

Werkt het beleid?

Europese werkgelegenheidsstrategie. *Evaluatie van het werkgelegenheidsbeleid 2003-2005*. België (2005). Brussel: FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.

De Europese Werkgelegenheidsstrategie zag het levenslicht in 1997 en kreeg op de top van Lissabon in 2000 een duidelijke opdracht mee: in 2010 moet de werkzaamheidsgraad in de Europese Unie 70% bedragen en moet 60% van de vrouwen en 50% van de oudere werknemers aan de slag zijn. Om die doelstellingen te bereiken, vinden de EU-lidstaten inspiratie in de Europese richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid. Die werden in 2003 voor drie jaar vastgelegd. Daarbij werd vooropgesteld dat elk EU-land in 2003 een programmatorisch Nationaal Actieplan zou uitwerken, in 2004 over de stand van zaken zou rapporteren en in 2005 zou evalueren. België zag zich daarmee in 2005 voor de uitdaging geplaatst om een evaluatie uit te voeren van het gevoerde werkgelegenheidsbeleid op alle niveaus (federaal, gewesten en gemeenschappen, sociale partners).

Nochtans had de nieuwe Commissie-Barroso de cyclus van drie jaren grondig overhoop gehaald. De opeenvolgende Taskforces, geleid door Wim Kok, hadden immers vastgesteld dat Europa de Lissabondoelstellingen niet zou halen. In 2005 werd daarom de Werkgelegenheidsstrategie sterker ingebed in de bredere Lissabonstrategie, die werd gefocust op "more growth and more jobs". Er kwamen geïntegreerde richtsnoeren voor het micro-economisch, het macro-economisch en het werkgelegenheidsbeleid, die voor de periode 2005-2008 werden vastgelegd, zodat België in oktober van vorig jaar één Nationaal Hervormingsprogramma neerlegde, dat het beleid op al deze terreinen oriënteert.

Wat dan met de voorziene evaluatie? Voor veel lidstaten was die overbodig geworden: de nieuwe po-

litieke keuzes waren immers reeds gemaakt. Toch werd op Europees niveau besloten het kader over-eind te houden, en de lidstaten aan te moedigen om over hun beleids-evaluaties te rapporteren. België besloot om de samenwerking die de voorbije jaren ontstaan was bij het opstellen van de opeenvolgende Nationale Actieplannen voor Werkgelegenheid, in te zetten om de bestaande wetenschappelijke evaluaties samen te brengen en te synthetiseren. Bovendien werden, met steun van de Europese Commissie, vier aanvullende studies gerealiseerd, om zo het beeld te vervolledigen. Daarbij werd de structuur en het analytisch kader

van de richtsnoeren 2003-2005 gebruikt en was het uitgangspunt telkens de vraag: "In welke mate heeft het beleid tot de realisatie van de doelstellingen uit de richtsnoeren bijgedragen?". Uit het overzicht, dat samen met een uitgebreide set indicatoren werd gepubliceerd, kunnen enkele opvallende vaststellingen worden afgeleid...

Te vroeg en te veel?

Het meest bekende recept uit het Europese kookboek is wellicht de doelstelling om elke werkloze die jonger is dan 25 jaar voor het einde van de zesde maand werkloosheid een "nieuwe start" aan te bieden. Voor wie ouder is dan 25 bedraagt de termijn twaalf maanden.

In Vlaanderen wordt dit vertaald in de “sluitende aanpak” van de VDAB. Om na te gaan in welke mate de acties in het kader daarvan de uitstroom uit de werkloosheid beïnvloeden, werd door Joost Bollens en Vicky Heylen (HIVA) het parcours in kaart gebracht van een groot aantal personen die tussen 1999 en 2004 werkloos werden in Vlaanderen. Daarbij werd voor iedereen op basis van de persoonskenmerken en het arbeidsmarktverleden de kans op deelname aan een traject ingeschat en vervolgens het verschil gemaakt tussen de personen die werkelijk in de trajecten terechtkwamen en degenen die geen traject doorliepen. Op basis van die vergelijking lijkt slechts een minderheid van de trajecten (37,3%) voor een snellere uitstroom uit de werkloosheid te zorgen. Bij jongeren ligt dit percentage nog lager dan gemiddeld, terwijl de meerwaarde van trajecten voor de kansengroepen, waaronder de langdurig werklozen, systematisch hoger ligt. De bevindingen wijzen dus in de richting van belangrijke insluitingseffecten: wie bijvoorbeeld een opleiding volgt, of op de start daarvan wacht, zoekt wellicht minder intensief naar een baan. Een belangrijke vaststelling is ook dat het aandeel “inefficiënte” trajecten hoger ligt wanneer ze in een vroeg stadium worden opgestart. Snel interveniëren op algemene schaal lijkt dan ook niet de beste aanpak. Om te voorkomen dat uitsteleffecten de bovenhand halen, is het daarom van groot belang in een vroeg stadium van de werkloosheid de kans op langdurige werkloosheid goed in te schatten. Voor bepaalde groepen heeft een preventief traject immers wel degelijk zin.

Te lang of te kort?

De internationale wetenschappelijke literatuur over de effectiviteit van verschillende vormen van actief arbeidsmarktbeleid werd de voorbije jaren sterk uitgebreid, maar de conclusies blijven verdeeld. In België waren enkele specifieke maatregelen het voorwerp van een evaluatie. Om deze aan te vullen met een globaal zicht op de effectiviteit van gesubsidieerde banen, werd door Maxime Looze, Tom Vandenbrande en Ides Nicaise (HIVA) in het kader van deze evaluatie een onderzoek opgezet naar de arbeidsmarktcarrière van de personen die in 1999 de Belgische arbeidsmarkt met behulp van een overheidssubsidie betraden. Algemeen kan worden vastgesteld dat zolang de subsidie

loopt, de kans op een ontslag kleiner is dan voor een niet-gesubsidieerde baan. Voor de meeste maatregelen is de doorstroming naar niet-gesubsidieerd werk behoorlijk groot. Maar daarbij horen toch enkele kanttekeningen. Veel maatregelen bereiken twee verschillende doelgroepen: mensen die alleen een zetje nodig hebben om in een onderneming binnen te geraken, totdat de werkgever overtuigd raakt van hun werkelijke productiviteit, en mensen die een structurele langdurige ondersteuning nodig hebben. Voor de eerste groep zou de subsidieperiode in veel gevallen een heel stuk kunnen worden ingekort, voor de tweede groep geldt uiteraard het tegendeel. Een sterker onderscheid tussen twee soorten maatregelen en doelpublieken is dus aangewezen.

Daarnaast blijkt België in internationale vergelijkingen zowat de wereldkampioen van de directe jobcreatie: aan maatregelen waarbij de baan bijna volledig door de overheid wordt gesubsidieerd besteedt ons land 0,49% van het BBP. Dit soort maatregelen leidt tot een zeer beperkte doorstroming naar een niet-gesubsidieerde baan. In veel gevallen zijn dit soort stelsels, zoals het GESCO-systeem, veel meer bedoeld als een structurele ondersteuning van maatschappelijk belangrijke initiatieven dan als een echte tewerkstellingsmaatregel. Zo kan in een aantal stelsels een oververtegenwoordiging van hooggeschoolden worden vastgesteld, of van mensen die maar zeer kort werkloos zijn geweest. Het meest zinvolle is wellicht een duidelijke opsplitsing tussen werkgelegenheidsmaatregelen en structurele sociaal-culturele personeels-subsidies, waarbij de laatste in de statistieken uit het budget “werk” worden gehaald, waar ze nu aan internationale instellingen eigenlijk ten onrechte vertellen dat ons land de nadruk legt op de meest inefficiënte soort van maatregelen.

Staan wetten in de weg?

Eén van de tien Europese richtsnoeren richt onder meer de aandacht op de arbeidswetgeving. Daar waar de bescherming van de werknemers in de gewone arbeidscontracten niet sterker is dan in de meeste andere landen, is België vrij strikt op het vlak van tijdelijke arbeid en collectieve ontslagen, zoals is gebleken uit een overzicht dat Ann Gevers en Anneleen Peeters (IDEA Consult) uitwerkten.

Verskillende evaluaties hebben echter aangetoond dat tijdelijk werk, waaronder ook uitzendwerk, in veel gevallen een springplank is naar een vaste baan. Een tijdelijke baan blijkt bijvoorbeeld een efficiëntere weg naar vast werk dan het volgen van een opleiding. Of nog: 63% van de personen die uitzendwerk verrichten komt nadien in een contract van bepaalde of onbepaalde duur terecht, waarvan de helft bij dezelfde werkgever. Een hoopvolle vaststelling, aangezien de uitzendsector veel jongeren en allochtonen bereikt.

Ook op het vlak van de arbeidsduur kent België een vrij strikte wetgeving. Zo is het tijdstip waarop nachtwerk ingaat (20u) zeer vroeg en zijn er belangrijke beperkingen op. De normale wekelijkse arbeidsduur ligt eveneens vrij laag. Anderzijds zijn de regels voor pauzes en rustdagen vergelijkbaar met deze in andere landen en is de Belgische vakantieregeling niet de meest gunstige in de EU. Een strikte wetgeving leidt overigens niet automatisch tot een hogere of lagere werkgelegenheid of werkloosheid. Wel worden de schommelingen kleiner: als het slecht gaat, worden mensen minder snel werkloos, als het goed gaat, vinden ze minder eenvoudig een baan.

Loopbaanonderbreking als luxeproduct

Naast tijd om te werken hebben mensen natuurlijk ook tijd nodig voor hun privé-leven. De belangrijkste maatregel om het evenwicht tussen beide te bevorderen is het tijdskrediet, de opvolger van de loopbaanonderbreking, die het onderwerp was van de vierde specifieke studie die door Stephanie Devisscher en An Van Pelt (IDEA Consult) werd opgemaakt. Deze komt elders in dit nummer van Over.Werk aan bod. De opvallendste vaststelling vanuit beleidsperspectief is dat loopbaanonderbreking vaak enkel weggelegd blijkt voor wie zelf (voordien) een hoog loon had, of voor wie een partner met een hoog loon heeft. Zo heeft een werknemer met een echtgenoot uit de categorie van de 10% best verdienenden een tien keer grotere kans om in loopbaanonderbreking te zijn dan iemand met een echtgenoot bij de 10% minst verdienenden. Dit wijst erop dat het stelsel enerzijds niet volstaat om lage loontrekkers de kans te geven zorgtaken op te nemen en anderzijds een belangrij-

ke groep mensen financiert die de uitkering niet echt nodig hebben. Dit Mattheuseffect wordt vaak vergeten in de discussie over het tijdskrediet en verdient dus meer aandacht.

Vorming efficiënt financieren

“Levenslang leren” is een van de mantra’s die in het kader van de Werkgelegenheidsstrategie voortdurend worden herhaald. Het Belgisch onderwijs doet het in internationaal perspectief vrij goed, zoals opnieuw bleek uit de PISA-enquête in 2003. De score van de Belgische 15-jarigen voor wiskunde blijkt na Finland en Nederland het hoogst in de EU. Maar de interne verschillen zijn groot, niet alleen tussen Vlaanderen, dat de sterkste score in de gehele OESO laat optekenen, en de Franse Gemeenschap, die onder het OESO-gemiddelde zit, maar ook tussen de scholen onderling. Deze verschillen blijken samen te hangen met de sociaal-culturele achtergrond van de leerlingen en het disciplinair klimaat op de school. De variatie tussen de leerlingen onderling blijkt eveneens vrij groot: zo is het verschil tussen leerlingen die wel en niet in ons land zijn geboren groter dan in elk ander OESO-land.

Vorming blijft belangrijk, ook voor wie de schoolbanken achter zich laat. De gewesten en gemeenschappen ondersteunen dit via opleidingscheques: de ondernemingen kunnen daarmee vorming aankopen tegen de helft van de marktprijs. Maar uit de beschikbare evaluaties blijkt dat dit soort maatregelen een hoge deadweight-kost hebben: er wordt veel vorming mee gesubsidieerd die de onderneming anders op eigen kosten zou hebben georganiseerd. Vooral voor de kleine ondernemingen is dit veel minder het geval, zodat het aangewezen lijkt de subsidies daar sterk op te concentreren, wat tot nu toe sterker het geval is in Wallonië dan in Vlaanderen.

Voor werkzoekenden blijkt vooral combinatie van opleiding met het opdoen van werkervaring effectief. Wel moet daarbij gelet worden op de doelgroep: zo blijken veel personen die via stelsels zoals de Individuele Beroepsopleiding aan de slag gaan niet laaggeschoold en ook niet langdurig werkloos. Bovendien zijn de vrouwen sterk ondervertegenwoordigd. Dit beeld is niet zo verwonder-

lijk, aangezien de onderneming veelal zelf kan kiezen welke werkzoekende wordt opgeleid. Ook hier kunnen de (schaarse) middelen dus beter worden gericht op wie ze het meest nodig heeft.

Achterblijvers niet loslaten

Want niet iedereen vindt even gemakkelijk aansluiting bij de arbeidsmarkt. Vooral allochtonen kampen met een zeer sterke achterstand: de werkzaamheidsgraad van de Turkse en Marokkaanse bevolking bedraagt minder dan de helft dan deze van de autochtone bevolking. Bovendien helpt een naturalisatie hen weinig vooruit, wat zeker geldt voor de jongsten onder hen. Er is bovendien een aantoonbare discriminatie op de arbeidsmarkt. Een recent Brussels onderzoek stelt dat 27% van de aanwervingsprocedures discriminerend verloopt, waardoor de helft van de allochtone sollicitanten die in een periode van drie maanden naar werk zoeken met een discriminatie wordt geconfronteerd, wat uiteraard tot ontmoediging leidt. De technieken zijn daarbij bekend: hogere eisen stellen aan allochtonen, de arbeidsvoorwaarden aanpassen of zeggen dat de vacature al ingevuld is terwijl dat niet het geval is.

Ook andere kansengroepen hebben een achterstand op de Belgische arbeidsmarkt. Maar een intensieve begeleiding van de moeilijkst inzetbaren blijkt wel te werken: een Waals project rond jobcoaching waarbij werkzoekenden die al verschillende banenplannen en projecten doorliepen zo-

wel voorafgaand aan hun baan als op de werkvloer sterk worden bijgestaan, en waarbij ook de werkgever mee wordt ondersteund, leidt tot goede resultaten.

Tenslotte legt ook het beleid ten aanzien van de leefloongerechtigden de laatste jaren sterk de nadruk op het toeleiden naar de arbeidsmarkt. De OCMW's bevinden zich dan ook in de voor België unieke positie dat ze zowel voor de uitbetaling als voor de bemiddeling verantwoordelijk zijn. Onderzoek toont aan dat ze daardoor soms strengere voorwaarden voor werkbereidheid opleggen dan in de praktijk in het werkloosheidsstelsel het geval is, wat uiteraard vreemd is aangezien het leefloon het residuaire stelsel is en de uitkeringen er lager zijn. Bovendien heeft het belangrijkste instrument om mensen aan de slag te helpen, het zogenaamde artikel 60 dat de OCMW's toelaat iemand in dienst te nemen, een groot nadeel: het loopt per definitie af zodra iemand voldoende arbeidsdagen heeft verzameld om voor de werkloosheid in aanmerking te komen. Een belangrijk aandeel van de betrokkenen komt daardoor ook effectief na afloop van de artikel 60-baan in de werkloosheid terecht. Daarna wordt hun dossier dan overgenomen door de gewestelijke werkgelegenheidsdienst, wat de continuïteit van de begeleiding niet bevordert.

Tom Bevers

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg