

“Full employment?”

Het Nationaal Actieplan voor de Werkgelegenheid wijst de weg

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2004). *Europese werkgelegenheidsstrategie. Nationaal actieplan voor de werkgelegenheid 2004. België*. Brussel.¹

In oktober publiceerde de federale overheid naar jaarlijkse gewoonte opnieuw een Nationaal Actieplan voor de Werkgelegenheid. Dit Belgische Actieplan maakt deel uit van de Europese Werkgelegenheidsstrategie en omvat tal van maatregelen met betrekking tot de arbeidsmarkt. Meer banen, betere banen en een sterkere sociale samenhang vormen de rode draad doorheen het Plan. Overeenkomstig de Speciale Aanbevelingen van de Europese Werkgroep voor de Werkgelegenheid, ligt het zwaartepunt voornamelijk op activatie en werkloosheidsvallen, op ondernemerschap, op aanpassingsvermogen en op opleidingen. Niettegenstaande deze accenten, biedt het Plan de lezer een unieke en coherente synopsis, zowel van de huidige situatie op de arbeidsmarkt als van de bestaande maatregelen en de geplande initiatieven. Alleen al daarom mag het Plan niet ontbreken in de handbibliotheek van elke Vlaamse arbeidsmarktonderzoeker.

Dit artikel schetst eerst de achtergrond waartegen het Actieplan tot stand kwam. Het ruimere kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie is immers onontbeerlijk voor een goed begrip van de draagwijdte en de impact van de aangehaalde werkgelegenheidsmaatregelen. In de tweede para-

graaf komt het Belgische NAP 2004 aan bod. Na een kort overzicht van alle richtsnoeren, zoomt de tekst in op de vijf belangrijkste maatregelen.

De Europese opzet van de Actieplannen

Met de publicatie van het Nationaal Actieplan voor de Werkgelegenheid (NAP) voldoet België aan een vereiste van de Europese Commissie. Met de jaargang 2004 legt de Belgische regering haar zevende Actieplan voor in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EES). De EES werd tijdens de top van Luxemburg in 1997 in het leven geroepen. Dit zogenaamde Luxemburgproces wilde de toen hoge werkloosheid in Europa aanpakken op gezamenlijke wijze.

Daartoe stelde men een aantal richtsnoeren vast. Elk land kon vervolgens deze richtsnoeren naar eigen goeddunken met een zelfstandig beleid invullen. Via de verschillende NAPs zouden de lidstaten uit elkanders successen en fouten lessen kunnen trekken.

De drie Overkoepelende Doelstellingen

Het Luxemburgproces werd in 2000 geïntensifieerd en aangevuld met een nieuwe strategie, de zogenaamde Lissabonstrategie. Deze introduceerde drie Overkoepelende Doelstellingen: meer en betere werkgelegenheid, duurzame economische groei en verhoogde sociale cohesie. Voor het werkgelegenheidsbeleid werd dit concreet vertaald in volledige werkgelegenheid, kwaliteit en productiviteit van de arbeid en sociale samenhang en integratie. De EES gaat ervan uit dat deze onderling sterk verbonden doelstellingen op evenwichtige wijze worden nagestreefd met medewerking van alle betrokken actoren. De EES werd daarmee beter afgesteld op de in Lissabon afgesproken doelstellingen en timing. De klemtoon komt te liggen op implementatie en niet op het creëren van nieuwe doelstellingen. Het aantal richtsnoeren werd met andere woorden beperkt.

Volgens het programma moet volledige tewerkstelling worden bereikt door middel van maatregelen die zowel vraag als aanbod omvatten. Betreffende kwaliteit en productiviteit van de arbeid, wordt gewezen op de verschuiving richting kenniseconomie. Kwaliteit wordt daarbij gedefinieerd als een meerdimensionaal begrip. Het gaat zowel om kwaliteit van de functie, de vaardigheden, levenslang leren, als om gezondheid en veiligheid op het werk. Gendergelijkheid, diversiteit en non-discriminatie vallen eveneens binnen het concept. Verder wijst men op het feit dat een hogere kwaliteit van de arbeid eveneens kan helpen de arbeidsproductiviteit te verbeteren. Eenzelfde causaal verband bestaat volgens de EES tussen volledige tewerkstelling en sociale inclusie. Werkgelegenheid wordt beschouwd als een essentieel element voor sociale integratie en het werkgelegenheidsbeleid moet dan ook de arbeidsdeelname bevorderen. De Europese Top van Lissabon vertaalde deze vrij abstracte en theoretische doelstellingen in een reeks van kwantitatieve doelstellingen, te realiseren tegen 2010. Deze werden ondertussen bevestigd en aangevuld op de Top van Stockholm. De meest bekende zijn de gemiddelde werkzaamheidsgraad van 70% van de bevolking van 15 tot en met 64 jaar en van 50% van de bevolking van 55 tot en met 64 jaar tegen 2010.

De cyclus 2003-2005

In 2002 werd eveneens afgesproken de NAPs in driejaarlijkse cycli te organiseren. De cyclus 2003-2005 is de eerste cyclus in dit nieuwe model. Deze verandering werd geïntroduceerd met de bedoeling de daadwerkelijke uitvoering van de voorgestelde maatregelen te verzekeren. Mede daarom werd het aantal richtsnoeren niet alleen beperkt, maar blijven de richtsnoeren inhoudelijk onveranderd doorheen de volledige cyclus. De nadruk ligt daarmee op uitvoering en op resultaten (in plaats van op het verzinnen van maatregelen). Vandaar dat er speciale aandacht wordt besteed aan een goed beheer van het werkgelegenheidsbeleid.

In 2003, het eerste jaar in de cyclus, werden NAPs geschreven met de klemtoon op het algemene kader en op de beleidsdoelstellingen. In 2004 publiceerden de verschillende regeringen NAPs waarbij vooral een stand van zaken en een verdere opvolging wordt gegeven. Centraal stond de vraag of de in 2003 opgestelde maatregelen hun (tussentijdse) doelstellingen wel bereikten. Daarmee geven de NAPs 2004 dus een tussenstand, met een sterke focus op implementatie. In 2005 staat een evaluatie op het programma.

De Algemene en de Speciale Aanbevelingen

Gezien de eerder negatieve ontwikkelingen van de arbeidsmarkt over de laatste jaren werd in april 2003 een Europese Werkgroep voor de Werkgelegenheid (European Employment Taskforce) geïnstalleerd. Onder het voorzitterschap van de Nederlandse oud-premier Wim Kok formuleerde de Werkgroep vier algemene aanbevelingen: het verhogen van het aanpassingsvermogen; van werk een echte optie maken voor iedereen; investeren in menselijk kapitaal; en beter bestuur. De Werkgroep, samengesteld uit een internationaal gezelschap van professoren, vakbondslid en bedrijfsleiders, vulde haar algemene aanbevelingen ook nog aan met een hele reeks Speciale Aanbevelingen per lidstaat. Deze Aanbevelingen werden in licht gewijzigde vorm geïntegreerd in EES. Vandaar dat de lidstaten hiermee rekening houden in de NAPs. De 'Belgische Aanbevelingen' worden in figuur 1 weergegeven.

Figuur 1.

De Algemene en de Speciale Aanbevelingen van de Europese Werkgroep voor de Werkgelegenheid (België; 2004)

A. Verhogen van het aanpassingsvermogen van werknemers en bedrijven

1. De indirecte arbeidskosten verder terugdringen, in het bijzonder voor de laagbetaalden, met inachtneming van de consolidering van de begroting;
2. meer loondifferentiatie toestaan.

B. Meer mensen aantrekken tot en behouden op de arbeidsmarkt door van werk een echte optie te maken voor iedereen

1. Een brede strategie voor actief ouder worden bepalen: afbouwen van regelingen voor vroegtijdige uittreding; stimuleren van bij- en nascholing; bevorderen van flexibele regelingen op het werk; en oudere werklozen serieus aan werk proberen te helpen;
2. belastings- en uitkeringsstelsels herzien om nog bestaande werkloosheidsvallen op te ruimen en passende prikkels te bieden voor actief werk zoeken, door de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor uitkeringen aan te passen;
3. preventieve en actieve arbeidsmarktmaatregelen versterken en zodoende meer mensen in jobs krijgen; beter anticiperen op en begeleiden van herstructureringen van ondernemingen, met name bij collectieve ontslagen; regionale mobiliteit ondersteunen, in het bijzonder door het verbeteren van de samenwerking tussen regionale arbeidsbemiddelingsdiensten; bijzondere aandacht schenken aan de situatie van benadeelde jongeren en immigranten.

C. Meer en efficiënter investeren in menselijk kapitaal en levenslang leren

1. Actie ondernemen om het aantal vroegtijdige schoolverlaters terug te dringen;
2. initiatieven versterken die levenslang leren nastreven en de toegang verhogen tot opleidingen, met speciale aandacht voor laagopgeleiden.

D. Effectieve implementatie van hervormingen verzekeren door beter bestuur

(geen speciale aanbevelingen voor België)

Bron: Europese Commissie (2003)

Het Belgische Actieplan

Het Belgische NAP 2004 ontspringt traditiegetrouw uit een vruchtbare samenwerking tussen de federale en de regionale overheidsdiensten en de sociale partners. De sporen van deze samenwerking vindt de lezer terug in het NAP waar per richtsnoer duidelijk wordt aangegeven welke overheid precies welke maatregelen treft. België is daarmee vrijwel het enige land in de Unie dat de initiatieven per deelstaat opsomt. In Vlaanderen resulteert deze dynamiek trouwens sinds geruime tijd in een eigen Vlaams Actieplan (VLAP; zie artikel Lieven Van Wichelen in dit nummer).

Het overzicht van de tien richtsnoeren (figuur 2) toont aan welk een breed palet maatregelen in het

NAP aan bod komen. Zo somt het eerste richtsnoer de nieuwe initiatieven op met betrekking tot de begeleiding en activering van werkzoekenden en bespreekt het de modernisering van de werkgelegenheidsdiensten. Er wordt ook uitgewijd over de vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen (in het kader van de strijd tegen werkloosheidsvallen; richtsnoer 8). Anderzijds worden specifieke maatregelen vermeld die werkgelegenheid en ondernemerschap aanmoedigen (tweede richtsnoer). Zo wordt de totstandkoming van een gunstig ondernemersklimaat, O&O en de ontwikkeling van de dienstensector belicht. Administratieve vereenvoudigingen zoals DMFA (zie artikel Peter Vets) worden eveneens besproken. Ondernemerschap als dusdanig wordt specifiek gestimuleerd met afzonderlijke maatregelen ter bevordering van de

Figuur 2.

De tien richtsnoeren van het Nationale Actieplan (2003-2005)

- | | |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Richtsnoer 1. | Actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven |
| Richtsnoer 2. | Het scheppen van werkgelegenheid en ondernemerschap |
| Richtsnoer 3. | Aanpak van veranderingen en bevordering van het aanpassingsvermogen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt |
| Richtsnoer 4. | De ontwikkeling van het menselijk kapitaal en levenslang leren bevorderen |
| Richtsnoer 5. | Vergroting van het arbeidsaanbod en bevordering van actief ouder worden |
| Richtsnoer 6. | Gendergelijkheid |
| Richtsnoer 7. | Bevordering van de integratie en bestrijding van de discriminatie van mensen met een achterstandspositie op de arbeidsmarkt |
| Richtsnoer 8. | Werk lonend maken door prikkels om werken aantrekkelijker te maken |
| Richtsnoer 9. | Aanpak van veranderingen en bevordering van het aanpassingsvermogen en omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid |
| Richtsnoer 10. | Regionale werkgelegenheidsverschillen aanpakken |

Bron: FOD WASO (2004)

toegang tot kapitaal en de ondernemersgeest. Het NAP handelt echter ook over het aanpassingsvermogen van werknemers en werkgevers; wat concreet neerkomt op het streven naar evenwicht tussen werk en privé-leven (richtsnoer 3). Verder omvat het NAP preventieve maatregelen in het kader van de veiligheid en de gezondheid op het werk. Wat in het NAP tevens aan bod komt, zijn maatregelen voor het beter anticiperen op herstructureringen van ondernemingen en het verbeteren van de samenwerking tussen de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten (in het kader van de mobiliteit). Verder gaat het NAP in op het beleid met betrekking tot levenslang leren en het initieel onderwijs (richtsnoer 4). De ouderen (actief ouder worden) komen ook aan hun trekken (richtsnoer 5). Verder worden verschillende maatregelen opgesomd ter bestrijding van discriminatie, zoals het aanpakken van genderkloven, het vergemakkelijken van de combinatie van werk en gezin, en het versterken van de sociale economie (richtsnoer 6 en 7). Ten slotte wordt de strijd tegen zwartwerk en regionale werkgelegenheidsverschillen kort besproken (richtsnoer 9 en 10).

Zoals uit voorgaand overzicht duidelijk wordt, vallen bepaalde richtsnoeren 'zwaarder' uit dan andere. Qua concept omvatten sommige richtsnoeren immers verschillende, vaak vrij uiteenlopende aspecten. Ook al zijn de tien richtsnoeren officieel gelijkwaardige onderdelen van een coherent beleid, toch is het onze persoonlijke indruk dat het Belgische NAP 2004 werd opgebouwd rond een viertal zwaartepunten.

Actieve maatregelen voor werklozen nemen en werkloosheidsvallen opheffen (richtsnoeren 1 en 8)

Verdeeld over het eerste en het achtste richtsnoer, kondigen de regeringen in essentie drie beleidslijnen aan. In eerste instantie wil de overheid individuele trajecten aan werkzoekenden aanbieden. Deze individuele trajecten kunnen zowel bestaan uit vorming als uit het aanbieden van werkervaring of een andere vorm van intensieve begeleiding (zie artikel Lieven Van Wichelen). Er werd ook een controlemechanisme ingebouwd om te kunnen nagaan of de werkloze wel degelijk werk zoekt. Sinds

enkele jaren biedt de federale regering via het Actieplan daarenboven de mogelijkheid aan langdurig werklozen om de werkloosheidsuitkering om te zetten in loon. Omdat de nieuwe werkgever alleen het verschil tussen het normale loon en de uitkering betaalt, betekent dit een pluspunt voor langdurig werklozen.

Deze activering van de uitkering gaat hand in hand met een vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen. Deze geldt evenzeer voor andere segmenten van de arbeidsmarkt. Het bestaande systeem van kortingen werd trouwens herzien, waardoor de bijdragevermindering thans bestaat uit een structurele vermindering en een reductie voor bepaalde doelgroepen (laaggeschoolden, ouderen, ...). De lageloottrekkers betalen bovendien een lagere werknemersbijdrage. België komt daarmee tegemoet aan de Speciale Aanbeveling betreffende de indirecte arbeidskosten.

Afgezien van de sociale zekerheidsbijdragen, staat er ook een belastingshervorming op het programma (ondertussen uitgevoerd). Deze maatregel tracht werk opnieuw lonend te maken en bestrijdt tevens werkloosheidsvallen (een andere Speciale Aanbeveling). De federale regering verwijst naar de geleidelijke afschaffing van de crisisbijdrage, de verlaging van de belasting op de inkomsten uit arbeid, enzovoort. Deze belastingshervorming laat volgens het Planbureau de belastingsdruk dalen met 3,1 procentpunt. Tevens kondigt de overheid de invoering van een werkbonus aan, die vanaf 2005 het aantal verminderingstelsels tot een enkele zou beperken.

Werkgelegenheid en ondernemerschap scheppen (richtsnoer 2)

In het kader van het tweede richtsnoer willen de regeringen zuurstof geven aan het ondernemerschap aan de hand van drie instrumenten. Zo tracht ze op de eerste plaats een gunstiger ondernemersklimaat te creëren door de vennootschapsbelastingen en de sociale zekerheidsbijdragen te verlagen. De jobcreatie in de sector van de nabijheidsdiensten wordt aangezwengeld door middel van het stelsel van de dienstencheques. In tweede instantie werkt de overheid volop aan enkele belangrijke administratieve vereenvoudigingen (DIMONA,

DMFA, Ondernemingsloketten, ...). Deze moeten de papierberg voor de bedrijven verminderen en de drempel bij het opstarten van een nieuw bedrijf wegwerken. Mede voor de startende ondernemers beschikt de overheid over een derde instrument, namelijk achtergestelde leningen. Afhankelijk van het Gewest, worden er bovendien ook borgstellingen toegekend, subsidies voor regionale investeringsmaatschappijen verleend en bijkomend risicokapitaal verstrekt.

Bevordering van het aanpassingsvermogen en de mobiliteit op de arbeidsmarkt (richtsnoer 3)

Het NAP 2004 besteedt eveneens zeer veel aandacht aan het 'aanpassingsvermogen' van werknemers en bedrijven. Concreet trachten de regeringen enerzijds het evenwicht tussen werk en privé-leven te behouden en anderzijds de (geografische) mobiliteit te verhogen. Met het systeem van het tijdskrediet streven de regeringen naar een nieuw evenwicht werk/leven. Dit stelsel verleent de werknemer bijvoorbeeld het recht om in de loop van zijn carrière een aantal jaren gedeeltelijk uit de arbeidsmarkt te stappen. Verder behoort een tijdelijke onderbreking van de loopbaan tot de mogelijkheden in het kader van het ouderschapsverlof of om te zorgen voor een ziek familielid. Betreffende de geografische mobiliteit, verwijzen de regeringen naar het nieuwe samenwerkingsakkoord tussen de regionale werkgelegenheidsdiensten dat een verhoogde mobiliteit bewerkstelligt. Hiermee komt België opnieuw tegemoet aan een Speciale Aanbeveling vanwege de Europese Unie. In de toekomst zullen de werkgelegenheidsdiensten sneller onderling vacatures uitwisselen en de beschrijvingen van functies en beroepen beter onderling afstemmen. Het akkoord voorziet eveneens in een betere samenwerking indien collectieve ontslagen meerdere regio's betreffen (een andere Aanbeveling). Mogelijk wordt het bestaande aanbod aan taalcursussen uitgebreid en gestroomlijnd.

Het menselijk kapitaal ontwikkelen en levenslang leren bevorderen (richtsnoer 4)

Onderwijs- en opleidingsstelsels maken het onderwerp uit van richtsnoer 4. De Gemeenschappen willen in het initieel onderwijs voornamelijk een

gelijkekansenbeleid voeren (door het verplicht onderwijs kosteloos te maken). Verder wordt het technisch en beroepsonderwijs opgewaardeerd via een systeem van modules waarbij attesten worden afgeleverd voor bepaalde onderdelen van de opleiding. Met dit nieuwe initiatief voldoet België opnieuw aan een van Koks Aanbevelingen. Met betrekking tot levenslang leren, volgen de Gemeenschappen het voorbeeld van Wallonië waar in het verleden de sectorgebonden competentiecentra erg doeltreffend bleken. Vlaanderen voorziet bovendien via de opleidingscheques in een bijkomend financieringsmechanisme voor opleidingen.

*Reginald Loyen
Steunpunt WAV*

Noot

1. De integrale tekst van het Nationaal Actieplan is beschikbaar op <http://www.meta.fgov.be/pa/paa/frame-setnld00.htm>

Bibliografie

Europese Commissie (2003). *Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok*. Brussel. (25-10-2004; http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm).