
Oriëntatiemogelijkheden voor de Waalse arbeidsmarkt na de zesde staatshervorming

Dejemeppe, M. & Van der Linden, B. 2013. *Les soutiens financiers à la création d'emploi*. Louvain-la-Neuve: IRES – Université catholique de Louvain.

Op de Waalse arbeidsmarkt konden tijdens de jaren 2000 een aantal bemoedigende vaststellingen worden gedaan, zowel wat de creatie van werkgelegenheid (vaak ondersteund door overheidmaatregelen) als de werkloosheid betreft. Toch is de werkloosheid in Wallonië al meer dan dertig jaar lang bijzonder hoog en vaak van lange duur. Dit geldt vooral voor bepaalde groepen (laaggeschoolde jongeren bijvoorbeeld) en bepaalde subregio's. Deze situatie heeft diepe sporen nagelaten in Wallonië. Binnenkort worden echter federale bevoegdheden op het vlak van financiële ondersteuning van de werkgelegenheid overgedragen naar het Waalse Gewest. Wat kan hiermee worden gedaan?

Het institutioneel akkoord rond de zesde staatshervorming verleent de gewesten meer autonomie inzake arbeidsmarktbeleid. Wat de kortingen voor RSZ-doelgroepen en de activering van werkloosheidsuitkeringen betreft, worden de gewesten volledig autonoom voor het gebruik van de budgetten. Dit rapport¹ is bedoeld als uitgangspunt voor een kwalitatief hoogstaand debat over de beleidsmogelijkheden voor de arbeidsmarkt in Wallonië.

Een drieledig rapport

Om de oriëntatiemogelijkheden te schetsen voor het nieuwe, autonome beleid van de gewesten, geven we eerst een overzicht van de Belgische en internationale evaluaties van de impact van

de verschillende vormen van arbeidskostenvermindering. Daarna geven we een geactualiseerd beeld van de Waalse arbeidsmarkt, waarbij we enige afstand nemen voor een langetermijnvisie en ook de vergelijking maken tussen Wallonië en andere regio's. Een logische volgende stap is dat we de redenen achter de vaak zorgwekkende prestaties van de Waalse arbeidsmarkt beter trachten te begrijpen. We beperken ons hierbij tot de werking van de

arbeidsmarkt en gaan dus niet in op een reeks externe factoren die de prestaties van Wallonië kunnen beïnvloeden. Tot slot suggereren we een aantal principes en formuleren we concrete voorstellen voor de aanwending van de federale middelen die geregionaliseerd zullen worden.

Wat weten we over de impact van de beleidsmaatregelen om de arbeidskosten te verlagen?

We moeten het onderscheid maken tussen kostenverlagingen (verminderingen van de werkgeversbijdragen, loonsubsidies, enzovoort) die worden toegekend aan alle werknemers (tewerkstellingsubsidies) en kostenverlagingen die enkel worden

toegekend bij het aanwerven van werknemers (aanwervingssubsidies). Tewerkstellingssubsidies zijn dus zowel van toepassing voor aanwervingen als voor werknemers die al aan de slag zijn. Tewerkstellingssubsidies zijn over het algemeen permanent, terwijl aanwervingssubsidies tijdelijk zijn. Beide soorten subsidies zijn vaak gericht op specifieke categorieën van werknemers.

Tijdelijke aanwervingssubsidies zijn voornamelijk bedoeld om bepaalde categorieën werkzoekenden een (eerste of nieuwe) beroepservaring te bieden. Deze tijdelijke subsidies mogen niet worden beschouwd als reactie op een langdurig ontoereikende productiviteit (een situatie waarin andere middelen nodig zijn, zoals opleidingen in de brede zin of een structurele tewerkstellingssubsidie). Tijdelijke subsidies kunnen om twee redenen een doeltreffend middel vormen om een werkgever ertoe aan te zetten over te gaan tot een aanwerving die hij anders niet zou gedaan hebben. Enerzijds is het voor een werkgever niet eenvoudig om de kwaliteiten van een werkzoekende te achterhalen. Elke aanwerving vormt dan ook een risico. Een tijdelijke aanwervingssubsidie kan worden beschouwd als een vorm van verzekering tegen dit risico. Het is ook zo dat langdurige werkloosheid een negatieve invloed heeft op de knowhow en op een aantal gedragsfactoren die belangrijk zijn binnen een arbeidsrelatie. Een tijdelijke aanwervingssubsidie kan een compensatie vormen voor het bijhorende productiviteitsverlies. Het tijdelijke karakter ervan is compatibel met een duurzame tewerkstelling indien het productiviteitsverlies tijdens de professionele ervaring wordt weggeremd en verdwijnt.

Volgens de in dit rapport samengevatte internationale en Belgische evaluatieliteratuur lijken tijdelijke aanwervingssubsidies doeltreffend voor jonge, onervaren en laaggeschoolde werkzoekenden, die op die manier een integratiemogelijkheid krijgen. Voor langdurig werkzoekenden kunnen deze tijdelijke subsidies eveneens doeltreffend zijn omdat ze mogelijk zorgen voor een nieuwe werkervaring na een langdurige onderbreking. Voor de andere bevolkingsgroepen blijken tijdelijke subsidies niet doeltreffend.

In vergelijking met tijdelijke aanwervingssubsidies zijn tewerkstellingssubsidies duurder indien geen rekening wordt gehouden met de effecten

op de tewerkstelling, de sociale zekerheid en de overheidsfinanciën. Ze bieden echter het voordeel dat ze de werkgevers een duidelijke en duurzame boodschap geven over de arbeidskosten. In tegenstelling tot tijdelijke aanwervingssubsidies beïnvloeden tewerkstellingssubsidies zowel aanwervingen als ontslagen. Zolang de vermindering focust op de onderste loonniveaus, besluiten de Belgische en Franse evaluaties dat er een positief effect is op de werkgelegenheid. Door verschillen qua methode varieert het belang van dit effect nogal sterk van studie tot studie.

Diagnose-elementen voor de Waalse werkloosheid

Sinds 1983 loopt de (administratieve) werkloosheidsgraad in Wallonië en Vlaanderen uiteen. Als we Wallonië vergelijken met de Europese regio's waarmee het gewest een grens deelt, was tijdens de periode 2000-2012 alleen in de regio Nord-Pas-de-Calais het werkloosheidsprobleem zorgwekkender dan in Wallonië.² Als we de vergelijking verder opentrekken, ligt de gestandaardiseerde Waalse werkloosheidsgraad in 2011 en 2012 onder het gemiddelde van de EU-27 en dat van de eurozone (bron: Eurostat). Achter de gemiddelden gaan echter zeer uiteenlopende cijfers schuil tussen verschillende subregio's, diploma's, enzovoort. Vooral de problematiek van de (laaggeschoolde) jongeren en van de langdurige werkloosheid blijft in Wallonië zeer acuut. In veel landen zien we overigens een polarisering van de werkloosheid. Dit betekent dat werkloosheid zich vooral voordoet in bepaalde gezinnen en niet verspreid is over heel de bevolking. Dit probleem is acuter in Wallonië dan in Vlaanderen.

Als we het niveau van de sectorale loontrekkende tewerkstelling in 1986 (het eerste beschikbare jaar in de HERMREG-statistieken) gelijkstellen aan (index) 100, dan zien we dat het niveau van de industrie in 2011 in Wallonië 68 bedraagt en in Vlaanderen 74. In de bouw bedraagt het niveau voor beide gewesten 141. In de commerciële diensten haalt Wallonië 169 en Vlaanderen 192. In het onderwijs en de overheidsdiensten is het niveau in Wallonië 111 en in Vlaanderen 117. Over een langere periode zijn deze gewestelijke verschillen dus aanzienlijk. Er lijkt zich echter een verandering

voor te doen. Als we het niveau van de loontrekende tewerkstelling in 2007 gelijkstellen aan (index) 100, dan zijn de niveaus van de zonet vermelde sectoren in 2011 zeer gelijkaardig in Wallonië en Vlaanderen, en die van de industrie zelfs hoger in Wallonië. Voor de periodes 2008-2010 en 2010-2011 is de brutowerkgelegenheidscreatie groter in de Waalse monoregionale ondernemingen³ dan in Vlaanderen. Het brutowerkgelegenheidsverlies is dan weer ongeveer even groot.⁴ Terwijl de door de RVA financieel gesteunde banen in Wallonië in 2000 slechts ongeveer 5% vertegenwoordigden van de arbeid in loondienst, is dat cijfer in 2011 opgelopen tot meer dan 12%, tegenover 11% in Vlaanderen.

In Wallonië stellen we ook het laagste aandeel werknemers vast dat aan de slag is in het eigen gewest (83% in 2009). Het aantal (ongeveer 42 500) en het aandeel (3,3 %) Waalse werknemers die aan de slag zijn in Vlaanderen blijven laag. Het omgekeerde is eveneens waar. Bijna tien procent van de Walen is daarentegen tewerkgesteld in het Brussels gewest.

Er wordt vaak gezegd dat er op het Waalse grondgebied algemeen gezien één vacature is per veertig werkzoekenden. Het rapport legt uit waarom de berekeningswijze waarop deze grootteorde gebaseerd is, discutabel is en we stellen een verbeterde meting voor van de gemiddelde verhouding tussen het aantal werkzoekenden en vacatures in Wallonië.⁵ Volgens onze berekening waren er in 2012 algemeen beschouwd ongeveer vijf werkzoekenden per vacature van het Forem in Wallonië. Dit cijfer zakt indien we rekening houden met vacatures die niet worden gepubliceerd door het Forem, met vacatures voor uitzendwerk of met vacatures doorgegeven door andere gewesten of andere partners van het Forem. We besluiten hieruit dat er wel een relatieve discrepantie is tussen het aantal vacatures en het aantal werkzoekenden in Wallonië, maar dat de cijfers lang niet zo extreem zijn als meestal wordt gezegd.

Het ontoereikende aantal vacatures is gedeeltelijk te verklaren door een reeks factoren buiten de arbeidsmarkt, of het nu gaat om factoren buiten België (de financiële en bankencrisis bijvoorbeeld), nationale factoren (bijvoorbeeld concurrentieproblemen op de markten voor goederen en diensten die tot hogere energieprijzen leiden dan elders) of

gewestelijke factoren (bestuurlijke problemen bijvoorbeeld). Een andere factor die dit lage aantal vacatures verklaart, zijn de arbeidskosten. Het rapport gaat dieper in op deze kosten die verband houden met de productiviteit. In vergelijking met het Belgische gemiddelde wordt het verschil in loonkosten per eenheid product in de marktsector, waar Wallonië het historisch gezien altijd minder goed deed, kleiner. In 2011, het meest recente beschikbare jaar, bedroeg het cijfer 61,3 in Wallonië tegenover een Belgisch gemiddelde van 60,2.⁶ Achter deze gemiddelden gaan sterk uiteenlopende cijfers per sector schuil. Volgens de regionale rekeningen zijn de loonkosten per eenheid product lager in Vlaanderen dan in Wallonië voor de meeste marktsectoren. De kostencompetitiviteit is dus niet positief in Wallonië. Er zijn echter evengoed sectoren waar de concurrentiepositie van Wallonië beter is.

Tegenover het geclaimde gebrek aan vacatures moet een andere, ogenschijnlijk tegengestelde kwestie worden geplaatst. Deze betreft de toenemende moeilijkheid om openstaande vacatures in Wallonië in te vullen. De subregionale problemen en de skill mismatch zijn in Wallonië al geruime tijd geïdentificeerd (Binon et al., 1999, Sneessens en Shadman-Mehta, 2000). Het blijkt echter moeilijk om aan te tonen dat dit probleem ernstiger is geworden sinds het begin van de financiële crisis. De belangrijkste oorzaken voor deze aanhoudende mismatch lopen uiteen: de ongelijke prestaties van het verplichte Franstalige onderwijs, de ingrijpende veranderingen vastgesteld over langere periode in de arbeidsstructuur en de moeilijkheid om werknemers om te scholen, het beperkte aanbod qua openbaar vervoer en kinderopvang, de problematiek van de talenkennis, culturele verschillen tussen de verschillende delen van het land, discriminatie bij aanwerving en huisvesting. De oorzaken die verband houden met huisvesting zijn niet beperkt tot discriminatie alleen. Enerzijds worden gebieden met een hoge tewerkstellingsgraad meestal gekenmerkt door hoge woningprijzen. Minder gegoede bevolkingsgroepen zien zich bijgevolg genoodzaakt om te wonen in gebieden waar de tewerkstellingsperspectieven minder gunstig zijn. Anderzijds besluiten Isebaert et al. (2011) dat in een voor de rest gelijke situatie een verhoging van de eigenomsgraad met één procentpunt in België leidt tot een daling van de geografische mobiliteit en zo tot een daling van de tewerkstellingsgraad met 0,3

procentpunten. Dit niet te verwaarlozen effect bij een hoge eigendomsgraad is onder meer te wijten aan de hoge transactiekosten bij de verkoop van een woning.

Ook het gedrag bij het zoeken naar werk en het ingaan op vacatures kan de mismatchproblemen verklaren. De wetenschappelijke kennis ter zake is in België echter zeer beperkt. We weten dat, ondanks verbeteringen in de loop der jaren, de inkomsten van bepaalde groepen werkzoekenden weinig stijgen wanneer ze weer aan het werk gaan. We weten echter zeer weinig over de relatie tussen de toename van de financiële middelen en het gedrag in België. Wat het gemiddelde aantal methodes betreft die werkzoekenden in België gebruiken, bevindt België zich voor de periode 2006-2008 achteraan het Europese peloton, met minder dan drie methodes. Er is op dat vlak geen verschil tussen de drie gewesten van het land. Volgens de Enquête naar de arbeidskrachten (2003-2012) geven werkzoekenden in België aan dat ze vaker dan in de buurlanden gebruikmaken van private en publieke tewerkstellingsbureaus om werk te vinden.⁷ De positie van België is echter omgekeerd wanneer het gaat om het plaatsen of ingaan op zoekertjes, het zich rechtstreeks richten tot de werkgevers of het gebruik van netwerken (familie, vrienden, vakbonden). Tot slot is het zo dat de vraag naar de genomen stappen in de zoektocht naar werk in de Belgische Enquête naar de arbeidskrachten voor 2011 niet verwees naar een expliciete periode. Sinds 2011 wordt gevraagd naar de maand voorafgaand aan de enquête. Het is symptomatisch vast te stellen dat de Waalse werkloosheidsgraad tussen 2010 en 2011 twee procentpunten is gedaald. De *relatieve* grootte van de daling is in Vlaanderen echter gelijkaardig. Deze bruuske daling mogen we niet naïef toekennen aan de aangescherpte vereisten inzake het zoeken naar werk alleen. Het is echter even twijfelachtig dat er geen enkel verband zou zijn, gezien de substantiële toename van het gewestelijke niveau van inactiviteit tussen 2010 en 2011.

Wat betreft het gedrag inzake het ingaan op vacatures is de kennis zelfs nog beperkter (zie echter Cockx et al, 2011, voor jongeren in Vlaanderen). In zijn jaarlijkse rapporten somt de RVA per gewest de sancties (of 'geschillen') op die voortvloeien uit gedrag dat gelijkgesteld kan worden met een

situatie van vrijwillige werkloosheid. De sancties voor het weigeren van een geschikte baan zonder gegronde reden worden gegroepeerd bij de sancties die voortvloeien uit ander gedrag, zoals het weigeren of stopzetten van opleidingen. Hoewel ze zeer beperkt zijn (gemiddeld minder dan 1% van de werklozen met een uitkering per maand), zijn deze sancties voor vrijwillige werkloosheid frequenter in Vlaanderen, maar sinds 2005 neemt hun aandeel snel toe in Wallonië, zodanig dat de frequentie reël nagenoeg gelijk is aan die in Vlaanderen. Deze toename in Wallonië lijkt echter eerder het gevolg te zijn van een grotere detectiekans van vrijwillige werkloosheid dan van een toename van gedrag dat gelijk staat met vrijwillige werkloosheid.

Tot slot suggereert de zeer lange werkloosheid van bepaalde bevolkingsgroepen dat een deel van de actieve Waalse bevolking ver verwijderd is van de normale arbeidsmarkt en de bijbehorende productiviteitsvereisten. Het is dan ook plausibel dat de werkgevers geen rekening meer houden met deze arbeidskrachtreserve. Zonder ingrijpende en gepaste inspanningen lijkt de terugkeer van deze groepen naar de arbeidsmarkt dan ook niet waarschijnlijk. Het is met name noodzakelijk om de kloof tussen de arbeidskosten en de productiviteit te dichten.

Hervormingsvoorstellen

De Waalse arbeidsmarkt kampt dus tegelijk met het probleem van een beperkt aantal vacatures (hoewel die ontoereikendheid vaak wordt overdreven) en met moeilijkheden om de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen. Ondanks een groot gebrek aan grondige evaluaties van het gevoerde beleid beveelt het rapport de volgende oriëntaties aan:

- Een verduidelijking van de nagestreefde doelstellingen en een vereenvoudiging van het gevoerde beleid, zodat de overgedragen federale middelen kunnen ingezet worden voor een doeltreffend tewerkstellingsbeleid. De doeltreffendheid hangt af van de concrete modaliteiten van het beleid en van een professioneel beheer van de beleidsmaatregelen. De APE-maatregelen (Aide à la Promotion de l'Emploi) hebben te veel doelstellingen en werden, volgens diverse instanties, niet optimaal beheerd. We raden ook een betere coherentie aan van een reeks middelen die

- inspelen op nabijheidsbehoeften: thuiszorgdiensten, nabijheidsdiensten met maatschappelijk karakter en bepaalde te regionaliseren middelen (dienstencheques en Plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen).
- Personen die zeer ver van de arbeidsmarkt af staan, beschikken vaak niet over de capaciteit om snel werk te vinden in de gewone economie. We stellen dan ook voor om geen wijzigingen aan te brengen in de te regionaliseren bedragen voor de sociale inschakelingseconomie (SINE-maatregel) of de inschakelingsbedrijven.
 - De huidige gemiddelde loonkosten, bijvoorbeeld in de industrie, maken lineaire verminderingen (die gelden voor alle loonniveaus) van de werkgeversbijdragen zeer duur en weinig doeltreffend. Uit studies blijkt bovendien dat de impact per euro vermindering het grootst is onderaan de loonschaal. De toegang tot werk is bijzonder moeilijk voor lager geschoolde werknemers. We raden aan om bij de verminderingen van de overgedragen werkgeversbijdragen vooral te focussen op meer structurele verminderingen, met een focus op Waalse werknemers met een brutoloon lager dan 2000 euro per maand. Deze maatregel is goed voor zowat 30% van de werknemers en kost 180 miljoen euro, zonder de positieve parafiscale gevolgen. Na de hervorming zou de werkgeversbijdrage bij het minimumloon maar 6% meer bedragen. Dit moet op termijn leiden tot een verhoging van de werkgelegenheid in de beoogde loongroepen met 7 000 tot 11 000 banen.
 - Jongeren, en in het bijzonder laaggeschoolden, kampen met een gebrek aan beroepservaring. Voor heel wat langdurig werklozen is deze ervaring niet meer relevant. De RVA kent momenteel arbeidstoelagen toe (een gedeelte van het nettoloon wordt tijdelijk betaald door de instelling en niet door de werkgever). We raden aan om deze toelagen te heroriënteren naar laaggeschoolde Waalse jongeren die een instapstage doen en naar langdurig werklozen. Rekening houdend met de beschikbare beoordelingen en om bepaalde ongewenste effecten te vermijden, moet de arbeidstoelage tijdens de werkloosheid geleidelijk aan stijgen en niet langer dan ongeveer zes maanden lang worden toegekend. De brutokosten hangen af van het gebruik van de maatregel, maar moeten in de grootteorde van 30 miljoen euro liggen.

- Eén van de mogelijke antwoorden op de aanwervingsmoeilijkheden is de verhoging van de netto-inkomsten voor wie opnieuw aan de slag gaat, onder meer als betere compensatie voor de arbeidsomstandigheden van bepaalde moeilijk in te vullen vacatures. Een doelgerichte versterking van het federale beleid op het Waalse grondgebied is wenselijk.

Bruno Van der Linden
Muriel Dejemeppe
Université catholique de Louvain (UCL)

Noten

1. Het volledige rapport is online beschikbaar: <http://perso.uclouvain.be/bruno.vanderlinden/SOUTIENS%20FINANCIERS%20CREATION%20EMPLOIS.pdf>
2. In 2012 waren ook de prestaties van de regio's Champagne-Ardenne en Lorraine slechter dan in Wallonië.
3. Met de term monoregionale (of uniregionale) ondernemingen wordt verwezen naar werkgevers die slechts in een gewest vestigingen hebben, zodoende de werknemers van deze ondernemingen met zekerheid aan een gewest (werkplek) kunnen worden gekoppeld.
4. Zie <http://www.dynam-belgium.org/> Deze berekeningen zijn gebaseerd op alle werkgevers onderworpen aan de Belgische sociale zekerheid, inclusief de lokale openbare besturen.
5. De berekeningen van het rapport zijn bijgewerkt voor het jaar 2012 door Dejemeppe en Van der Linden (2013).
6. <http://www.iweps.be/remunerations-et-productivite-par-tete>
7. Er is echter één uitzondering: het gebruik van publieke tewerkstellingsbureaus is frequenter in Duitsland dan in België.

Bibliografie

- Binon, F., Charles, J.-B., Deschamps, R., Delaigle, S., Jacquemin, J.-C., Lohest, O., Mignolet, M., Sneessens, H. & Van der Linden, B. 1999. *Recherche relative aux facteurs explicatifs de l'évolution de l'emploi et de la divergence interrégionale pour la période 1974-1995 : synthèse du diagnostic et recommandations*. Wallonie, Revue du Conseil Economique et Social de la Région wallonne, 58, 45-57.
- Cockx, B., Dejemeppe, M. & Van der Linden, B. 2011. *Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*. Politique scientifique fédérale et Academia

- Press, Gent, 2011. http://www.belspo.be/belspo/ta/publ/academia-comportement%20recherche%20emploi_U1650_16x24.pdf.
- Dejemeppe, M. & Van der Linden, B. 2013. *Les soutiens financiers à la création d'emploi*. IRES Université catholique de Louvain. <http://perso.uclouvain.be/bruno.vanderlinden/SOUTIENS%20FINANCIERS%20CREATION%20EMPLOIS.pdf>.
- Dejemeppe, M. & Van der Linden, B. 2013. *Le manque d'emploi en Wallonie : mythes et réalité*. Regards Economiques, nr. 103. http://www.regards-economiques.be/index.php?option=com_reco&view=article&cid=127.
- Isebaert, D., Heylen, F. & Smolders, C. 2011. *Houses and/or jobs: ownership and the labour market in Belgian districts*. CESifo Working Paper Series 3371, CESifo Group Munich.
- Sneessens, H. & Shadman, F. 2000. *Marco-economische analyse van de effecten van doelgerichte verminderingen van de sociale lasten*. Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 42 (3).