

# Het Vlaams en Belgisch arbeidsmarktbeleid door een Europese bril

*Jaarlijks brengen de Europese lidstaten verslag uit over hun beleid in uitvoering van de Europese richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid in het kader van de Lissabonstrategie. De lidstaten rapporteren ook jaarlijks over het bestede budget en de bereikte deelnemers in hun diverse programma's en maatregelen. Deze informatie wordt door Eurostat gebundeld in de Labour Market Policy (LMP)-databank.<sup>1</sup> In dit artikel bespreken we op basis van deze Europese databank het Vlaams en Belgisch arbeidsmarktbeleid in een Europees vergelijkend perspectief.*

## Actief versus passief arbeidsmarktbeleid in de Europese Unie

In de LMP-databank van Eurostat wordt een onderscheid gemaakt tussen diverse vormen van actief en passief arbeidsmarktbeleid. Tot het *actieve* beleid behoren onder meer de beroepsopleiding en jobcreatie voor werkzoekenden, tewerkstellingstimuli, integratie van personen met een handicap, ... (zie kader voor een volledig overzicht). De uitkeringen voor werkloosheid en vervroegd pensioen worden beschouwd als vormen van *passief* beleid.

Anno 2004 besteden de 25 Europese lidstaten gemiddeld 2,3% van hun bruto binnenlands product (BBP) aan diverse vormen van actief én passief arbeidsmarktbeleid. Koploper is Denemarken met 4,4% van het BBP. Ook België behoort tot de top vijf van Europese landen die meer dan 3% van het BBP besteden aan arbeidsmarktbeleid.

België besteedt 2,4% van het BBP aan uitkeringen voor werkloosheid en brugpensioen. Enkel in Denemarken ligt dit percentage nog hoger (2,7%) (Figuur 1).

Met een gemiddelde werkloosheidsuitkering van 9 300 euro bevindt België zich in de Europese middenmoot. De Europese werkgelegenheidsstrategie legt sterk de nadruk op activerende maatregelen. Nochtans domineert het pas-

sieve beleid in heel wat lidstaten. Zo wordt in België voor elke euro die wordt besteed aan passieve maatregelen slechts 38 cent besteed aan actief beleid. Hiermee bevindt België zich in de slechte middenmoot. Koploper Zweden stelt tegenover elke euro aan passieve maatregelen 76 cent voor actieve maatregelen (Figuur 2).

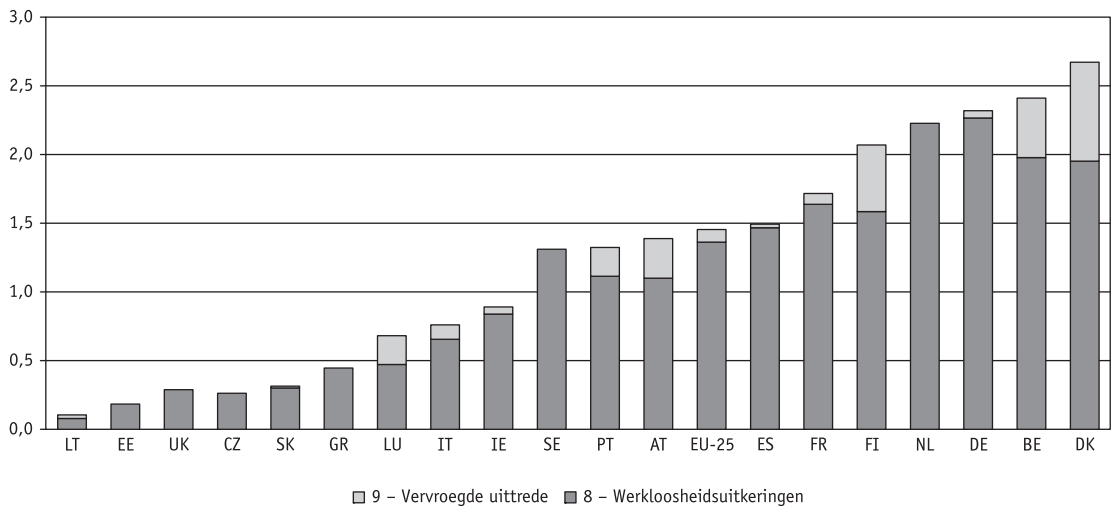
Gemiddeld besteden de Europese lidstaten 0,6% van het BBP aan diverse vormen van actief arbeidsmarktbeleid. België hoort met 0,9% bij de betere leerlingen van de Europese klas. Denemarken is ook koploper op vlak van actief arbeidsmarktbeleid met 1,5% van het BBP, gevolgd door Nederland en Zweden met elk meer dan 1% (Figuur 3).

## Beroepsopleiding voor werkzoekenden

In de meeste Europese landen vormt beroepsopleiding de voornaamste uitgavenpost voor actief arbeidsmarktbeleid. Gemiddeld besteden de EU-lid-

**Figuur 1.**

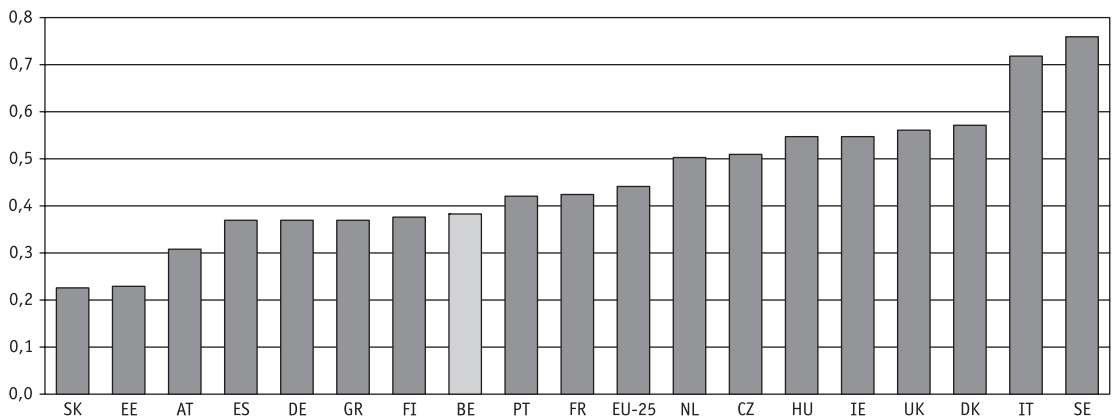
Uitgaven passief arbeidsmarktbeleid in % BBP (2004)



Bron: Eurostat LMP

**Figuur 2.**

Verhouding tussen de uitgaven voor actief en passief arbeidsmarktbeleid (2004)



Bron: Eurostat LMP

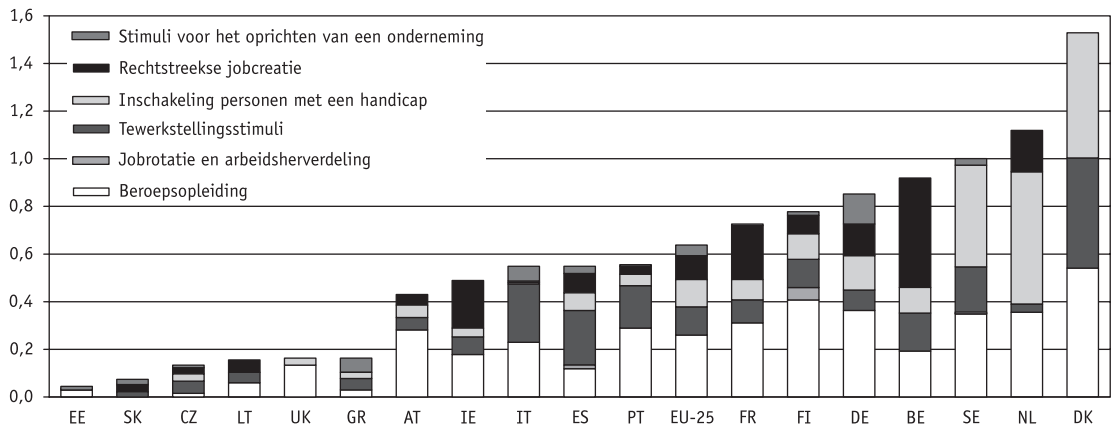
In de Labour Market Policy-databank van Eurostat worden de diverse programma's en maatregelen ingedeeld in de volgende negen categorieën:

- |  |   |
|--|---|
| 1. algemene arbeidsmarktdienstverlening                              | 6. rechtstreekse jobcreatie                       |
| 2. beroepsopleiding  | 7. stimuli voor het oprichten van een onderneming |
| 3. jobrotatie en arbeidsherverdeling                                 | 8. werkloosheidsuitkeringen                       |
| 4. tewerkstellingsstimuli  | 9. brugpensioenen                                 |
| 5. inschakeling van personen met een handicap (arbeidsrehabilitatie) |   |

Categorieën 2 tot en met 7 worden in deze databank beschouwd als vormen van actief arbeidsmarktbeleid, categorieën 8 en 9 als vormen van passief arbeidsmarktbeleid.

**Figuur 3.**

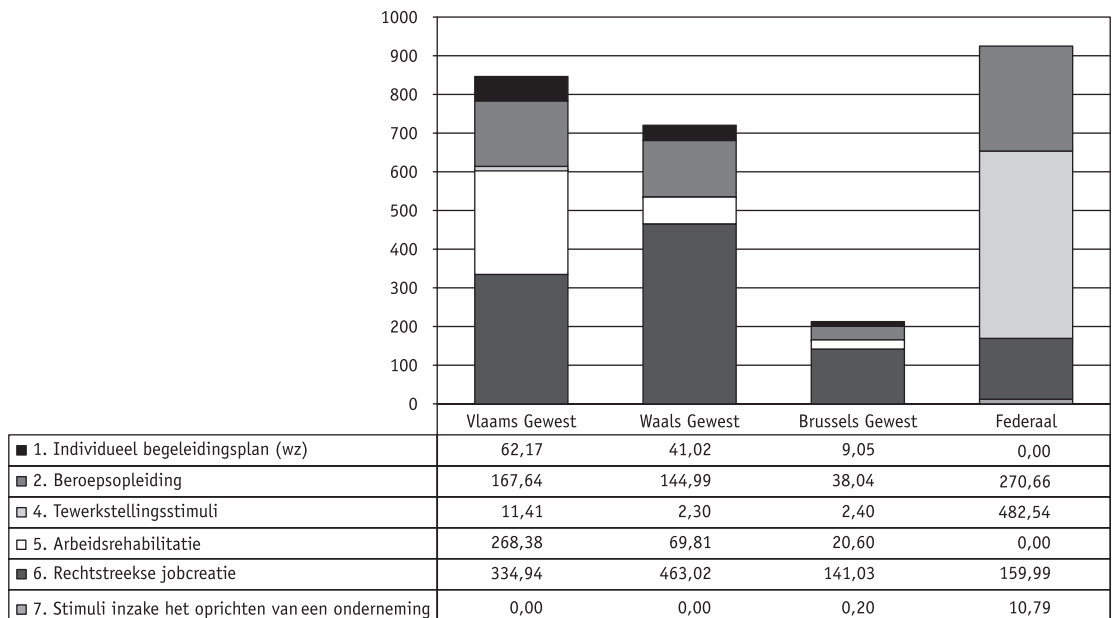
Uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid in % BBP (2004)



Bron: Eurostat LMP

**Figuur 4.**

Uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid in België (in miljoen euro, 2005)



Bron: Belgisch Nationaal Hervormingsprogramma 2005-2008

staten ongeveer 40% van hun totale budget voor actieve maatregelen aan de opleiding van werkzoekenden (Figuur 3), in België is dit slechts 20%.

In de uitgaven voor beroepsopleiding per werkzoekende hinkt België dus achterop in vergelijking met de meeste andere Europese lidstaten.

De afgelopen jaren zijn de bestedingen aan beroepsopleiding voor werkzoekenden wel relatief sterk toegenomen in België. In 2000 werd slechts 16% van het Belgische actieve budget besteed aan beroepsopleiding, in 2004 is dit opgelopen tot ongeveer 20%.

Hoewel beroepsopleiding een bevoegdheid is van de gemeenschappen, is toch niet minder dan 44% van het Belgische budget hiervoor voor rekening van de federale overheid (Figuur 4). Dit zijn met name de werkloosheidsuitkeringen die door de RVA betaald worden aan werkzoekenden tijdens het volgen van een (beroeps)opleiding of studie.

De Vlaamse overheid staat in voor ongeveer een vierde van het Belgische budget voor beroepsopleiding van werkzoekenden. In vergelijking met Wallonië investeert de Vlaamse overheid relatief meer in de opleiding van werkzoekenden. In 2005 besteedt Vlaanderen gemiddeld 712 euro per werkzoekende aan opleiding, tegenover 543 euro in het Waals Gewest en 404 in het Brussels Gewest<sup>2</sup> (Figuur 5). De Enquête naar de Arbeidskrachten van de FOD Economie bevestigt het regionale verschil in de opleidingsinspanning voor werkzoekenden. In 2005 ligt de opleidingsdeelname van werkzoekenden in het Vlaams Gewest dubbel zo hoog als in het Waals Gewest (14,1% tegenover 7,2%). Uit figuur 5 blijkt verder dat de opleidingsdeelname van werkzoekenden in het Vlaams (en Brussels) Ge-

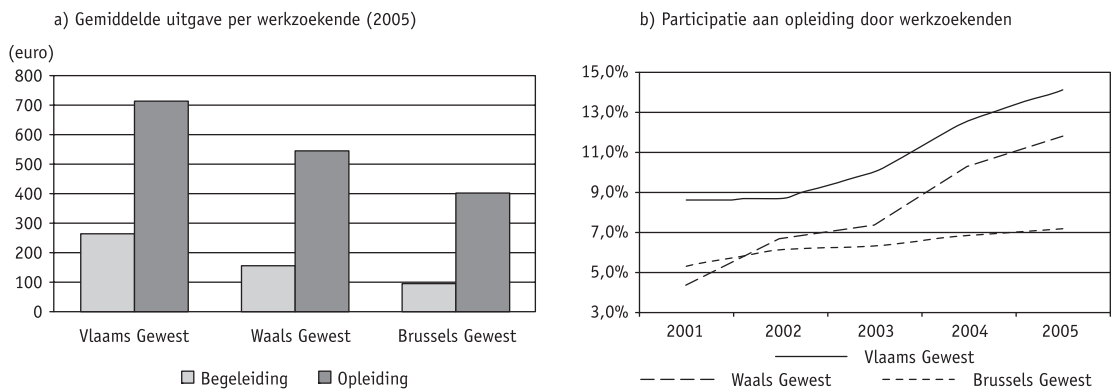
west de afgelopen jaren fors is toegenomen, in het Waals Gewest is dit in veel mindere mate het geval.

## Directe jobcreatie voor werkzoekenden

In België is en blijft de directe jobcreatie voor werkzoekenden de voornaamste uitgavenpost op vlak van actief arbeidsmarktbeleid. Hieronder vallen de diverse (klassieke en nieuwe) vormen van gesubsidieerde tewerkstelling in de non-profitsector (zoals DAC, GESCO, sociale werkplaatsen, ...). Deze maatregelen nemen in België de helft van het budget voor actief arbeidsmarktbeleid voor hun rekening. Hiermee is België de absolute koploper in de Europese Unie. Gemiddeld besteden de 25 lidstaten immers slechts 16% van hun 'actieve budget' aan gesubsidieerde jobs voor werkzoekenden (zie Figuur 3).

Ook het Vlaamse beleid vertoont duidelijk de sporen van de erfenis van de grootschalige 'opsloppingsprogramma's voor werklozen' die in het verleden werden gezien als oplossing voor de hoge structurele werkloosheid. Anno 2005 vertegenwoordigen de diverse programma's voor directe jobcreatie in de non-profitsector nog steeds bijna 40% van het totale Vlaamse budget voor actief arbeidsmarktbeleid (Figuur 4). In het Waals en Brussels Gewest ligt dit aandeel nog een stuk hoger (respectievelijk 64% en 67%).

**Figuur 5.** Vorming, opleiding en begeleiding voor werkzoekenden (2000-2005)



**Bron:** Belgisch Nationaal Hervormingsprogramma 2005-2008, VDAB, Forem, BGDA en FOD Economie (EAK)

In Vlaanderen is het budgettaire aandeel van deze gesubsidieerde tewerkstelling de afgelopen jaren wel gedaald van 56% in 2000 tot 40% in 2004. Deze daling is een rechtstreeks gevolg van de inspanningen die de Vlaamse overheid heeft geleverd om een aantal van deze programma's om te zetten in reguliere jobs (met name de programma's PBW en DAC).<sup>3</sup>

## **Tewerkstellingsstimuli**

---

In budgettaire termen vormen de tewerkstellingsstimuli de tweede belangrijkste activeringsmaatregel in de Europese Unie. Ongeveer een vijfde van het totale budget voor actief arbeidsmarktbeleid wordt in de EU-lidstaten besteed aan loonsubsidies of kortingen op de sociale zekerheid voor werkgevers die werkzoekenden tewerkstellen op de reguliere arbeidsmarkt (Figuur 3). Met 16,5% van het totale budget voor actief arbeidsmarktbeleid voor tewerkstellingsstimuli situeert België zich rond het Europese gemiddelde.<sup>4</sup>

Als een logisch gevolg van de bevoegdheidsverdeling in België is het bijna uitsluitend de federale overheid die een beleid voert van tewerkstellingsstimulering via loonsubsidies of kortingen op de sociale zekerheid (Figuur 4). Anno 2004 was er vanuit de Vlaamse overheid in deze categorie enkel de invoegmaatregel.<sup>5</sup>

## **Arbeidsrehabilitatie voor personen met een handicap**

---

In Denemarken, de lidstaat met de meeste uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid, wordt bijna een derde van dit actieve budget besteed aan de inschakeling van personen met een arbeidshandicap. Zo zijn er bijvoorbeeld de Deense 'flexjobs' waarbij werkgevers die personen met een handicap tewerkstellen tot twee derde van het minimumloon als loonsubsidie kunnen ontvangen.

Gemiddeld in Europa wordt ongeveer 18% van het actieve budget besteed aan diverse vormen van arbeidsrehabilitatie voor personen met een handicap. België presteert met een aandeel van 12% dus relatief laag in Europees perspectief, wat wel deels een vertekend beeld is als gevolg van de proble-

men die de Franse Gemeenschap ondervond om tijdig de gevraagde gegevens voor de Europese LMP-databank te leveren.

In Vlaanderen wordt ongeveer een derde van het totale budget voor actief arbeidsmarktbeleid besteed aan de diverse maatregelen voor de beroepsinschakeling van personen met een arbeidshandicap (Figuur 4).<sup>6</sup>

## **De efficiëntie van het actief arbeidsmarktbeleid**

---

De kostenefficiëntie van de diverse vormen van activerend arbeidsmarktbeleid vormt vanzelfsprekend een belangrijk aandachtspunt voor de subsidiërende overheid. Op basis van een meta-onderzoek van Kluve (2006), waarin niet minder dan 137 evaluatieonderzoeken uit de verschillende Europese lidstaten werden onderzocht, blijken de programma's voor directe jobcreatie voor werkzoekenden in de publieke sector een eerder negatief effect te hebben op de tewerkstellingsvooruitzichten van de deelnemers. Tewerkstellingsstimuli ressembleren wel een positief effect.

Voor de beroepsopleiding van werkzoekenden blijken geen eenduidige conclusies uit dit Europese evaluatieonderzoek. Beroepsopleiding is een relatief dure maatregel die via het zogenaamde 'lock-in-effect' een vertragend effect kan hebben op de uitstroom van de betrokken werkzoekenden naar werk, zoals dit trouwens ook voor Vlaanderen werd vastgesteld in een recent evaluatieonderzoek over de sluitende aanpak (Bollens & Heylen, 2005). Daartegenover staat dat de overheid via beroepsopleiding investeert in menselijk kapitaal, wat ook in de Europese werkgelegenheidsstrategie een belangrijke doelstelling is.

Uit het Europese evaluatieonderzoek blijkt ook het positief effect van de diverse 'diensten en sancties ter ondersteuning van het zoekgedrag van werkzoekenden'. Met deze relatief goedkope maatregelen werden in diverse lidstaten erg positieve effecten geboekt. Concreet gaat het om hulp bij het solliciteren of om een intensieve begeleiding van werkzoekenden, in combinatie met sancties indien de werkzoekende niet ingaat op het aanbod. Op basis van dit Europese onderzoek wordt aanbevo-

len om andere activerende maatregelen, zoals beroepsopleiding en tewerkstellingsstimuli, in dit pakket in te passen, waardoor de efficiëntie ervan nog verhoogd kan worden.

In België zijn de gewesten bevoegd voor arbeidsmarktbegeleiding, en de federale overheid voor de controle op het zoekgedrag en het sanctioneren van werklozen. Met het nieuwe samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 werd de samenwerking tussen de RVA en de gewestelijke diensten (VDAB, BGDA en FOREM) aanzienlijk versterkt. In Vlaanderen gaat de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord gepaard met de uitbouw van de sluitende aanpak voor langdurig werkzoekenden, de zogenaamde 'curatieve doelgroep'. Deze sluitende aanpak heeft ook budgettaire gevolgen. In 2005 besteedde de Vlaamse overheid voor begeleiding gemiddeld 264 euro per werkzoekende, tegenover 154 euro in Wallonië en 96 euro in Brussel (Figuur 5).

## Besluit

---

In Europees vergelijkend perspectief liggen de publieke uitgaven voor arbeidsmarktbeleid relatief hoog in België en Vlaanderen. Vooral op vlak van passief beleid, dit zijn de inkomensvervangende uitkeringen voor werkloosheid en brugpensioenen, scoort België relatief hoog (2,4% van het bruto binnenlands product in België, tegenover 1,7% als EU-gemiddelde). Op het vlak van actief arbeidsmarktbeleid is dit in mindere mate het geval (0,9% van het BBP in België, tegenover 0,6% als EU-gemiddelde).

Binnen de diverse vormen van actief arbeidsmarktbeleid is vooral de gesubsidieerde tewerkstelling van werklozen in de non-profitsector relatief sterk uitgebouwd in België. De publieke investering in de beroepsopleiding voor werkzoekenden is daarentegen relatief beperkt in België.

De voorbije jaren werden in Vlaanderen een aantal 'klassieke' programma's van gesubsidieerde tewerkstelling omgezet in reguliere jobs, en werd met de uitbouw van de sluitende aanpak van de werkloosheid extra geïnvesteerd in de opleiding en begeleiding van werkzoekenden. In het Waals en Brussels Gewest is deze evolutie minder merkbaar,

en wordt nog steeds twee derde van het totale budget besteed aan gesubsidieerde tewerkstelling, in het Vlaams Gewest is dit nog 40%.

Uit Europees evaluatieonderzoek blijkt overigens dat gesubsidieerde tewerkstelling in de publieke sector een eerder negatief effect heeft op de tewerkstellingsperspectieven van de deelnemers. De activering van werkzoekenden via opleiding en begeleiding blijkt wel efficiënt, in het bijzonder in combinatie met een duidelijk sanctiebeleid.

*Patricia Vroman*

*Lieven Van Wichelen*

*Vlaams Ministerie voor Werk en Sociale Economie*

## Noten

1. Eurostat is bij het samenstellen van deze Labour Market Policy-databank afhankelijk van de informatie die wordt toegeleverd door de verschillende EU-lidstaten. Hierdoor is het mogelijk dat voor een bepaalde lidstaat gegevens voor een bepaalde categorie ontbreken. In de mate van het mogelijke maakt Eurostat telkens een schatting voor de 25 lidstaten, bij te veel ontbrekende gegevens is deze schatting echter niet mogelijk. Doorgaans zijn de beste budgetten voor de verschillende maatregelen overigens relatief goed beschikbaar in de LMP-databank, voor de gegevens over het bereikte aantal deelnemers is dit minder het geval.
2. De gegevens voor Brussel zijn wel enigszins vertekend omwille van de bevoegdheidsverdeling in België. Beroepsopleiding behoort in België immers tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, en dus in het Brussels Gewest tot de Vlaamse en Franse Gemeenschap en tot de Franse Gemeenschapscommissie.
3. Ook m.b.t. het GESCO-programma (Gesubsidieerde Contractuelen) is er consensus tussen de Vlaamse Regering en sociale partners om dit te regulariseren. Zowel budgettair als in termen van begunstigden vormen de GESCO's de omvangrijkste groep in de categorie 'directe jobcreatie', met in 2005 meer dan 35 000 begunstigden in Vlaanderen.
4. Niet alle doelgroepspecifieke kortingen in de sociale zekerheid worden hierbij in rekening gebracht. Bijvoorbeeld de korting voor werkgevers bij de tewerkstelling van jongeren via een startbaanovereenkomst wordt niet meegerekend in deze Europese vergelijking, omdat de aanwerving van een ingeschreven werkzoekende hiervoor

geen expliciete vereiste is. Om dezelfde reden zijn ook de federale stelsels van tijdskrediet en dienstencheques niet opgenomen in deze Europese databank.

5. Vanaf 2006 kan ook de Vlaamse tewerkstellingspremie voor vijftigplussers worden opgenomen in deze categorie tewerkstellingsstimuli in de LMP-databank van Eurostat.
6. De beschutte werkplaatsen vormen hier de grootste groep met meer dan 12 000 doelgroepwerknemers in 2005. Daarnaast zijn er ongeveer 2 850 mensen tewerkgesteld in de sociale werkplaatsen, en compenseert de Vlaamse overheid de lagere productiviteit van werknemers met een arbeidshandicap via de cao 26 en de Vlaamse Inschakelingspremie (VIP).

## **Bibliografie**

- Melis, A. 2006. *Expenditure on labour market policies in 2004*. Eurostat.
- Kluve, J. 2006. *The effectiveness of European Active Labor Market Policy*. Essen en Bonn: RWI en IZA.
- Bollens, J. & Heylen, V. 2005. *De sluitende aanpak. Een evaluatie van de effectiviteit van de vroegtijdige sluitende aanpak van de werkloosheid in Vlaanderen (2002-2004)*. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse overheid in het kader van de Europese aanbesteding VP/2004/14. Leuven: HIVA.