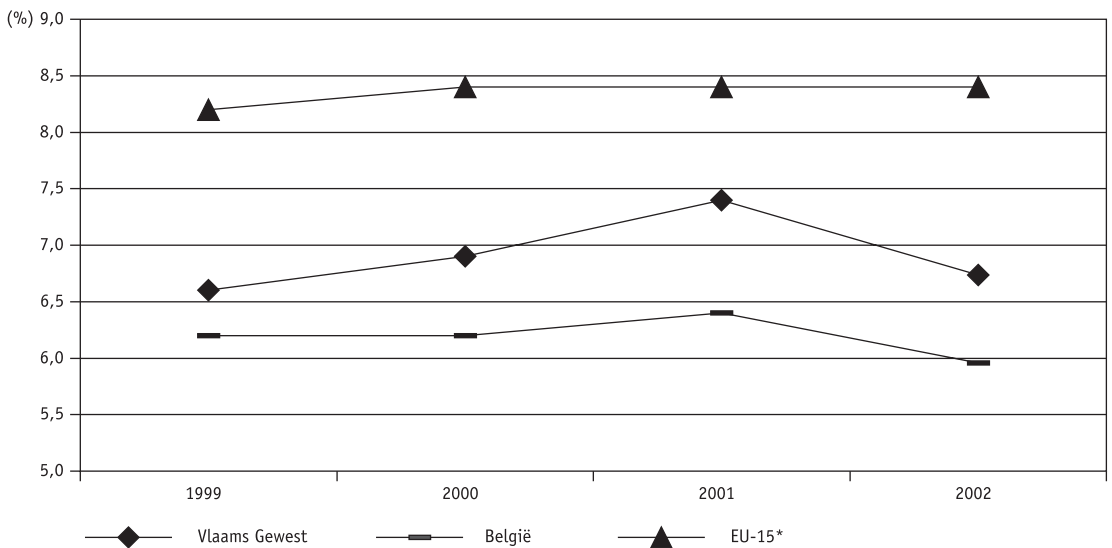


* Gedefinieerd als het aandeel jongeren (18-24 jaar) met maximaal een diploma lager secundair onderwijs die tijdens een referentieperiode van 4 weken niet deelgenomen hebben aan een opleiding.

Bron: NIS (EAK), bewerking Steunpunt WAV (Jaarboek 2003).

Figuur 4.

Deelnamekans aan permanente vorming (bevolking 25-64 jaar).



* Exclusief Oostenrijk en Ierland in 1999 en 2000, exclusief Ierland in 2001.

Bron: Eurostat LFS, NIS EAK, bewerking Steunpunt WAV (Jaarboek 2003).

traject op maat aangeboden, afhankelijk van de individuele behoeften al dan niet met inbegrip van een opleidings- of werkervaringsmodule.

Dit principe van de preventieve aanpak van werkloosheid wordt expliciet bevestigd in de nieuwe Europese richtsnoeren voor 2003. Het eerste richtsnoer stelt nog steeds dat aan iedere jonge/volwassen werkzoekende een nieuwe start geboden moet worden vóór hun 6de/12de maand werkloosheid. Om de prestaties van de verschillende lidstaten op dit vlak te kunnen evalueren wordt op basis van de administratieve bestanden van de 'public employment services' (voor Vlaanderen is dit de VDAB) nagegaan of de groep of cohorte werkzoekenden die in een bepaalde periode werkloos werd, binnen de gestelde termijn een individueel actieplan krijgt aangeboden (voldoeningspercentage), en welk aandeel ervan langdurig werkloos wordt *zonder* een individueel actieplan (niet-navolgingspercentage).

In Vlaanderen werd de voorbije jaren duidelijk vooruitgang geboekt in de realisatie van deze preventieve aanpak. Het *voldoeningspercentage* steeg bij jonge werkzoekenden van 18% in 1999 tot 42% in 2002, en bij volwassen werkzoekenden van 26% tot 49%. Het verder verhogen van dit voldoeningspercentage staat evenwel niet centraal in de Vlaamse beleidsopvolging. Een groot aantal van de nieuw ingestroomde werkzoekenden zal immers ook zonder een intensieve begeleiding en opleiding op korte termijn 'spontaan' werk vinden, wat betekent dat voor deze groep de snelle opstart van een intensief traject een aanzienlijk *dead weight-effect*³ impliceert. Een efficiënte inzet van de beperkte overheidsmiddelen veronderstelt dus dat kort na de aanvang van de werkloosheid het individuele risico op langdurige werkloosheid correct wordt ingeschat (dit kan deels op basis van een aantal objectieve kenmerken zoals het hoogst behaalde diploma) en vervolgens de intensieve begeleiding en opleiding prioritair wordt ingezet voor de werkzoekenden die er het sterkst behoefte aan hebben.

Vanuit dit perspectief is het *niet-navolgingspercentage* dan ook een betere beleidsindicator, vermits deze weergeeft voor welke groep werkzoekenden die effectief langdurig werkloos geworden zijn, 'onterecht' niet tijdig een individueel traject werd opgestart. Dit niet-navolgingspercentage werd bij

jonge werkzoekenden teruggedrongen van 41% in 1999 naar 18% in 2002 en bij volwassen werkzoekenden van 36% naar 13%. Deze sterke daling wijst dus op een belangrijke verbetering van de efficiëntie en systematiek in de preventieve aanpak van werkloosheid in Vlaanderen, al is een volledig 'sluitende' aanpak nog niet gerealiseerd.

De activering van langdurig werkzoekenden

In het Vlaamse beleid wordt dus terecht de nadruk gelegd op de verdere realisatie van een 'sluitende' preventieve aanpak van langdurige werkloosheid. Toch schuilt er ook een risico in een werkgelegenheidsstrategie die weinig of geen begeleiding voorziet voor werkzoekenden die desondanks langdurig werkloos worden. De Europese Commissie kwam deels aan deze kritiek tegemoet door een heroriëntering van de activeringsdoelstelling naar de 'curatieve' doelgroep van langdurig werkzoekenden, met als nieuwe 'benchmark' voor 2010 dat jaarlijks 25% van deze langdurig werklozen dient deel te nemen aan een actieve maatregel in de vorm van een opleiding, omscholing of werkervaring.

In het Belgisch Nationaal Actieplan 2003 werd getracht dit nieuwe *activeringspercentage* te berekenen volgens de voorgeschreven Europese definities. Voor Vlaanderen resulteert dit in een activeringspercentage van 50,6% tegenover 32% als Belgisch gemiddelde. De berekeningswijze van deze indicator roept echter ernstige methodologische vragen op.⁴ Met het oog op een zinvolle Vlaamse monitoring van de activering van langdurig werkzoekenden werd ervoor gekozen rekening te houden met het totale aantal langdurig werklozen die in de loop van een jaar bereikt werden via één of meerdere opleidingsmodules. Het activeringspercentage van de Vlaamse langdurig werkzoekenden wordt volgens deze methode geraamd op 21% in 2002 (zie tabel 1).

Van alle Vlaamse werkzoekenden die langdurig werkloos waren begin 2002 of het werden in de loop van 2002 kregen er dus 21% in de loop van dat jaar een concrete opleiding⁵ aangeboden. Via een bijkomende investering in de begeleiding en opleiding van langdurig werklozen kan de komende ja-

ren een aanzienlijke verhoging van dit activeringspercentage worden gerealiseerd, met als mogelijk streefcijfer 30% in 2004. Het principe van de preventieve aanpak gericht op kortdurig werkzoekenden wordt op deze manier aangevuld met de nodige aandacht voor de curatieve doelgroep van langdurig werklozen.

Tabel 1.

Monitoring van de activering van langdurig werklozen (Vlaams Gewest; 2002).

	Man	Vrouw	Totaal
Langdurig werklozen in opleiding en vorming, cumulatief bereik op jaarbasis (A)	12 704	14 475	27 179
Referentiepopulatie langdurig werklozen, cumulatief aantal (B)*	55 843	73 493	129 336
Percentage activering via opleiding en vorming (A/B)	22,7%	19,7%	21,0%

* B = werkzoekenden die langdurig werkloos waren bij de start van het jaar + werkzoekenden die langdurig werkloos werden in de loop van het jaar.

