

Hoe actief is het arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen, België en Europa?

De Vlaamse arbeidsmarkt maakt zich op voor de laatste loodjes op de lange weg naar Lissabon. Anno 2008 heeft Vlaanderen op heel wat terreinen al een mooi parcours afgelegd. Maar de laatste loodjes wegen het zwaarst. En het is verre van zeker of en hoe we de eindstreep zullen halen. Veel zal afhangen van de conditie van onze arbeidsmarkt, van de economische conjunctuur, maar ook van het activerend vermogen van het arbeidsmarktbeleid. Met het juiste arbeidsmarktbeleid realiseert Vlaanderen misschien toch nog een aantal Lissabondoelstellingen en bereidt het zich voor op de belangrijke uitdagingen na 2010. Maar is het beleid daartoe wel voldoende uitgerust? Hoe pakken andere Europese landen het aan? Hoe zou het anders en beter kunnen? In dit artikel focussen we op het Vlaamse en Belgische arbeidsmarktbeleid in Europees perspectief. We doen dat op basis van de door de lidstaten samengestelde en door Eurostat gebundelde Labour Market Policy (LMP)-databank.

De conditie van de Vlaamse arbeidsmarkt

Dankzij de economische hoogconjunctuur van de voorbije jaren zijn er steeds meer mensen aan het werk in Vlaanderen. Anno 2007 zijn er per 100 Vlamingen op actieve leeftijd 66 aan het werk, dit is er één meer dan in 2006. Vlaanderen presteert hiermee ruim boven het Belgische gemiddelde (62%) en ook iets boven het Europese gemiddelde (65%), maar blijft desondanks toch nog een stuk verwijderd van de Europese Lissabondoelstelling van 70% tegen 2010. Voor vrouwen realiseert Vlaanderen wél reeds de Europese doelstelling van een arbeidsdeelname van minstens 60%.

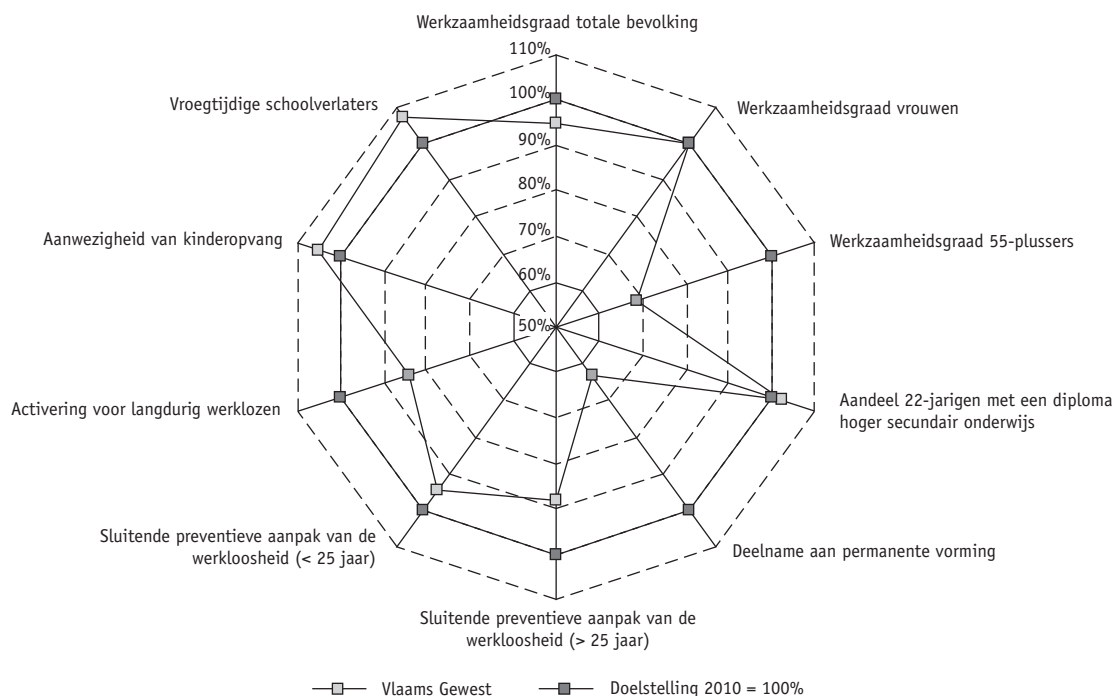
De doelstelling van een hogere arbeidsdeelname wordt verder ondersteund door de hoge scholingsgraad van de bevolking (87% van de 22-jarigen is minstens in het bezit van een diploma hoger secundair onderwijs) en uitgebreide voorzieningen voor kinderopvang (34,5 opvangplaatsen per 100 kinderen jonger dan drie jaar). Op al deze terreinen realiseert Vlaanderen nu reeds de Lissabondoelstellingen voor 2010, en behoort het tot de Europese top.

Aan de andere kant van het spectrum (zie figuur 1) worden de pijnpunten van de Vlaamse arbeidsmarkt in Europees opzicht steeds duidelijker.¹

- In het bijzonder voor 55-plussers, blijft de erg lage arbeidsdeelname (34% in 2007) een structureel pijnpunt, maar ook voor andere kansengroepen (niet EU-burgers, personen met een arbeidshandicap, ...) blijft de kloof met de totale werkzaamheidsgraad groot.
- De deelname aan permanente vorming daalt reeds voor het derde jaar op rij in Vlaanderen tot 8% in 2007, waardoor we steeds verder verwijderd raken van het Europees gemiddelde van 10% en de Europese doelstelling van 12,5% tegen 2010. De daling doet zich zowel voor bij werkenden als bij werkzoekenden.
- Met een activeringspercentage voor langdurig werklozen van 21% scoort Vlaanderen weliswaar iets beter dan in 2006 (19,5%) maar toch nog een eind verwijderd van de vooropgestelde

Figuur 1.

Vlaamse prestaties (2007) in het licht van de Lissabondoelstellingen voor 2010



Bron: Vlaamse Lissabonrapportage 2008

doelstelling van 25% in 2010. Nochtans zou de afname van het aantal langdurig werklozen, in combinatie met een aangehouden activeringsbeleid, aanleiding kunnen geven tot een forse toename van dit activeringspercentage.

De Vlaamse arbeidsmarkt verkeert al bij al in een goede conditie. Ze is in elk geval fitter dan in het verleden, actiever dan heel wat andere Europese landen en dynamisch in Belgisch opzicht. Of ze ook in staat is om de Lissabondoelstellingen te realiseren in 2010, zelfs bij tegenwind (recessie) en met een loodzware demografische last (vergrijzing, ontgroening) onder de arm, zal nog moeten blijken. In elk geval zal het arbeidsmarktbeleid op deze evoluties moeten inspelen.

Arbeidsmarktbeleid in de Europese Unie: actief of passief?

De LMP-databank wordt samengesteld op basis van door de lidstaten aangeleverde informatie in

verband met de bestede budgetten en bereikte deelnemers van het arbeidsmarktbeleid in de Europese Unie. De databank maakt een onderscheid tussen diverse vormen van actief en passief arbeidsmarktbeleid. Tot het actieve beleid (cat. 2-7) behoren onder meer beroepsopleiding, directe job-creatie, tewerkstellingsstimuli, integratie voor personen met een handicap, stimuli voor het oprichten van een onderneming, enzovoort. Tot het passieve beleid (cat. 8-9) behoren de uitkeringen voor werkloosheid en de uitgaven voor vervroegde uittrede. Daarnaast wordt ook een categorie 'algemene arbeidsmarktdienstverlening' (cat. 1) samengesteld waarin onder meer de administratiekosten maar ook de uitgaven voor de opmaak van een individueel begeleidingsplan voor werkzoekenden vervat zitten.

Figuur 2 biedt een overzicht van de bestedingen van de 27 Europese lidstaten² aan arbeidsmarktbeleid, uitgedrukt in het percentage van het bruto binnenlands product (BBP). Anno 2006 besteden de 27 Europese lidstaten gemiddeld bijna 2% van

hun BBP (1,9%) aan diverse vormen van arbeidsmarktbeleid. In 2005 was dat nog 2,1%, in 2004 was dat zelfs nog 2,3%. In de hele Europese Unie lopen de uitgaven voor arbeidsmarktbeleid dus wat terug, vooral in het actieve spectrum.

