
Naar een nieuw arbeidsmarktbeleid voor Vlaanderen na de staatshervorming?

Een analyse van huidige Vlaamse en federale tewerkstellingsmaatregelen

De zesde staatshervorming zal de gewesten bijkomende bevoegdheden geven op onder andere het gebied van arbeidsmarktbeleid. Vlaanderen krijgt daardoor de bevoegdheid over een veelheid aan bestaande tewerkstellingsmaatregelen. Momenteel heeft Vlaanderen een budget van 1,27 miljard euro voor haar eigen arbeidsmarktbeleid. Van dit bedrag wordt ongeveer 800 miljoen euro besteed aan tewerkstellingsmaatregelen, een budget waar nog eens 2 miljard euro aan nieuwe, voorheen federale, maatregelen zal bijkomen in het kader van de staatshervorming. In het onderzoek worden de bestaande Vlaamse en de over te dragen federale maatregelen naast elkaar gelegd wat betreft doelgroepen, sectoren waar ze worden ingezet, budgetten en bereik. Daarnaast kijken we naar indicatoren die beschikbaar zijn over de efficiëntie en effectiviteit van alle maatregelen, om aanbevelingen aan te reiken voor een nieuw Vlaams arbeidsmarktbeleid.

Doelstellingen en aanpak van het onderzoek

In het kader van het Vlinderakkoord en de zesde staatshervorming zullen in 2014 belangrijke bevoegdheden rond het arbeidsmarktbeleid worden overgeheveld naar de gewesten en gemeenschappen. De

vraag stelt zich wat deze hiermee kunnen en zullen doen.

Dit onderzoek brengt daarom in de eerste plaats in kaart over welke tewerkstellingsmaatregelen de Vlaamse overheid in 2014 zal beschikken binnen haar bevoegdheden rond arbeidsmarkt. Daartoe werd een inventarisatie gemaakt van de Vlaamse tewerkstellingsmaatregelen, samen met de federale instrumenten van tewerkstelling die zullen worden overgedragen. Zo willen we een totaalbeeld geven van de instrumenten en budgetten die Vlaanderen na 2014 ter beschikking zal hebben om een eigen werkgelegenheidsbeleid te voeren. Naast de loutere inventarisatie van de over te dragen maatregelen willen we waar

mogelijk zicht geven op hun efficiëntie en effectiviteit. De bedoeling daarbij was echter niet om elke maatregel of instrument te evalueren noch ze op individuele basis te beoordelen, maar om ze te vergelijken binnen een portfolio-evaluatie met het oog op hun plaats in het Vlaamse arbeidsmarktbeleid na 2014.

In deze studie focussen we op die maatregelen die gericht zijn op het stimuleren van de tewerkstelling, hetzij via gebruik van tewerkstellingsstimuli, hetzij door directe tewerkstellingscreatie. We vertrekken hierbij van een indeling gehanteerd door Mathot (2013), die afgeleid is van de indeling voor actief arbeidsmarktbeleid van Eurostat. De maatregelen rond de arbeidsmarktdiensten, beroepsopleiding en flexibilisering werden niet weerhouden voor verdere analyse. De keuze om ons te richten op de zuivere tewerkstellingsmaatregelen wil de rol van andere instrumenten in het arbeidsmarktbeleid niet miskennen, maar is bedoeld om een duidelijk kader te geven aan de analyse. Sommige maatregelen kunnen niet eenduidig onder één noemer geplaatst worden en bevinden zich op de grens tussen tewerkstellingsstimuli, jobcreatie en andere velden. In dat geval zijn ze wel opgenomen in de eerste analyse.

De inventarisatie baseert zich voornamelijk op de administratieve gegevens van de diensten en agentschappen die de maatregelen beheren, waaronder het Departement Werk en Sociale economie, het subsidieagentschap Werk en Sociale economie, de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), de Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling (RVA), de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en de Federale Overheidsdienst Werk, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO). Daarnaast doen we beroep op literatuur over de staatshervorming en bestaand onderzoek van de verschillende tewerkstellingsinstrumenten. Omwille van de beschikbaarheid van data wordt 2011 als referentiejaar gebruikt zodat de verschillende maatregelen met elkaar kunnen worden vergeleken.

Aan de hand van de inventarisatie werden de verschillende maatregelen en bijhorende instrumenten geanalyseerd volgens de doelgroep die de maatregel wil bereiken en de sectoren die op de maatregel beroep kunnen doen. In tweede orde vergeleken we de coherentie, efficiëntie en effectiviteit van de maatregelen door de bestedingen, het bereik en de resultaten met elkaar te vergelijken. Daarbij ligt de klemtoon op het geheel van de set van maatregelen, los van de individuele maatregelen.

Inventaris van de Vlaamse tewerkstellingsmaatregelen

De Vlaamse overheid beschikt, voor de staatshervorming, over een budget van 1,27 miljard euro voor haar bevoegdheden binnen het arbeidsmarktbeleid. Dit bedrag stemt overeen met ongeveer 8% van het totale budget dat in België aan werkgelegenheidsbeleid wordt besteed door alle overheden samen (16 miljard euro).

Dit budget omvat onder andere de arbeidsmarktdiensten (via VDAB), beroepsopleiding (via SYNTRA en VDAB) en een groep andere arbeidsmarktinterventies. We concentreren ons hier volledig op de tewerkstellingsmaatregelen, in te delen volgens directe jobcreatie of tewerkstellingsstimuli. Maatregelen van directe jobcreatie worden gedefinieerd als de maatregelen die nieuwe, voordien onbestaande, arbeidsplaatsen creëren. Dit kunnen zowel arbeidsplaatsen van bepaalde of van onbepaalde duur zijn. Daarnaast zijn er de tewerkstellingsstimuli. Deze verkleinen de afstand tussen de werkzoekende en een bestaande arbeidsplaats. De finaliteit van deze twee types kan sterk verschillen, waarbij tewerkstellingsstimuli meer gericht zijn op het ondersteunen van de doorstroom van werkzoekenden naar werk en waarbij directe jobcreatie vaak, maar niet altijd, een meer permanente tewerkstelling beoogt. Naargelang de afstand van de doelgroep tot de arbeidsmarkt groter is, wordt het gebruik van directe jobcreatie meer toegepast.

Binnen het Vlaamse arbeidsmarktbeleid worden elf specifieke tewerkstellingsmaatregelen onderscheiden. In totaal gaat het om een budget van 800 miljoen euro volgens de bestedingen in 2011.

Enerzijds zijn er zeven maatregelen van directe jobcreatie. Hieronder vallen enerzijds een set maatregel van de sociale economie, zijnde de beschutte en sociale werkplaatsen en de lokale diensteneconomie. Anderzijds bevatten ze de maatregelen zoals de GESCO's, GESCO's lokale besturen, DAC en WEP+¹. Daarnaast tellen we vier maatregelen die als tewerkstellingsstimuli kunnen worden geklasseerd, zijnde de Vlaamse ondersteuningspremie (VOP), de Individuele beroepsopleiding (IBO), de tewerkstellingspremie 50+ en de invoegondernemingen.

Twee andere maatregelen, arbeidszorg en landingsbanen, bevinden zich op het kruispunt tussen de tewerkstellingsmaatregelen en onder andere de flexibilisering van loopbanen, die in de studie slechts ter volledigheid zijn opgenomen. Het is ook belangrijk op te merken dat met het maatwerkdecreet van mei 2013 de beschutte en sociale werkplaatsen en de invoegondernemingen reeds zijn hervormd tot maatwerkbedrijven en maatwerkafdelingen binnen een gemeenschappelijk kader.

Tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende maatregelen, geordend volgens de twee categorieën met vermelding van de kostprijs, het bereik en de kost per voltijdsequivalent (VTE). De twee laatste kolommen bevatten de doorstroom naar werk en de cumulatieve doorstroom naar werk. De doorstroom naar werk toont hoeveel begunstigden die het programma of de maatregel hebben verlaten, werk hebben gevonden na zes maanden. De laatste kolom toont de cumulatieve doorstroom, zijnde de vergelijking van de groep personen die het programma hebben verlaten en werk hebben

gevonden, ten opzichte van de totale groep begunstigden, dus ook diegenen die nog in het programma actief zijn.

Vaststellingen op basis van de elf Vlaamse maatregelen

Op basis van de inventarisatie van de verschillende maatregelen die onder de huidige bevoegdheid vallen van de Vlaamse overheid zijn een aantal interessante vaststellingen te maken.

Zo is het duidelijk dat het zwaartepunt van het Vlaams arbeidsmarktbeleid momenteel ligt bij directe jobcreatie en de ondersteuning van de sociale economie. De grootste budgetten binnen het Vlaams werkgelegenheidsbeleid gaan naar directe jobcreatie (GESCO en DAC, met een totaal van 295 miljoen euro) en sociale economie (beschutte werkplaatsen, sociale werkplaatsen, invoegbedrijven, en arbeidszorg voor in totaal 320 miljoen euro). Andere werkgelegenheidsondersteunende

Tabel 1.
Overzicht van de Vlaamse tewerkstellingsmaatregelen (2011)

Type maatregel	Maatregel	Kostprijs (€)	Bereik (VTE)	Kost / VTE (€)	Aantal personen uitstroom	Doorstroom naar werk	Aandeel doorstroom naar werk op het totale aantal
Directe jobcreatie	Beschutte werkplaatsen	237 066 754	13 272	17 862	1 546	4,4%	0,4%
	GESCO lokale besturen**	210 527 171	20 063	10 493	NB	63,8%	9,3%
	GESCO's	66 071 741	3 946	16 744	584	63,8%	9,3%
	Sociale werkplaatsen	60 579 851	3 807	15 913	677	30,3%	4,0%
	WEP+	51 850 000	2 032	25 517	3 113	43,6%	24,7%
	DAC	18 872 183	645	29 259	NB	63,8%	9,3%
	Lokale diensteneconomie	17 592 996	1 669	10 541	422	48,0%	9,6%
Tewerkstellingsstimuli	Vlaamse ondersteuningspremie (VOP)	66 882 000	10 406*	6 602*	-	-	-
	Individuele beroepsopleiding (IBO)	42 621 000	15 494*	2 751*	10 683	92,0%	90,0%
	Tewerkstellingspremie 50+	22 833 000	7 027*	3 287*	2 637	78,0%	-
	Invoegbedrijven	4 113 800	970	4 241	781	60,0%	20,8%
Totaal		799 010 496					

Noten: * berekend per persoon; ** op basis van cijfers GESCO

Bron: IDEA Consult op basis van Subsidieagentschap WSE, VDAB, Monitor Werk en Sociale Economie

maatregelen zoals IBO, WEP+, tewerkstellingspremie 50+ en landingsbanen zijn goed voor ongeveer 200 miljoen euro.

Een volgende analyse betreft de sector waarbinnen de maatregel kan worden gebruikt. We onderzochten in welke sectoren elke maatregel kan worden ingezet. Daarbij hanteerden we een indeling tussen de socialprofitsector, de overheid en de private sector. In lijn met voorgaande vaststelling is het Vlaams arbeidsmarktbeleid momenteel sterk gericht op ondersteuning van tewerkstelling in de socialprofitsector en bij de overheid zelf. 85% van de budgetten gerelateerd aan de door ons bestuurdde maatregelen komen terecht bij de overheid en de socialprofitsector, met als belangrijkste maatregelen de GESCO's lokale besturen (210 miljoen euro) en de beschutte werkplaatsen (237 miljoen euro).

Voor de verschillende maatregelen werd telkens ook gekeken naar hun voornaamste doelgroep binnen de werkzoekende populatie. Hieruit bleek dat het accent binnen het Vlaams arbeidsmarktbeleid in sterke mate ligt op het creëren van jobs voor kansengroepen, zoals langdurig of laaggeschoolde niet-werkende werkzoekenden, leefloners en personen met een arbeidshandicap. Mede als gevolg van deze oriëntering blijft het bereik van de maatregelen binnen het Vlaams arbeidsmarktbeleid eerder beperkt. Met uitzondering van vier maatregelen, zijnde de GESCO's lokale besturen (20 000 VTE), IBO (15 500 personen), beschutte werkplaatsen (13 000 VTE) en de Vlaamse ondersteuningspremie in de socialprofitsector (10 400 personen) hebben alle maatregelen een bereik onder de 10 000 personen.

Een vierde vaststelling is dat er sterke verschillen zijn in kostprijs per VTE van de maatregelen. De maatregelen gericht op directe jobcreatie hebben een kost per VTE tussen 10 000 en 30 000 euro, terwijl deze gericht op doorstroom een kost per VTE hebben variërend tussen 2 700 en 6 600 euro (met WEP+ bij de overheid als uitzondering). Ter vergelijking, de kost van werkloosheid in België, zonder het inzetten van tewerkstellingsmaatregelen, bedraagt gemiddeld 11 000 euro aan uitkeringen en begeleiding per niet-werkende werkzoekende, zonder rekening te houden met de gedeelde inkomsten aan belastingen en sociale bijdragen (IDEA Consult, 2012).

De laatste vaststelling betreft de doorstroom van werknemers. Als gevolg van de sterke oriëntering op directe jobcreatie en de ondersteuning van de sociale economie is de doorstroom van werknemers binnen deze systemen naar het reguliere arbeidscircuit relatief beperkt, met maatregelen waarbij finaal minder dan 10% van alle deelnemers doorstroomt naar werk. Bij andere maatregelen die meer op doorstroom zijn georiënteerd, liggen deze percentages substantieel hoger (20 tot 25% voor de invoegbedrijven en WEP+, 78% voor de tewerkstellingspremie 50+ en 90% bij IBO).

Inventaris van de federale tewerkstellingsmaatregelen

Na de inventarisatie van de Vlaamse maatregelen werden ook de federale tewerkstellingsmaatregelen in het kader van de staatshervorming geanalyseerd. Daarvoor kijken we eerst naar de bestedingen van de federale overheid op het vlak van arbeidsmarkt en naar het institutioneel akkoord zelf. In de situatie voor de staatshervorming is het duidelijk dat het zwaartepunt van het werkgelegenheidsbeleid op het federale niveau ligt. Ongeveer 84% van de 16 miljard euro die besteed wordt aan arbeidsmarktbeleid komt vanuit de federale overheid. De zesde staatshervorming voorziet echter een extensieve overdracht van bevoegdheden naar de gewesten.

Op basis van het regeerakkoord kan als gevolg van de staatshervorming een overdracht van 3,9 miljard euro aan middelen binnen het arbeidsmarktbeleid naar de gewesten verwacht worden. Cruciaal is echter dat een set van belangrijke maatregelen zoals de structurele loonlastenvermindering en andere niet-doelgroep gerelateerde verminderingen en vrijstellingen op het federale niveau blijven. Voor Vlaanderen gaat dit om uitgaven die oplopen tot 5 miljard euro. Door het behoud van deze maatregelen op federaal niveau zullen 57% van de middelen voor werkgelegenheidsbeleid federaal blijven.

Binnen de bevoegdheden die worden overgedragen, concentreren we ons echter enkel op de tewerkstellingsmaatregelen. In totaal werden 34 maatregelen geïdentificeerd en beschreven in de studie, waarvan 23 maatregelen verder werden

bekeken naar hun voorwaarden en beperkingen. Het gaat daarbij om RSZ-kortingen voor doelgroepen, RVA-activeringsuitkeringen en overige maatregelen. In totaal bedroegen de bestedingen van de 34 maatregelen 2,1 miljard in 2011, of 1,9 miljard voor de geselecteerde 23 maatregelen. De belangrijkste budgettaire pakketten binnen deze maatregelen zijn de dienstencheques (1 miljard euro), de RSZ-korting ouderen (222 miljoen euro), de RSZ-korting GESCO (212 miljoen euro), de RSZ-korting laaggeschoolde jongeren en de arbeidsmarktbegeleiding OCMW (beide ongeveer 100 miljoen euro).

De maatregelen die slechts in het eerste deel van de studie zijn opgenomen omvatten de verschillende toeslagen vanuit de RVA (voor onder andere werkhervatting en mobiliteit), de RVA-premie met betrekking tot vrijstelling voor beroepsopleiding en studies, en enkele overige maatregelen zoals de loopbaanonderbreking, het ervaringsfonds, outplacement, PWA-bevoegdheden en de restbevoegdheden sociale economie. Het gaat vooral om maatregelen gericht op bijvoorbeeld competentieversterking of mobiliteit van personen en niet over premies ten voordele van de werkgever.

Tabel 2.

Overzicht van de federale tewerkstellingsmaatregelen die worden geregionaliseerd (2011)

Maatregel	Kostprijs in Vlaanderen (€)	Bereik in Vlaanderen (VTE)	Kostprijs/VTE
RSZ			
Korting ouderen	222 300 000	181 063	1 228
GESCO RSZPPO	143 235 000	20 063	7 139
Korting (laaggeschoolde) jongeren	98 100 000	87 257	1 124
Korting – ACTIVA	70 800 000	18 696	3 787
GESCO RSZ	68 866 200	3 946	17 452
Korting – SINE	14 700 000	3 864	3 804
Korting – onthaalouders	10 700 000	3 329	3 214
Korting – Herstructurering	9 800 000	4 181	2 344
Korting – kunstenaars	5 800 000	1 246	4 655
Korting – Bagger- en sleepdienst	4 300 000	370	11 622
Korting – WEP / DSP	3 700 000	894	4 139
Korting – huispersoneel	140 000	30	4 667
Korting – Mentoren	111 980	66	1 697
RVA-activeringspremies			
	Kostprijs in Vlaanderen (w)	Bereik in Vlaanderen (personen)	Kostprijs/persoon
SINE	39 598 770	7 212	5 491
ACTIVA*	28 656 423	6 476	1 173
Ouderen	29 276 000	13 320	2 198
Doorstroomprogramma's (DSP)	6 579 000	1 478	4 451
Jongeren (ACTIVA start)	556 000	132	4 212
Overige maatregelen			
Dienstencheques	1 042 846 897	89 126	11 701
Arbeidsmarktbegeleiding OCMW (art 60, 61)	100 776 378	-	-
Startbaanovereenkomst (gelinkt aan Activa start)	4 875 400	-	-
Stage- en startbonus	4 538 500	-	-
Jongerenbonus non-profit	-	-	-

Bron: IDEA Consult op basis van RSZ, RVA, FOD WASO

Noot: * Het Win-win aanwervingsplan is uit deze cijfers gehaald. Het plan is afgelopen in 2011 en er zijn momenteel overgangmaatregelen van kracht.

In tabel 2 zijn de 23 geselecteerde maatregelen opgenomen met de beschikbare informatie omtrent hun bestedingen in Vlaanderen in 2011, hun bereik en hun kostprijs per VTE of per persoon. Er zijn geen gegevens rond de doorstroom van de werknemers beschikbaar.

Vaststellingen op basis van de federale maatregelen

De inventarisatie van de federale maatregelen die zullen worden geregionaliseerd brengt andere vaststellingen naar voren dan bij de analyse van de Vlaamse tewerkstellingsmaatregelen. Centraal hierbij is wel dat de informatie over de verschillende maatregelen veel beperkter is.

Ten eerste zien we dat Vlaanderen een aanzienlijk budget zal verkrijgen in haar tewerkstellingsbeleid. De staatshervorming impliceert een overdracht van 1,9 miljard euro voor toepassing van de federale maatregelen in Vlaanderen, met als belangrijkste pakketten de dienstencheques (1 miljard euro), korting ouderen (222 miljoen euro), RSZ-korting GESCO (212 miljoen euro), korting laaggeschoolde jongeren en arbeidsmarktbegeleiding OCMW (beide ongeveer 100 miljoen euro).

Ten tweede blijkt dat van de 23 geanalyseerde maatregelen waarvan we het bereik kennen (RSZ-kortingen, RVA-maatregelen) er 13 – dit is dus meer dan de helft – een bereik hebben van minder dan 5 000 personen. We kunnen dus spreken van een versnipperd areaal aan arbeidsmarktmaatregelen die van het federale niveau overgedragen zullen worden naar de gewesten.

Er is veel minder informatie beschikbaar over de effectieve bestedingen van de verschillende maatregelen over verschillende sectoren. Binnen de set van maatregelen kon enkel voor de RSZ-kortingen (een budget van 441 miljoen euro, 653 miljoen inclusief GESCO) worden teruggevonden in welke mate ze in de socialprofitsector, overheid en private sector worden ingezet. We stellen vast dat 87% van het de RSZ-bestedingen terecht komen in de private sector, en dus in veel beperktere mate naar de overheid en de socialprofitsector gaan. Ook wanneer de GESCO-kortingen in rekening worden genomen gaat het nog steeds om 56%. Dit is sterk

verschillend ten aanzien van het huidig plaatje voor het Vlaams arbeidsmarktbeleid waar het accent ligt op directe jobcreatie en sociale economie bij de overheid en in de socialprofitsector.

De federale tewerkstellingsmaatregelen bestaan behalve de SINE- en GESCO-premies uit tewerkstellingsstimuli en veel minder uit directe jobcreatie, in tegenstelling tot in Vlaanderen. Federaal wordt veel sterker ingezet op de verlaging van de loonkost. Uiteraard is dit onevenwicht ook een gevolg van de eerdere staatshervormingen waarbij directe jobcreatie en bevoegdheden in sociale economie eerder werden overgedragen naar de gewesten.

De kostprijs per persoon of VTE ligt hierdoor beduidend lager dan de maatregelen van directe jobcreatie in Vlaanderen en blijven doorgaans onder de 5 000 euro per persoon of VTE. Uitzonderingen zijn enkele maatregelen met een kostprijs boven de 10 000 euro, zoals RSZ-korting voor GESCO's, de dienstencheques en de RSZ-korting voor bagger en sleepdiensten.

Een analyse van de werking van de verschillende maatregelen toont dat er niet enkel veel federale maatregelen worden overgedragen, maar ook dat ze complexer zijn in uitwerking. Zo zijn er per maatregel sterk verschillende voorwaarden van werkloosheidsduur en/of leeftijd om te kunnen genieten van de maatregel. Een voorbeeld hiervan is de Activa-maatregel. De definitie van werkloosheidsduur wordt dan nog eens anders uitgedrukt op federaal niveau dan wel Vlaams niveau.

Aanbevelingen voor een nieuw Vlaams arbeidsmarktinstrumentarium

Met de overdracht van de bevoegdheden en de budgetten als gevolg van de zesde staatshervorming op vlak van arbeidsmarktbeleid moet Vlaanderen de bestaande Vlaamse en overgedragen federale maatregelen met elkaar verzoenen op vlak van inzet, beheer en efficiëntie. Op basis van de analyse van de verschillende maatregelen formuleren we hier een set van aanbevelingen voor de uitwerkingen van een nieuw Vlaams arbeidsmarktinstrumentarium.

1. *Het coherent aligneren van de nieuwe bevoegdheden op de arbeidsmarktuitleidingen van*

Vlaanderen. Vlaanderen heeft een eigen arbeidsmarktsituatie waarop zij haar instrumenten moet afstemmen. De helft van de werkzoekende bevolking in Vlaanderen is laaggeschoold en 40% is al langer dan een jaar werkloos. De leeftijdsgroep van 25 jaar of jonger neemt een kwart van de werkzoekende populatie voor zich, terwijl de oudere werkzoekenden (50+) minder dan een kwart uitmaken. De werkzaamheidsgraad bij ouderen ligt echter nog steeds laag (ongeveer 38% bij 55-plussers). Bijna een kwart is zelfs al meer dan twee jaar op zoek naar werk en dus langdurig werkloos. Een kwart van de werkzoekende populatie is eveneens van allochtone afkomst. In totaal behoren 68% van de werkzoekenden tot een kansengroep. Het geheel van instrumenten zal deze verschillende doelgroepen moeten bereiken. Met de nieuwe bijkomende maatregelen bestrijkt Vlaanderen alle doelgroepen. Momenteel ligt budgettaire sterk de nadruk op de oudere werkzoekenden, terwijl jongere werkzoekenden in aantal toenemen. Gezien de lage werkzaamheidsgraad zal activering van ouderen echter wel een belangrijk element blijven, wat eventueel kan opgevangen worden in een maatregel als de werkhervattingstoeslag. Allochtonen zijn een belangrijke kansengroep, maar in de federale maatregelen niet rechtstreeks opgenomen als doelgroep. Bij elke maatregel die wordt overgedragen moet de afweging worden gemaakt of zij het juiste bereik heeft binnen de Vlaamse context of daarentegen volledig overbodig is. De doelstelling hierbij moet zijn de verschillende doelgroepen te bereiken met een budgettaire inspanning in verhouding tot de discrepantie op de arbeidsmarkt. De vraag stelt zich echter of dit moet gebeuren met een pakket van verschillende specifieke maatregelen of dat met meer generieke maatregelen zowel de efficiëntie als de effectiviteit kan worden verhoogd en tegelijk de coherentie kan worden versterkt.

2. *Een beperkter instrumentarium met meer impact.* De overdracht van tewerkstellingsmaatregelen vergroot het arsenaal van de Vlaamse overheid aanzienlijk, maar bij behoud van de maatregelen in hun huidige aantal en vorm zal de overdracht niet leiden tot een efficiënter en effectiever arbeidsmarktbeleid. Deze verschillende maatregelen worden ook nog eens beheerd door een veelheid aan actoren, zowel op Vlaams als federaal niveau. Indien de maatregelen bij de RSZ en RVA behouden worden, zal het beheer ervan ook gedeeltelijk via

deze instanties moeten blijven lopen, gezien deze instanties als enige bevoegd blijven voor enerzijds de sociale bijdragen en anderzijds de werkloosheidsuitkeringen.

De principes achter het nieuwe instrumentarium zouden moeten zijn:

- Een beperking van het aantal beheersautoriteiten
- Het vereenvoudigen van maatregelen voor dezelfde doelgroep en waar mogelijk voor meerdere doelgroepen
- Een instrumentarium met meer impact op verhoging van de werkzaamheidsgraad.

3. *Heroverwegen van de beoogde doelgroepen binnen het nieuwe arbeidsmarktbeleid.* Momenteel bestrijken de maatregelen vele verschillende doelgroepen in mindere of meerdere mate. Het resultaat is een set van maatregelen met vaak een beperkt tot matig bereik voor een specifieke doelgroep. Toch is het moeilijk telkens de juiste doelgroep te bereiken. De voorwaarden steeds verder verstrengen, brengt dan weer onnodige complexiteit met zich mee. Daarom moet de afweging gemaakt worden wat het beste criterium is om de werkzaamheid van bepaalde groepen te verhogen, zonder te veel *dead weight loss* te creëren: werkloosheidsduur, leeftijd, scholing, afkomst, loon, enzovoort.

Het gebruikte instrumentarium heeft natuurlijk ook een effect op de sectoren waarbinnen de maatregelen kunnen worden geïmplementeerd. Directe jobcreatie komt nu vooral toe aan de overheid en de socialprofitsector. Het lijkt aangewezen verder te gaan met het uitbouwen van tewerkstellingsstimuli die sectorgrenzen tussen privé, social profit en overheid overstijgen en zo de impact te maximaliseren. Daarbij is het perfect denkbaar dat sommige sectoren sterker zullen inzetten op bepaalde maatregelen. De beperking van de toepasbaarheid van sommige werkgelegenheidsmaatregelen staat echter meer ten dienste van sectorondersteuning dan van het stimuleren van tewerkstelling, wat toch de eerste doelstelling zou moeten zijn. Het beste voorbeeld hiervan zijn de GESCO lokale besturen, die met een zeer beperkt toepassingsgebied een groot budget opnemen (210 miljoen euro).

4. *Een sterkere nadruk op doorstroom of mensen perspectief geven op een duurzame job.* Vlaanderen krijgt met de nieuwe instrumenten vooral een groep

tewerkstellingsstimuli terwijl het zelf momenteel sterk inzet op directe jobcreatie. De nieuwe combinatiemogelijkheden vragen om het herdenken van het beleid. De vraag is wanneer het nuttig is om te werken met tewerkstellingsstimuli of met directe jobcreatie, zeker als men de instroom en doorstroom van werkzoekenden op de arbeidsmarkt wil bevorderen. Het Maatwerkdecreet geeft hier al een interessante richting aan door doorstroom sterker voorop te stellen, en directe jobcreatie pas op de tweede plaats te behouden voor die werkzoekenden die anders op de arbeidsmarkt niet terecht kunnen. Momenteel zijn de programma's tegen structurele werkloosheid (GESCO, GESCO lokale besturen, DAC) gericht op directe jobcreatie, terwijl ze gezien hun doelgroep en kostprijs effectiever zou worden kunnen ingezet bij doorstroom naar de arbeidsmarkt. De herinrichting van het Vlaams arbeidsmarktbeleid geeft de mogelijkheid tot een algemene heroriëntering naar tewerkstellingsstimuli gericht op eenduidige en eenvoudige doelgroepen.

5. *Stroomlijnen van voorwaarden zoals werkloosheidsduur en leeftijd in de maatregelen.* Momenteel zijn de toelatingsvoorwaarden voor de verschillende Vlaamse en federale maatregelen ondoorzichtig en onvoldoende op elkaar afgestemd. Zo zien we dat voor het criterium leeftijd op federaal niveau verschillende premies (Activa, SINE en WEP/DSP) worden verhoogd vanaf 45 jaar. Vlaanderen legt de grens voor een premie voor ouderen op 50 jaar en de RSZ-korting start vanaf 55. Idealiter wordt een leeftijdsschaal uitgewerkt voor die maatregelen waarbij leeftijd als relevant criterium kan gelden en wordt uniform bepaald vanaf welke leeftijd ondersteuning vereist kan zijn. Hetzelfde geldt voor de werkloosheidsduur, waarbij federale RSZ- en RVA-maatregelen de werkloosheidsduur in een uitgebreide set van aantal dagen uitdrukken en de Vlaamse overheid meer rigide limieten in aantal maanden gebruikt. Ook hier wordt best een uniforme schaal uitgewerkt.

Cruciaal in deze oefening is het vermijden van de zogenaamde 'wage-traps', waarbij enkele maanden of zelfs dagen van verschil in leeftijd of werkloosheidsduur voor de werkgever het verschil kunnen maken tussen een zeer goedkope of een veel duurere werknemer. Daarom worden de voorwaarden best op een glijdende schaal vastgelegd met een opbouw of afbouw van ondersteuning die

overeenkomt met de verminderde afstand tot de arbeidsmarkt en die vermijdt dat er ongewenste substitutie-effecten optreden tussen werknemers.

6. *Correcte afstemming met de federale tewerkstellingsstimuli.* De federale overheid houdt met de structurele bijdrageverminderingen een belangrijk instrument met een zeer groot budget in eigen handen (5 miljard euro) om de loonkost te verlagen. Deze verminderingen zijn een cruciale schakel in het afstemmen van de Vlaamse maatregelen op elkaar, aangezien ze ook afgestemd moeten worden op de federale bijdrageverminderingen. Bij deze federale verminderingen geldt immers het principe van federale loyaliteit, waarbij het totaal van verminderingen nooit hoger kan zijn dan de sociale zekerheidsbijdrage en waarbij de structurele vermindering telkens als eerste in rekening wordt gebracht. Het toepassingsgebied en de hoogte van (eventuele) Vlaamse bijdrageverminderingen moet dus hierop worden afgestemd. Dit geldt zeker voor welbepaalde doelgroepen die reeds genieten van hogere specifieke bijdrageverminderingen.

7. *De opvolging van de nieuwe set van maatregelen.* Vlaanderen heeft ondertussen een sterke traditie opgebouwd in het opvolgen van de verschillende indicatoren en resultaten van de tewerkstellingsmaatregelen onder haar bevoegdheid. Toch zijn er nog enkele lacunes zoals bij GESCO lokale besturen, waar cijfers slechts gedeeltelijk voorhanden zijn. Over de federale maatregelen zijn vaak nog minder cijfers publiek beschikbaar. De RSZ- en RVA-maatregelen zijn meestal voor het federale niveau het best gedocumenteerd, maar er zijn weinig systematische indicatoren van resultaat en doelmatigheid voorhanden. Evaluaties en studies hebben nog een sterk ad hoc karakter. Onafhankelijk of de maatregelen in huidige vorm worden behouden of worden aangepast, zou de opvolging van de directe output en de resultaten van de maatregelen consequenter moeten worden gedocumenteerd en opgevolgd. Op die manier kunnen de maatregelen worden bijgestuurd, efficiënter worden ingezet en beter op elkaar worden afgestemd.

*Maarten Gerard
Wim Van Der Beken
IDEA Consult*

Noot

1. GESCO staat voor gesubsidieerd contract, DAC voor Derde Arbeidscircuit en WEP voor Werkervaringsprojecten

Bibliografie

- IDEA Consult. (2012). *Why invest in employment? The cost of unemployment*. European Federation for services to individuals.
- Mathot, A. (2013). Actief arbeidsmarktbeleid voor en na de staatshervorming. *Documentatieblad*, 73(2).