Bron: VDAB, Administratie Werkgelegenheid.

Samengevat

De nieuwe Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren werden door de Europese lidstaten vertaald in een nieuw Nationaal Actieplan (NAP) voor 2003. Traditiegetrouw leveren de Vlaamse regering en sociale partners via een gezamenlijke beleidstekst (het Vlaams Actieplan) hun bijdrage aan het Belgisch NAP. De nieuwe overkoepelende Europese doelstellingen van meer én betere banen en een hogere sociale samenhang worden expliciet onderschreven door de Vlaamse regering en sociale partners. Als gevolg van de economische groeivertraging stagneert de Vlaamse werkzaamheidsgraad in 2001-2002 iets beneden het EU-gemiddelde. De aanzienlijke kloof in de arbeidsdeelname voor een aantal kansengroepen zoals ouderen, allochtonen en arbeidsgehandicapten vormt hierbij een blijvend aandachtspunt voor het Vlaamse beleid. Ook de negatieve kentering van een aantal vormingsin-

dicatoren zoals de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs en de deelnamekans aan permanente vorming zijn een belangrijk signaal voor het Vlaamse beleid.

Via de systematische uitnodiging van nieuw ingeschreven werkzoekenden werd in 2002 een belangrijke vooruitgang geboekt in de preventieve aanpak van langdurige werkloosheid in Vlaanderen. Om ongewenste dead weight-effecten te vermijden dient bij de verdere uitbouw van de individuele trajectwerking voor werkzoekenden de intensieve begeleiding en opleiding prioritair te worden ingezet voor werkzoekenden die het hoogste risico lopen op langdurige werkloosheid. De Vlaamse regering en sociale partners streven naar een beter evenwicht tussen de preventieve en curatieve aanpak van langdurige werkloosheid. In 2002 kreeg 21% van de Vlaamse langdurig werklozen een concrete opleiding aangeboden in het kader van de trajectwerking. Via een bijkomende investering in de begeleiding en opleiding van langdurig werklozen kan de komende jaren een aanzienlijke verhoging van dit activeringspercentage worden gerealiseerd.

Lieven Van Wichelen
Administratie Werkgelegenheid

Noten

1. Het nieuwe Vlaams Actieplan (VLAP) Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2003 werd op 3 oktober 2003 goedgekeurd door de Vlaamse regering. Deze beleidstekst werd opgemaakt in samenwerking tussen de diverse betrokken beleidsdomeinen (werkgelegenheid, economie, onderwijs en vorming, welzijn). De schriftelijke bijdrage van de Vlaamse sociale partners werd besproken in de VESOC-werkgroep en geïntegreerd in een gezamenlijke beleidstekst.
2. Voor een volledig overzicht van de Vlaamse beleidsmaatregelen in het licht van de nieuwe Europese richtsnoeren verwijzen we naar de brochure van het VLAP 2003. Deze brochure is gratis bestelbaar of downloadbaar onder www.vlaanderen.be/werk.
3. Een dead weight-effect kan worden gedefinieerd als het besteden van (publieke) middelen die leiden tot een toestand die identiek is aan wat de toestand zou geweest zijn zonder de uitgave.

4. Het belangrijkste probleem is dat conform de Eurostat-methodologie het gemiddeld aantal begunstigen van de diverse programma's in rekening gebracht wordt. Bijvoorbeeld voor de Vlaamse programma's Gesco en Beschutte Werkplaatsen samen levert dit een gemiddeld 'bereik' op jaarbasis op van bijna 47 000 werkzoekenden. Vermits de overgrote meerderheid van deze deelnemers reeds geruime tijd deze job invult (en dus in 2002 niet werkzoekend was), is de vergelijking met het gemiddeld aantal werklozen in 2002 echter weinig relevant.
5. Opleiding wordt hierbij geoperationaliseerd als de deelname aan één of meerdere van de volgende modules in de trajectwerking voor werkzoekenden: sollicitatietraining, beroepsspecifieke opleiding, persoonsgerichte vorming, opleiding en begeleiding op de werkvloer (module 3 tot 6 van de trajectwerking voor werkzoekenden).