Ook in ons land nemen de uitgaven voor arbeidsmarktbeleid af, zij het in mindere mate. België reserveert vandaag 2,9% van het BBP voor arbeidsmarktbeleid, dat is iets minder dan in de voorgaande jaren toen de uitgaven net boven de 3% uitkwamen. Toch behoort ons land tot de Europese koplopers. Enkel Duitsland en Denemarken (2004) besteden relatief meer middelen (meer dan 3% van het BBP) aan arbeidsmarktbeleid.³ Daarnaast geven slechts acht landen (waaronder België, maar ook Finland, Zweden, Portugal, Spanje, Frankrijk, Oostenrijk en Nederland) meer dan 2% van het BBP uit aan arbeidsmarktbeleid. In veertien landen, waaronder Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk, liggen de uitgaven voor actief en passief arbeidsmarktbeleid onder de 1% van het BBP.

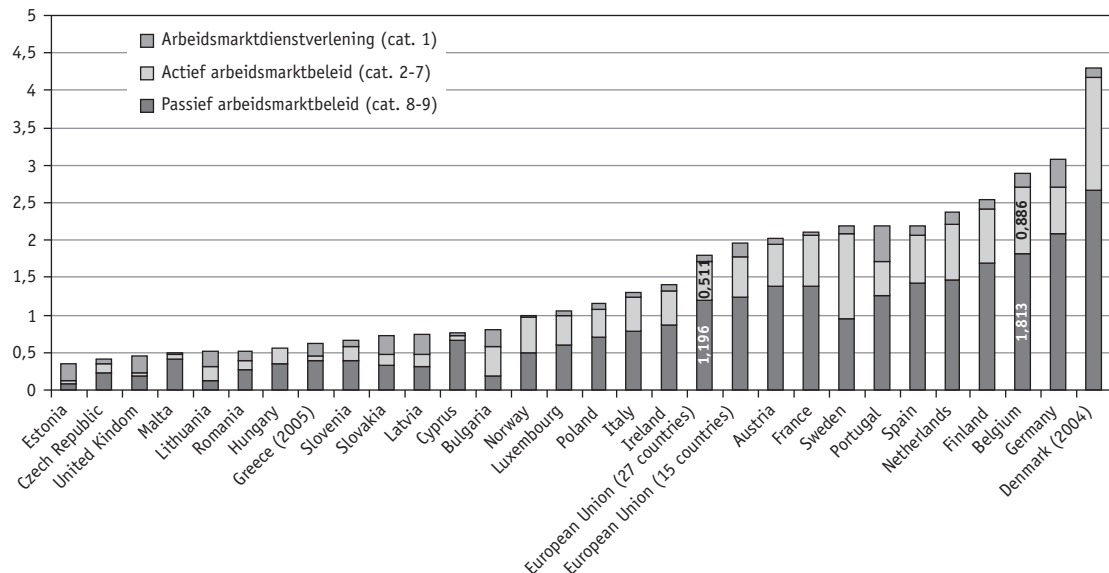
Opedeeld naar categorie stellen we belangrijke verschillen vast in de uitgavenstructuur (zie figuur 2/tabel 1).

Over het algemeen geven de lidstaten weinig middelen uit aan *algemene arbeidsmarktdienstverlening*. Het aandeel van deze categorie in de totale arbeidsmarktuitgaven bedraagt gemiddeld in de EU amper 11%. In landen als Nederland en het Verenigd Koninkrijk ligt dat aandeel een pak hoger, als gevolg van de voorkeur in deze landen voor een geïndividualiseerde begeleidingsaanpak veeleer dan voor plaatsing via traditionele tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen. In België ligt het aandeel van deze categorie relatief laag, met 7% van de uitgaven. Toch blijft het moeilijk om uit de omvang van deze categorie in internationaal vergelijkend perspectief verregaande conclusies te trekken. In heel wat landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, wordt dit aandeel immers vertekend door algemene administratiekosten zoals het beheer van de werkloosheidsverzekering. Ook in ons land vertegenwoordigt de effectieve begeleidingskost van werkzoekenden amper één vijfde van de totale bestedingen in deze algemene categorie 1.

De *uitgaven voor passief arbeidsmarktbeleid* liggen in Europees opzicht heel wat hoger. Zij vertegenwoordigen gemiddeld meer dan 60% van de totale arbeidsmarktuitgaven en 1,2% van het BBP. België

Figuur 2.

Uitgaven voor arbeidsmarktbeleid (in % BBP) in de Europese Unie (2006)



Bron: Eurostat (Bewerking Departement WSE)

besteedt 1,8% van het BBP aan passief arbeidsmarktbeleid, enkel in Duitsland en Denemarken ligt dit aandeel nog hoger. Verhoudingsgewijs geeft ons land echter niet veel meer uit aan passief arbeidsmarktbeleid dan gemiddeld in de Europese Unie. Wél liggen de uitgaven in deelcategorie 9, het prijskaartje van het brugpensioen en van de vrijstelling

van inschrijving voor oudere werklozen, opvallend boven het Europese gemiddelde. In deze uitgavenposten scoren ook enkele Oost-Europese landen erg hoog. Met name Polen en Slowakije besteden meer dan één derde van hun middelen aan uitkeringen voor vervroegde uittrede op de arbeidsmarkt.

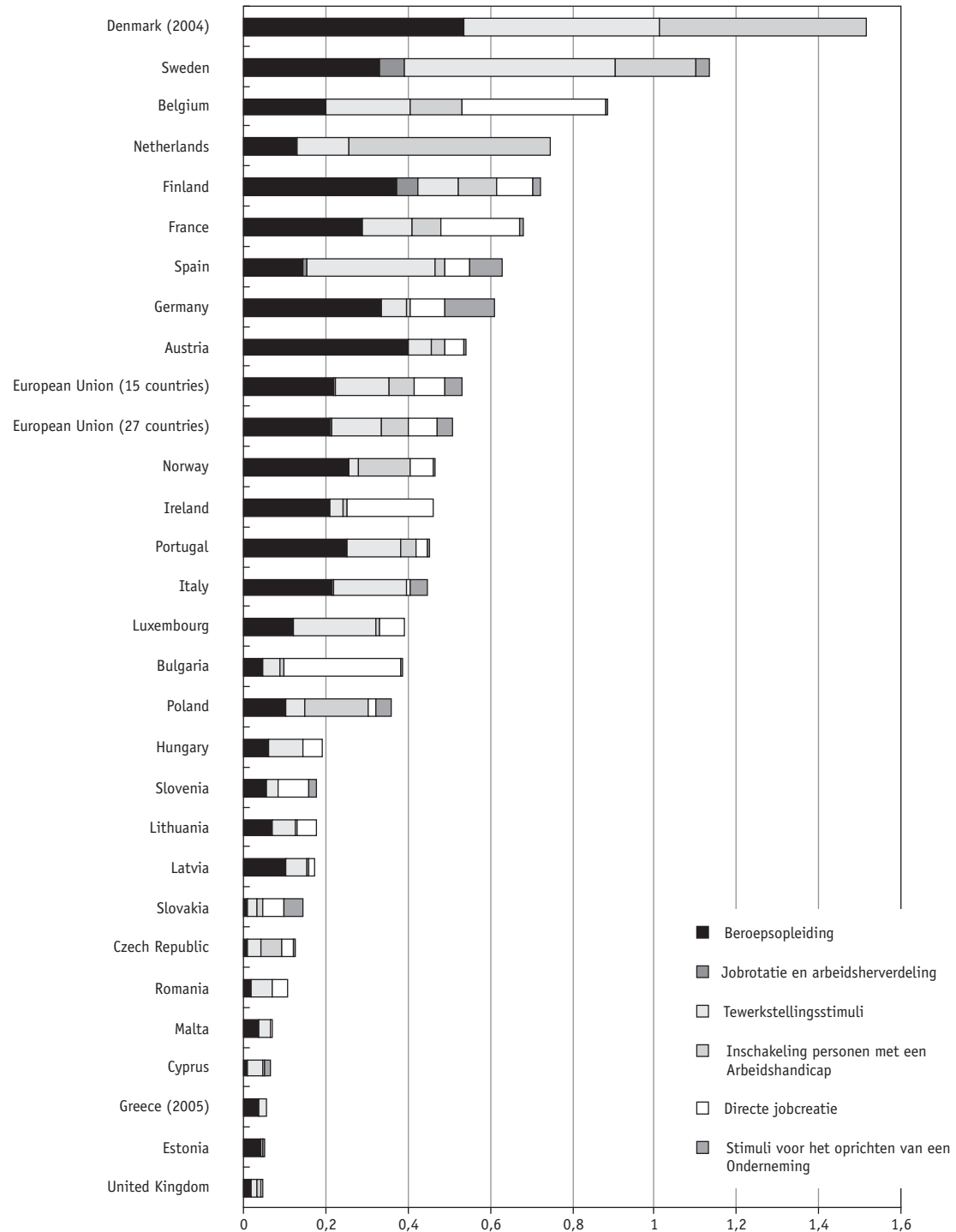
Tabel 1.
Verdeling van de EU-uitgaven voor arbeidsmarktbeleid naar categorie (2006)

(%)	Arbeidsmarkt- dienstverlening (cat. 1)	Actief arbeids- marktbeleid (cat. 2-7)	Passief arbeidsmarktbeleid (cat. 8-9) Waarvan:		
			Cat. 8-9	Werkloosheids- uitkering	Vervroegde uittrede
27 European Union (27 countries)	11,2	26,6	62,2	57,8	4,4
15 European Union (15 countries)	11,2	26,5	62,3	58,4	3,9
Belgium	7,0	30,5	62,5	48,2	14,3
Bulgaria	9,5	61,6	28,9	28,9	
Czech Republic	26,5	25,9	47,6	47,6	
Denmark (2004)	3,8	34,9	61,3	44,7	16,6
Germany	9,0	20,6	70,5	68,6	1,9
Estonia	15,5	33,8	50,7	50,7	
Ireland	15,5	29,4	55,1	51,0	4,2
Greece (2005)	2,4	12,0	85,7	85,7	
Spain	4,4	29,1	66,4	64,6	1,8
France	10,5	29,4	60,1	58,2	2,0
Italy	2,5	35,1	62,4	54,0	8,4
Cyprus	4,5	8,6	86,9	86,9	
Latvia	13,2	31,4	55,3	55,3	
Lithuania	22,6	45,5	31,8	30,5	1,3
Luxembourg	5,3	37,7	57,0	40,3	16,7
Hungary	14,2	30,2	55,8	54,7	1,1
Malta	15,0	12,0	73,0	73,0	
Netherlands	17,5	27,8	54,7	54,7	
Austria	8,3	25,6	66,1	54,1	12,0
Poland	8,1	30,9	61,1	22,4	38,8
Portugal	6,9	24,5	68,6	60,7	7,9
Romania	9,9	24,9	65,2	65,2	
Slovenia	14,3	27,0	58,7	58,7	
Slovakia	26,5	21,9	51,8	18,5	33,3
Finland	5,1	28,4	66,5	50,6	15,9
Sweden	8,2	49,7	42,1	42,1	
United Kingdom	61,2	7,7	31,1	31,1	
Norway	10,7	43,1	46,1	46,1	

Bron: Eurostat – LMP-databank

Figuur 3.

Europese uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid in % van het BBP (2006)



Bron: Eurostat – LMP-databank (Bewerking: Departement WSE)

Opvallend genoeg blijft het aandeel van de *actieve arbeidsmarktuutgaven* relatief beperkt in Europa. Voor elke euro die besteed wordt aan passieve maatregelen wordt gemiddeld in de Europese Unie 46 eurocent uitgegeven aan actief arbeidsmarktbeleid, ook in ons land is dat 'slechts' 43 eurocent. Enkel in Zweden, Letland en Bulgarije is de verhouding invers en wordt minstens één euro uitgegeven voor elke euro die voor uitkeringen voorzien wordt. Ook landen als Noorwegen en Denemarken scoren relatief goed voor deze indicator.

Uitgedrukt in percentage van het BBP, geeft België 0,9% uit aan actief arbeidsmarktbeleid, tegenover 0,5% gemiddeld in de Europese Unie. Opnieuw doen enkel Zweden en Denemarken het beter. De voorsprong die België neemt op het Europese gemiddelde is met andere woorden kleiner voor het actief dan voor het passief arbeidsmarktbeleid.

Achter de uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid gaan belangrijke verschillen schuil (zie figuur 3). Gemiddeld in de Europese Unie vormt beroepsopleiding met meer dan 0,2% van het BBP de belangrijkste uitgavenpost in het arbeidsmarktbeleid, op de voet gevolgd door uitgaven voor tewerkstellingsstimuli, directe jobcreatie en investeringen voor de integratie van personen met een handicap (arbeidsrehabilitatie).

Landen als Oostenrijk, Duitsland en Finland reserveren een groter aandeel voor beroepsopleiding en vorming. In Nederland en de Scandinavische landen leggen de uitgaven voor arbeidsrehabilitatie een groter beslag op de arbeidsmarktuutgaven. Dit is het rechtstreekse gevolg van een omvangrijk aanbod van sociale werkvoorzieningen voor personen met een arbeidshandicap in deze landen. In de Zuidoost-Europese landengroep zijn de tewerkstellingsstimuli dan weer omvangrijker.

De 'actieve' uitgavenstructuur van België onderscheidt zich in de eerste plaats door een hoog aandeel rechtstreekse jobcreatie (en arbeidsrehabilitatie) en relatief geringe uitgaven voor beroepsopleiding. Verder in dit artikel worden deze actieve uitgaven en begunstigden besproken per regio en deelcategorie.

Het aandeel van de actieve arbeidsmarktuutgaven dat ten gunste komt aan werkgevers (in de vorm

van loonsubsidies, premies, kortingen op de sociale zekerheid, enzovoort) ligt gemiddeld in Europa om en bij de 43%, in België loopt dit op tot bijna 60% (zie figuur 4). Het aandeel van de transfers naar dienstverlening ligt in ons land dan weer onder het Europese gemiddelde. In lijn met de vaststellingen die we daarover reeds maakten, situeren vooral Nederland en het Verenigd Koninkrijk zich op dat vlak bovengemiddeld. In Noordse landen maken werkzoekenden meer kans op individuele transfers (individuele loopbaaninstrumenten, opleidingsincentives, en dergelijke meer) dan in Zuid- en Oost-Europese landen. Hier vormen sociale bijdrageverminderingen (bijvoorbeeld meer dan 70% van de actieve uitgaven in Italië) en loonkostsubsidies (bijvoorbeeld meer dan 70% van de actieve uitgaven in Bulgarije) een belangrijk deel van de totale bestedingen voor actief arbeidsmarktbeleid.

Hoe actief is het arbeidsmarktbeleid in België en de gewesten?

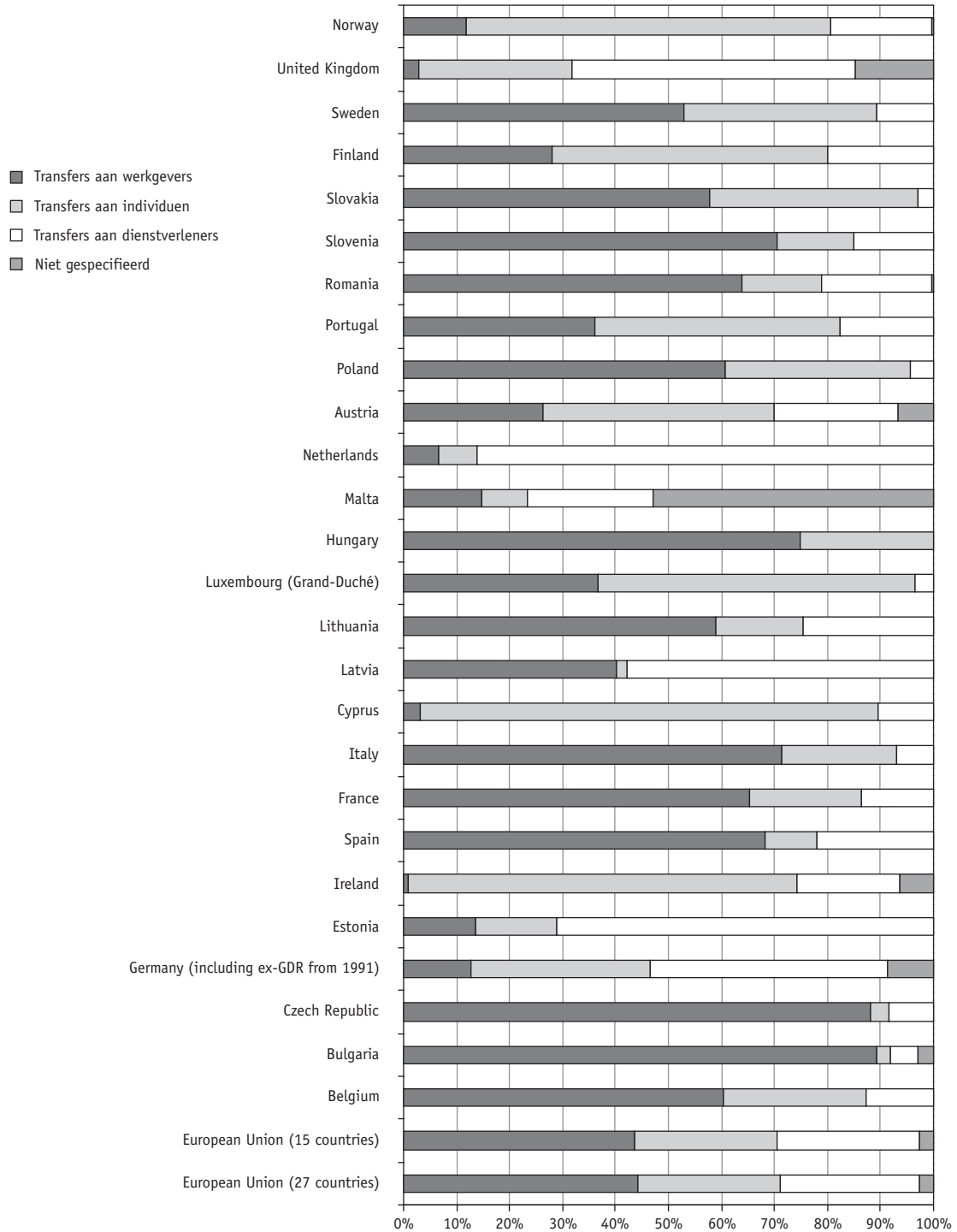
De LMP-databank van Eurostat biedt een veelheid aan gegevens in verband met de uitgavenstructuur van het arbeidsmarktbeleid. Toch kent de methodologie voor dataverzameling één belangrijk nadeel: maatregelen gericht op werkenden worden er niet in opgenomen. De databank focust immers op werkzoekenden, inactieven en werknemers wiens job bedreigd wordt. Ze maakt dus abstractie van de budgettaire kost die gepaard gaat met bijvoorbeeld de federale maatregelen voor lastenverlaging, loopbaanonderbreking en tijdskrediet en de Vlaamse aanmoedigingspremie voor deze stelsels, de dienstcheques (want niet uitsluitend gericht op werkzoekenden), de Vlaamse opleidingscheques voor werknemers, enzovoort. Tabel 2 illustreert het uitgavenpatroon per gewest als we deze maatregelen wél opnemen, figuur 5 houdt vast aan de LMP-methodologie.

Beperkte investering in opleiding en begeleiding

Gemiddeld in de Europese Unie besteden de lidstaten 41% van hun totale budget voor actieve maatregelen aan beroepsopleiding, in België is dit amper 15%. Vlaanderen doet het slechts iets beter, met

Figuur 4.

Europese uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid naar begunstigde (2006)



Bron: Eurostat (Bewerking: Departement WSE)

een opleidingsaandeel van 20% in het totale actieve-rijnsbudget (figuur 5).

Binnen België neemt de federale overheid een aanzienlijk aandeel van meer dan 40% van de opleidingsuitgaven voor haar rekening. Dit zijn met name de werkloosheidsuitkeringen die door de RVA betaald worden aan werkzoekenden tijdens het volgen van een beroepsopleiding of studie. Het aandeel van de federale opleidingsbestedingen in het totale Belgische budget nam wél af van 44% in 2004 tot 41% vandaag.

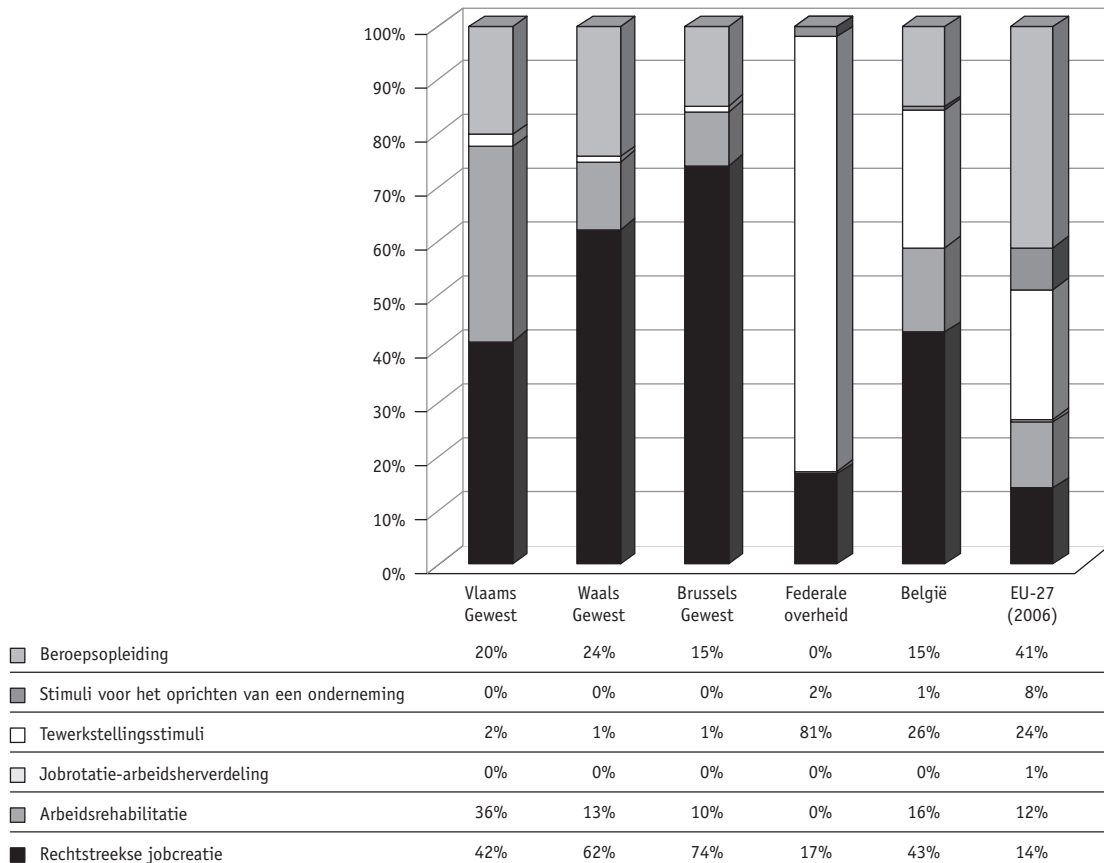
De Vlaamse overheid staat in voor ongeveer 27% van de Belgische uitgaven voor opleiding en vorming. Onder deze categorie is de beroepsopleiding van werkzoekenden door VDAB veruit de belang-

rijkste uitgavenpost, maar daarnaast worden ook aanzienlijk wat middelen geïnvesteerd in de vorming van werknemers en alternerende leer- en werkvormen. Als we de kosten van deze maatregelen in rekening brengen, bedraagt het aandeel van de opleidingscategorie in de actieve bestedingen 22%, in plaats van 20% volgens de LMP-methodologie (figuur 5). Doorheen de jaren nam het aandeel van de opleidingsbestedingen stelselmatig toe in Vlaanderen.

Als we de kosten voor de opleiding van werknemers en deeltijds lerenden buiten beschouwing laten (conform de LMP-methodologie), besteedt Vlaanderen vandaag iets meer dan 1 000 euro per werkzoekende aan beroepsopleiding, tegenover 956 euro in het Waals Gewest en 348 euro in het

Figuur 5.

Belgische actieve arbeidsmarktuitgaven in Europees perspectief (2007)



Bron: Eurostat, FOD Waso (Bewerking Departement WSE)

Brussels Gewest. Hoewel Vlaanderen nog steeds relatief sterker inzet op beroepsopleiding, maakte het Waals Gewest wél een opgemerkte inhaalbeweging; in 2004 besteedde het nog amper 543 euro per werkzoekende aan opleiding. De inhaalbeweging weerspiegelt de vaststellingen uit de EAK-enquêtegegevens in verband met de stijgende opleidingsdeelname van Waalse werkzoekenden.

Een dwarsdoorsnede van de actieve arbeidsmarktuitgaven leert ons dat het aandeel van de beroepsopleiding, in combinatie met de algemene arbeidsmarktdienstverlening, relatief beperkt blijft in België en de gewesten. Waar de samengetelde uitgaven voor beroepsopleiding en dienstverlening 60% van

het totale actieve budget benaderen in de Europese Unie, zijn ze in België goed voor amper 34%. Ook in Vlaanderen nemen beide uitgavenposten anno 2007 slechts een aandeel van 35% van het totale actieve budget voor hun rekening.⁴ In de loop der jaren nam dit aandeel wél stelselmatig toe, voornamelijk ten koste van uitgaven voor rechtstreekse jobcreatie (zie figuur 6).

Als we de uitgaven voor algemene arbeidsmarktdienstverlening beperken tot de begeleidingskost van werkzoekenden stellen we vast dat Vlaanderen instaat voor een groot gedeelte van de Belgische bestedingen. Zo neemt Vlaanderen meer dan 60% van de Belgische kosten voor individuele begelei-

Tabel 2.

Verdeling van de totale actieve arbeidsmarktuitgaven naar gewest, in miljoen euro (2007)

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		Federale overheid		België	
Arbeidsmarktdienstverlening	182,3	24%	87,5	12%	43,7	6%	431,0	58%	744,5	100%
Opleiding en vorming	197,0	27%	204,9	28%	33,1	4%	303,6	41%	738,6	100%
Jobrotatie-arbeidsherverdeling	34,8	5%	0,0	0%	0,0	0%	673,1	95%	707,9	100%
Tewerkstellingsstimuli	18,1	3%	8,1	1%	2,4	0%	657,2	96%	685,8	100%
Arbeidsrehabilitatie	289,8	69%	106,0	25%	21,2	5%	3,5	1%	420,5	100%
Rechtstreekse jobcreatie	332,5	29%	527,0	46%	158,3	14%	135,9	12%	1153,7	100%
Stimuli voor het oprichten van een onderneming	0,0	0%	0,0	0%	0,2	1%	14,9	99%	15,1	100%
Totaal	1 054,5	24%	933,5	21%	259,0	6%	2219,2	50%	4466,2	100%

Bron: FOD Waso (Bewerking Departement WSE)

Tabel 3.

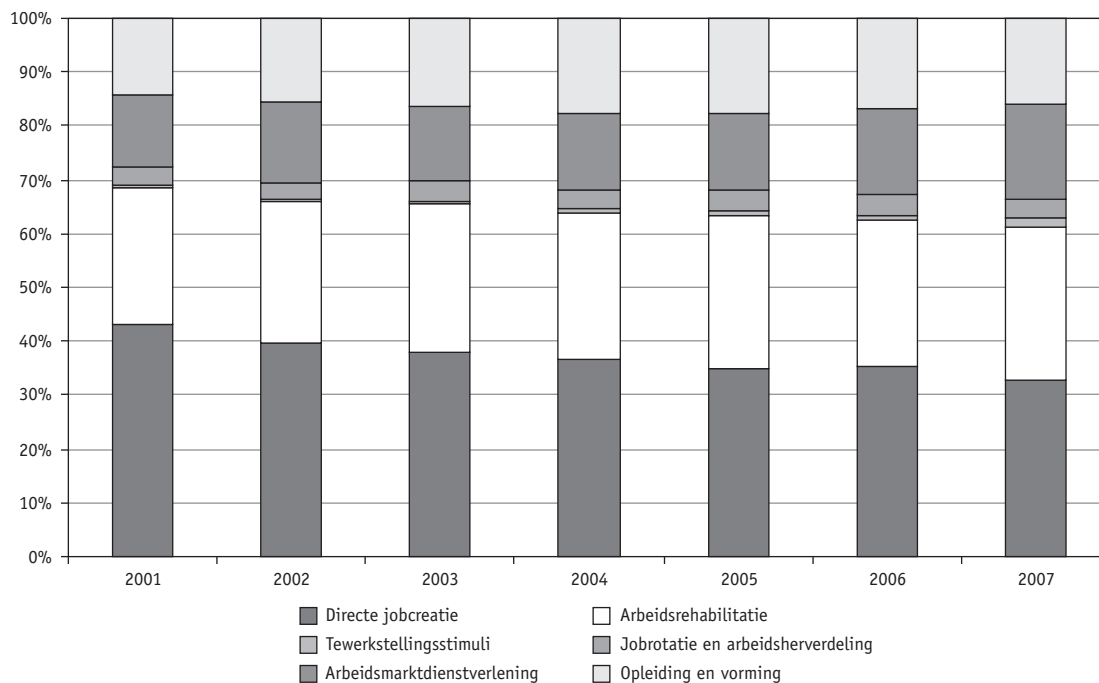
Verdeling van de actieve arbeidsmarktuitgaven voor werkzoekenden naar gewest, in miljoen euro (2007)

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		Federale overheid		België	
Individueel begeleidingsplan	85,2	62%	42,9	31%	10,3	7%	0,0	0%	138,4	100%
Beroepsopleiding	160,16	40%	204,9	52%	31,3	8%	0,0	0%	396,4	100%
Tewerkstellingsstimuli	18,1	3%	8,1	1%	2,4	0%	657,2	96%	685,8	100%
Arbeidsrehabilitatie	289,8	69%	106,0	25%	21,2	5%	3,5	1%	420,5	100%
Rechtstreekse jobcreatie	332,5	29%	527,0	46%	158,3	14%	135,9	12%	1 153,7	100%
Stimuli voor het oprichten van een onderneming	0,0	0%	0,0	0%	0,2	1%	14,9	99%	15,1	100%
Totaal	885,8	32%	888,9	32%	223,7	8%	811,6	29%	2 809,9	100%

Bron: FOD Waso (Bewerking Departement WSE)

Figuur 6.

Evolutie van de arbeidsmarktuittgaven in het Vlaams Gewest (2001-2007)

**Bron:** Departement WSE

ding en van 40% van de kosten voor beroepsopleiding voor zijn rekening. Uitgedrukt in absolute bedragen reserveert Vlaanderen 85 miljoen euro voor de individuele begeleiding van werkzoekenden, het Waals Gewest slechts 43 miljoen euro en het Brussels Gewest iets meer dan 10 miljoen euro. In verhouding tot het aantal werkzoekenden in deze gewesten, resulteert dat in een opmerkelijk hoger bedrag per werkzoekende voor het Vlaams Gewest. Vlaanderen besteedt anno 2007 ongeveer 570 euro per werkzoekende aan begeleiding, tegenover slechts 313 euro in het Waals en 87 euro in het Brussels Gewest.

Aanzienlijke investeringen in rechtstreekse jobcreatie en arbeidsrehabilitatie

In België is en blijft rechtstreekse jobcreatie de voornaamste uitgavenpost. Hieronder vallen de diverse (klassieke en nieuwe) vormen van gesubsidieerde tewerkstelling in de non-profitsector: GESCO, DAC, WEP+, ... Deze maatregelen nemen in ons land meer

dan 40% van het budget voor actief arbeidsmarktbeleid voor hun rekening. Gemiddeld in de Europese Unie is dat minder dan 15%. België is dan ook de Europese koploper op dit vlak.

Het aandeel van de rechtstreekse jobcreatie in de actieve arbeidsmarktuittgaven wordt overigens nog onderschat, omwille van de indeling van sommige programma's voor rechtstreeks jobcreatie onder de categorie 'arbeidsrehabilitatie'. In dit verband denken we in het bijzonder aan de grootschalige programma's van rechtstreekse jobcreatie voor personen met een arbeidshandicap zoals sociale en beschutte werkplaatsen.

Het aandeel van beide categorieën (rechtstreekse jobcreatie en arbeidsrehabilitatie) ligt nog hoger in het Waals en het Brussels Gewest (figuur 5). Van elke euro die in het Waals Gewest aan actief arbeidsmarktbeleid wordt besteed, gaat meer dan zestig eurocent naar rechtstreekse jobcreatie en dertien eurocent naar voorzieningen voor personen met een arbeidshandicap. In het Brussels Gewest is deze verhouding nog scherper. Van elke

euro die er wordt voorbehouden voor actief arbeidsmarktbeleid gaat 84 eurocent naar één van beide categorieën, waarvan 74 eurocent naar rechtstreekse jobcreatie.

De meeruitgave voor rechtstreekse jobcreatie in het Waals en het Brussels Gewest blijkt ook uit het feit dat beide gewesten samen 70% van de uitgaven voor rechtstreekse jobcreatie voor hun rekening nemen. Voor arbeidsrehabilitatie, met onder meer de beschutte werkplaatsen, ligt de verhouding dan weer omgekeerd. Hier neemt het Vlaams Gewest 70% van de Belgische uitgaven voor haar rekening.

Ook het Vlaamse beleid toont vandaag nog duidelijk de sporen van de erfenis om werkloosheid te bestrijden met programma's van rechtstreekse jobcreatie. Anno 2007 vertegenwoordigen deze programma's nog steeds iets meer dan 40% van het totale actieve arbeidsmarktbeleid. Minstens even belangrijk is de veelheid aan voorzieningen voor personen met een arbeidshandicap in Vlaanderen: sociale werkplaatsen, beschutte werkplaatsen, loonkostsubsidies, enzovoort. Samen zijn ze goed voor meer dan één derde van onze uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid.

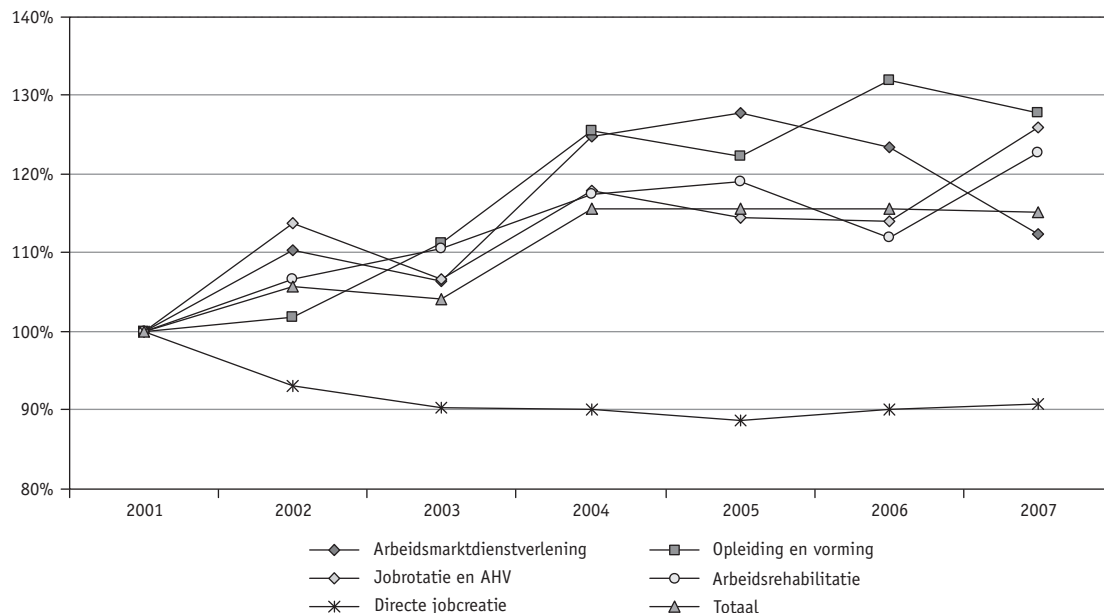
Het budgettaire aandeel van beide categorieën neemt weliswaar af, vooral in Vlaanderen. In 2001 namen ze samen nog bijna 80% voor hun rekening, vandaag zijn ze goed voor ongeveer 75% van de actieve arbeidsmarktuitgaven. Figuur 7 illustreert dat ook het aantal begunstigden van rechtstreekse jobcreatie is afgenomen tussen 2001 en 2007, en dit tegenover een groeiend bereik in de andere categorieën. De afname is het gevolg van de omzetting van de gesubsidieerde tewerkstelling (zoals DAC) in reguliere jobs. Anders dan de programma's voor rechtstreekse jobcreatie, blijven de uitgaven voor de integratie van personen met een arbeidshandicap wél toenemen, en dit voornamelijk als gevolg van budgettaire toename in de beschutte werkplaatsen (+20 miljoen euro in 2007).

De blinde vlekken in het Vlaamse arbeidsmarktbeleid

Dat de gemiddelde Europese uitgavenstructuur (figuur 5) veelkleuriger is dan de Vlaamse, is deels een logisch gevolg van de Belgische bevoegdheidsverdeling. Zo heeft vooral de federale over-

Figuur 7.

Evolutie van het aantal begunstigden van actief arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen (2001 = 100%)



Bron: Departement WSE

heid hefboomen in handen op het vlak van tewerkstellingsstimulering, via loonsubsidies, kortingen op de sociale zekerheid, enzovoort. In deze categorie (tewerkstellingsstimuli) situeren de Belgische bestedingen (26%) zich iets boven het Europese gemiddelde van 24%.

Ook op het vlak van jobrotatie en arbeidsherverdeling beschikt de Federale overheid over belangrijke bevoegdheden, onder andere via het arbeidsrecht (loopbaanonderbreking, tijdskrediet, ...). De federale overheid neemt in deze categorie logischerwijs een aandeel van bijna 100% voor haar rekening. Toch nemen ook de Vlaamse uitgaven op het vlak van jobrotatie en arbeidsherverdeling (cat. 3) en tewerkstellingsstimuli (cat. 4) een groter aandeel in tijdens de afgelopen jaren. Op het vlak van jobrotatie en arbeidsherverdeling was dat het logische gevolg van de aanhoudende groei in het stelsel van de Vlaamse aanmoedigingspremies voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet. In de categorie 'tewerkstellingsstimuli' zorgde de invoering van de tewerkstellingspremie 50+, samen met de groei van de invoegmaatregel, voor budgettaire aangroei.

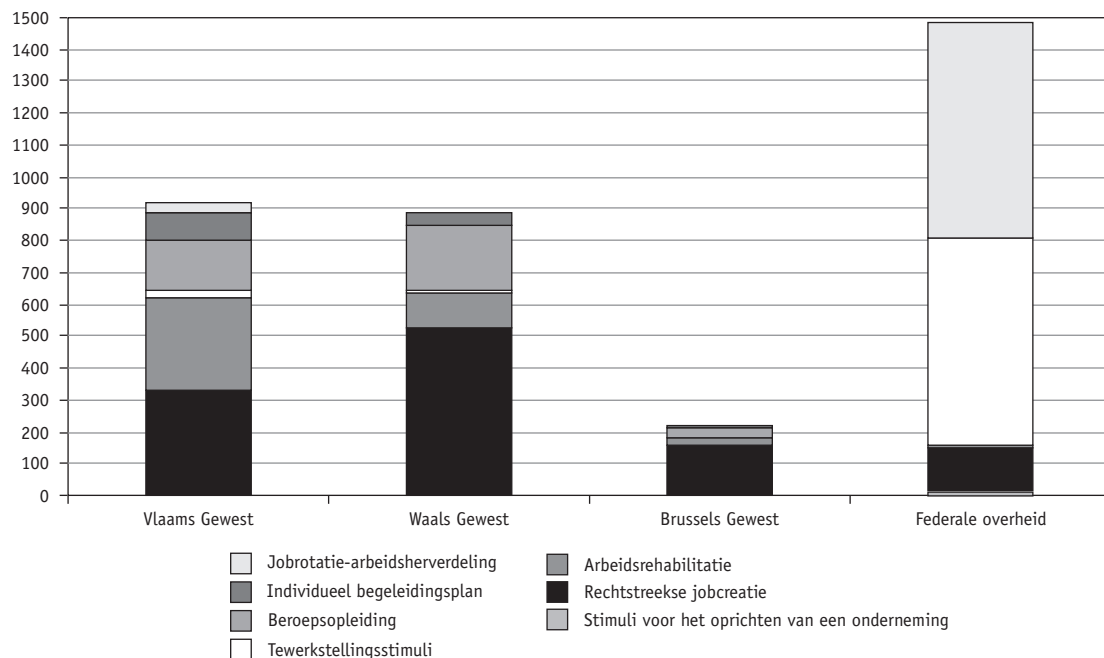
Benchmarking van de Vlaamse actieve arbeidsmarktuitgaven

In het licht van de belangrijkste pijnpunten voor de Vlaamse arbeidsmarkt (de tanende deelname aan levenslang leren, de structurele ondervertegenwoordiging van 55-plussers op onze arbeidsmarkt, de activering van langdurig werklozen) is een vergelijking met andere Europese lidstaten interessant. De LMP-databank biedt ons immers een leerrijke inblik in het arbeidsmarktbeleid van landen die het op deze punten wél goed doen. Omwille van uitstekende scores op het vlak van levenslang leren (om en bij de 25%) én de arbeidsparticipatie van 55-plussers (tot 70%), valt de keuze voor deze vergelijking op de vier Scandinavische landen (Denemarken, Noorwegen, Finland en Zweden).

We toonden al aan dat de Scandinavische landen een relatief groot aandeel van hun BBP besteden aan arbeidsmarktbeleid. Net zoals België, nemen deze landen kopposities in het Europese peloton in. De verhouding tussen uitgaven voor actief en

Figuur 8.

Uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid in België in miljoen euro (2007)



Bron: FOD Waso (Departement WSE)

passief arbeidsmarktbeleid verschilt wel aanzienlijk van het uitgavenpatroon in ons land; in de vier genoemde landen ligt het aandeel van de actieve arbeidsmarktuitgaven immers een stuk hoger. Met Finland is het verschil nog relatief klein, met Zweden is het verschil erg uitgesproken. Het aandeel dat Zweden besteedt aan actief arbeidsmarktbeleid is bijna dubbel zo groot dan het Belgische aandeel.

De grootste verschillen situeren zich binnen de uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid. Figuur 9 plaatst de Vlaamse actieve uitgavenstructuur, met inbegrip van de categorie 'algemene arbeidsmarktdienstverlening', tegenover de Scandinavische 'benchmarklanden'. De benchmarklanden investeren opvallend meer in opleiding en vorming, opvallend minder in rechtstreekse jobcreatie, hun uitgavenpatroon is ook duidelijk heterogener (groot aandeel van tewerkstellingsstimuli, groter aandeel jobrotatie en arbeidsherverdeling).

Van actief naar proactief met het Vlaamse arbeidsmarktbeleid

Wat kunnen we leren uit deze vergelijking met de Scandinavische landen? Ten eerste, dat de actieve, Scandinavische uitgavenstructuur een grotere slagkracht mogelijk maakt op het vlak van deelname aan levenslang leren en de arbeidsparticipatie van vijftigplussers, ...

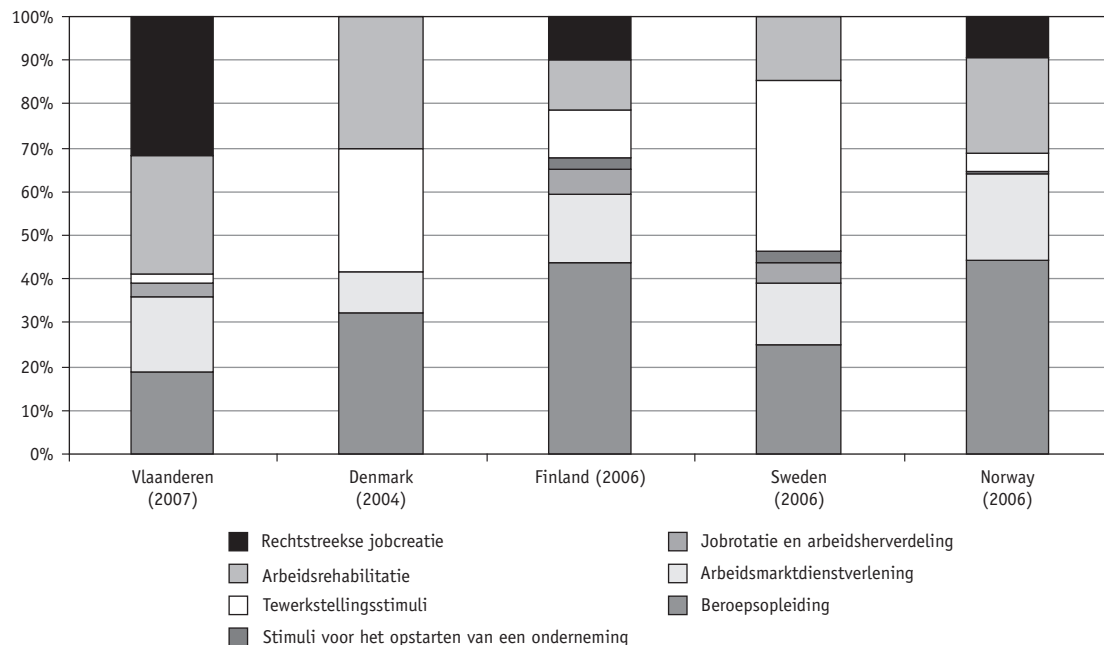
Ten tweede, dat de Scandinavische arbeidsmarkten hierdoor beter gewapend zijn voor een aantal uitdagingen die op ons afkomen: vergrijzing en ontgroening, economische recessie, ... In deze zin zijn ze niet enkel actiever dan de Vlaamse arbeidsmarkt maar ook proactiever én schokbestendig.

Meer opleiding en begeleiding voor werkzoekenden

De vergelijkende analyse van de Vlaamse uitgavenstructuur voor actief arbeidsmarktbeleid vraagt bijkomende inspanningen op het vlak van de opleiding en begeleiding van werkzoekenden. Ingebed

Figuur 9.

Actief arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen en de Scandinavische landen



Bron: Eurostat (Bewerking Departement WSE)

in een volledig sluitende en maatgerichte aanpak, heeft de opleidingsdeelname in Vlaanderen immers duidelijk nog groeimarge. De argumenten voor een verhoogde investering in beroepsopleiding zijn divers:

- *een budgettaire reden*: Europees evaluatieonderzoek (Kluve, 2006) heeft aangetoond dat de efficiëntie van het actief arbeidsmarktbeleid kan worden verhoogd door maatregelen als beroepsopleiding en werkervaring in te bedden in een individuele begeleidingsaanpak, waarin ook sollicitatietrainingen en intensieve begeleidingen vervat zitten;
- *een economische reden*: Met een mogelijke economische recessie in het vooruitzicht is het van belang dat opnieuw sterker wordt ingezet op competentieversterking. De Vlaamse Overheid heeft op dit vlak een aantal hefboomen in handen, zoals de individuele beroepsopleiding in de onderneming (IBO) en andere vormen van werkplekleren. In een context van dreigende recessie kunnen deze instrumenten de rekrutering van nieuwe werknemers via extra opleiding en begeleiding versterken;
- *een maatschappelijke reden*: Een investering in de (beroeps)opleiding van werkzoekenden is ook een investering in menselijk kapitaal. Investerings in beroepsopleiding en werkervaring maken mensen ook weerbaar tegenover de evolutie van de economische realiteit.

Heroriëntering van de rechtstreekse jobcreatie

De rechtstreekse jobcreatie voor werkzoekenden, hetzij via gesubsidieerde tewerkstelling in de quartaire sector (GESCO, DAC., ...) hetzij via specifieke voorzieningen voor personen met een arbeidshandicap (beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen, ...), legt vandaag een groot beslag op de actieve arbeidsmarktbesteding in Vlaanderen. Daartegenover staat dat Vlaanderen kampt met een moeizame activering van langdurig werklozen, in het bijzonder van diegenen met een welzijnsproblematiek of een arbeidshandicap.

De oplossing voor deze paradox situeert zich niet zondermeer in de versnelde afbouw van programma's van rechtstreekse jobcreatie. Een heroriëntering ervan kan wel, in lijn met de ervaringen met experimentele werkvormen in de sociale economie (supported employment, invoegbedrijven, ...) en

op vlak van werkervaring (hervorming WEP+, ...) voor dynamisering zorgen. Verhoogde tewerkstellingskansen voor langdurig werklozen en kansengroepen in deze programma's, aandacht voor een kwalitatieve opleiding en begeleiding van doelgroepwerknemers, kansen op doorstroom naar het reguliere circuit en maatwerk voor werknemers met een welzijnsproblematiek zijn in dit verband de belangrijkste uitdagingen. Het zijn uitdagingen die in eerste instantie moeten worden opgenomen in het werkveld van de sociale economie in Vlaanderen, afgestemd met een sluitende aanpak voor (langdurig) werklozen.

Blinde vlekken wegwerken

Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid staat anno 2008 voor de uitdaging om enkele blinde vlekken weg te werken in beleidsniches waarop vandaag in Europees vergelijkend perspectief relatief beperkt wordt ingezet.

De afgelopen jaren nam het aandeel van de *tewerkstellingsstimuli* in de Vlaamse bestedingen systematisch toe, als gevolg van de invoering van de tewerkstellingspremie 50+ en de groei van de invoegmaatregel. De huidige Belgische bevoegdheidsverdeling maakt een verdere toename van de Vlaamse fiscale kortingen en premies moeilijk, maar niet onmogelijk. Wél is het, als gevolg van de huidige bevoegdheidsverdeling, moeilijk om deze – vaak federale – uitgaven in te bedden in en af te stemmen op het begeleidingsmodel voor werkzoekenden. Dit resulteert niet enkel in een beperking van de Vlaamse beleidsmix, het zorgt ook voor onduidelijkheid en fragmentering en dus vaak ook een beperkt bereik van werkgevers. Nieuwe afspraken in het kader van de staatshervorming kunnen hier mogelijk soelaas bieden.

In de totale uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid nemen de maatregelen voor *jobrotatie en arbeidsbesteding* in Vlaanderen een beperkt aandeel in van 5% (dit zijn de aanmoedigingspremies voor loopbaanonderbreking en tijdskrediet). Het Vlaamse beleid staat vandaag voor de uitdaging om een betere combinatie tussen arbeid en zorgtaken te ondersteunen. Op lange termijn draagt een ontspannen loopbaan immers bij tot een verhoogd arbeidsaanbod en de bereidheid om langer te werken.

Een belangrijke beperking van de LMP-databank is dat *op werknemers gerichte maatregelen* niet in kaart worden gebracht. Nochtans vraagt het arbeidsmarktbeleid een omslag naar werknemersondersteuning. Nadat jarenlang intensief werd ingezet op de transities van werkloosheid naar werk, groeit de nood om ook op de werkvloer en ten aanzien van werknemers een versterkt beleid te voeren.

Besluit

België besteedt in Europees vergelijkend perspectief relatief veel middelen aan arbeidsmarktbeleid. Vooral als het gaat om de passieve uitgaven scoort ons land bij de hoogste van Europa, maar ook op vlak van actieve uitgaven staat ons land aan de Europese top.

Binnen de diverse vormen van actief arbeidsmarktbeleid is vooral de gesubsidieerde tewerkstelling van werklozen in de non-profitsector (rechtstreekse jobcreatie) en de (gesubsidieerde) tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap sterk uitgebouwd in België. De publieke investeringen in beroepsopleiding voor en individuele begeleiding van werkzoekenden blijven daarentegen relatief beperkt in België.

Het Vlaamse uitgavenpatroon weerspiegelt deze 'Belgische' vaststellingen, zij het in iets mindere mate. Als gevolg van de invoering van de sluitende begeleidingsaanpak voor werkzoekenden, is het opleidings- en begeleidingsaandeel in de totale actieve arbeidsmarktkost de afgelopen jaren licht toegenomen. Zeker als het gaat om de uitgaven voor individuele begeleiding heeft Vlaanderen een grote voorsprong op de andere gewesten. Als gevolg van de snellere afbouw en 'regularisering' van gesubsidieerde tewerkstelling in Vlaanderen is ook het aandeel rechtstreekse jobcreatie relatief beperkter dan in de andere gewesten.

Om tegemoet te komen aan de structurele knelpunten van de Vlaamse arbeidsmarkt in het licht van de Europese Lissabondoelstellingen voor 2010 (tanende deelname aan levenslang leren, lage arbeidsparticipatie van 55-plussers, beperkte activering van langdurig werklozen) en om beter gewapend te zijn voor de uitdagingen van de toekomst, is een omslag in de structuur van het actieve arbeidsmarktbeleid nodig. Inspiratie kan worden gevonden in de Scandinavische landen. Hun uitgaven voor opleiding en begeleiding van werkzoekenden

zijn relatief hoog, hun uitgaven voor rechtstreekse jobcreatie relatief laag.

Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid staat dan ook voor de uitdaging om werkzoekenden méér beroepsopleiding en begeleiding aan te bieden (5.1), om programma's van rechtstreekse jobcreatie verder te heroriënteren (5.2) en om een aantal blinde vlekken weg te werken in het gevoerde beleid (5.3).

Willem De Klerck

Lieven Van Wichelen

Vlaamse Overheid, departement Werk en Sociale Economie

Noten

1. De structurele sterktes en zwaktes in het licht van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid worden uitvoerig besproken in de Vlaamse Lissabonrapportage 2008 (downloadbaar via www.werk.be). Deze rapportage geeft een stand van zaken in uitvoering van het Vlaams Hervormingsprogramma 2005-2008. Tegelijkertijd voorziet ze in een update van het Vlaams Hervormingsprogramma, als basis voor beleidsrealisaties tussen 2008 en 2010, de voorlopig laatste cyclus in de (herziene) Lissabonstrategie.
2. Europese lidstaten, met inbegrip van Noorwegen.
3. De opgenomen gegevens voor Denemarken dateren van 2004, voor 2005 en 2006 zijn deze vandaag niet beschikbaar. Toch kozen we ervoor om de gedateerde, Deense gegevens op te nemen omwille van de grote relevantie van het 'Deense Model' inzake actief arbeidsmarktbeleid.
4. Om ook de budgettaire impact van de begeleiding van werkzoekenden via bemiddelings- en begeleidingsinspanningen in kaart te kunnen brengen, nemen we de uitgaven voor arbeidsmarktdienstverlening in de scope (met alle geschetste beperkingen vandien). Elders in de tekst brengen we deze maatregelen (tenzij uitdrukkelijk vermeld) niet in rekening als uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid.

Bibliografie

- Gagel, S., *Nearly 2% of EU-27 GDP spent on labour market policies in 2006*. Eurostat.
- Kluve, J. 2006. *The effectiveness of European Active Labour Market Policy*. Essen en Bonn: RWI en IZA.