
Ideeën voor een doelmatiger Vlaams doelgroepenbeleid na de zesde staatshervorming

Coomans, S., & Bollens, J. (2013). *Effectiviteit van loonkostensubsidies* (WSE Report 11-2013). Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.

Coomans, S., & Bollens, J. (2013). *Doelgroepgerichte loonkostensubsidies: aanbevelingen* (WSE Report 12-2013). Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.

De zesde staatshervorming biedt het Vlaamse Gewest de mogelijkheid om zijn beleid accurater af te stemmen op de huidige en toekomstige uitdagingen van de Vlaamse arbeidsmarkt. Zo beschikt het Vlaamse beleidsniveau met de overdracht van het doelgroepenbeleid over nieuwe instrumenten om de zwakke arbeidsmarktpositie van bepaalde doelgroepen op maat te verbeteren. Een specifiek onderdeel van het naar Vlaanderen over te hevelen doelgroepenbeleid zijn de loonkostensubsidies. In deze bijdrage onderzoeken we de beschikbare evidentie betreffende de effectiviteit van loonkostensubsidies. De studie suggereert dat méér selectiviteit in de gekozen doelgroepen en een vereenvoudiging van de bestaande maatregelen interessante beleidsmogelijkheden zijn voor een doelmatiger Vlaams doelgroepenbeleid.

aanwervingssubsidie zoals de ACTIVA-plannen¹), of voor reeds in dienst zijnde doelgroepwerknemers (een tewerkstellingsubsidie zoals de RSZ-vermindering van de werkgeversbijdrage). De zesde staatshervorming voorziet in de overheveling van beide instrumenten. Deze bijdrage onderzoekt of en in welke mate het design een rol speelt in het maximaliseren van de effectiviteit van loonkostensubsidies. De juiste keuzes in de vormgeving van een loonkostensubsidie kunnen namelijk resulteren in een verbeterde effectiviteit, en dus vlottere inschakeling van risicogroepen op de arbeidsmarkt.

Doelgroepgerichte loonkostensubsidies

Loonkostensubsidies verstaan we in deze bijdrage als die tewerkstellingsmaatregelen die voor een werkgever de loonkosten verlagen van bepaalde doelgroepen werkzoekenden of werkenden. Werkgevers kunnen hier op aanspraak maken in het geval van een nieuwe aanwerving, waarbij de subsidie dan doorgaans tijdelijk van aard is (een

De effectiviteit van loonkostensubsidies

De effectiviteit van loonkostensubsidies is afhankelijk van de vooropgestelde doelstellingen. Zo kunnen loonkostensubsidies als doel hebben de globale werkzaamheidsgraad te verhogen door de inschakeling van risicogroepen op de arbeidsmarkt. In dat geval wordt de globale effectiviteit doorgaans

gemeten aan de hand van de netto-tewerkstellingscreatie, namelijk hoeveel nieuwe jobs creëert de loonkostensubsidie voor deze doelgroep (en wat is de kost per nieuw gecreëerde job). Daarnaast zou men ook kunnen evalueren of de kansen op werk voor de beoogde doelgroepen zijn verbeterd.

Onze literatuurstudie wees uit dat de globale effectiviteit (dus netto-tewerkstellingscreatie) van loonkostensubsidies in sterke mate bedreigd kan worden door de dynamiek van neveneffecten die kunnen optreden. We brengen ze even in kaart. *Substitutie-effecten* treden op wanneer de aanwerving van de voor de subsidie in aanmerking komende doelgroep ten koste gaat van de aanwervingskansen van een vergelijkbare, niet voor de subsidie in aanmerking komende doelgroep. *Deadweight losses* spelen wanneer een met subsidie aangeworven werknemer ook zou worden aangeworven zonder subsidie. Dit doet zich in het bijzonder voor in het geval van een brede afbakening van de beoogde doelgroep. De heterogeniteit van de doelgroepen (met grote productiviteitsverschillen tussen doelgroepwerknemers onderling) maakt dat werkgevers binnen deze ruim gedefinieerde groepen de beste werknemers kunnen afromen. Wanneer de aanwerving van een voor de subsidie in aanmerking komende werknemer leidt tot het ontslag van een niet voor de subsidie in aanmerking komende werknemer, spreekt men tot slot van *verdringings-effecten*. Daarnaast bestaat ook verdringing van productie (of concurrentievervalsing) wanneer bepaalde werkgevers toegang hebben tot het gebruik van de subsidie en anderen niet, of wanneer bepaalde werkgevers er meer gebruik van kunnen maken.

De effectiviteit van loonkostensubsidies kan dus ondermijnd worden door deze neveneffecten. Heel wat studies suggereren dat de gecombineerde neveneffecten de netto-tewerkstellingsimpact aanzienlijk reduceren. Maar ook al is de precieze impact van deze neveneffecten moeilijk te meten, de meeste evaluaties tonen aan dat tewerkstellingsubsidies vaak dure maatregelen zijn.

Neveneffecten minimaliseren

Loonkostensubsidies zouden moeten ontworpen worden vanuit het idee deze neveneffecten maximaal te minimaliseren. Uit de literatuur blijkt dat

het strikter definiëren van de doelgroepen een cruciaal element is bij het doelmatig vormgeven van loonkostensubsidies. Selectiever zijn in de doelgroepafbakening resulteert in een verbeterde effectiviteit van de loonkostensubsidie, doordat er een passendere relatie ontstaat tussen het productiviteitsnadeel en het subsidievoordeel. De mogelijkheid tot afromen door werkgevers (en dus deadweight) wordt geminimaliseerd, waardoor enkel werknemers kunnen worden aangeworven die in afwezigheid van de subsidie veel minder kans hadden om aangeworven te worden. Cockx, Sneessens en Van der Linden (2003) bevelen aan om in het ontwerp van een loonkostensubsidie gebruik te maken van toekenningscriteria waarvan men kan aannemen dat er een duidelijke link bestaat met de potentiële productiviteit van de werknemer. Vanuit deze optiek is een subsidie met leeftijd als enig doelgroepcriterium beleidsmatig minder interessant dan criteria zoals lonen, het scholingsniveau en de werkloosheidsduur, waar de link met productiviteit vaak duidelijker is.²

Werkgevers zijn evenwel geen voorstander van meer selectiviteit. In die zin kan er een tegenstelling zijn tussen enerzijds een zeer selectieve en dus in theorie effectievere maatregel, waar werkgevers echter in de praktijk nauwelijks gebruik van maken, en anderzijds een weinig selectieve en dus wellicht ook niet effectieve maatregel (hoge deadweight), die veelvuldig gebruikt wordt en bijgevolg ook heel veel kost (en dus weinig oplevert). Om bij een hogere selectiviteit de subsidie voldoende interessant te houden voor werkgevers, kan een compensatie voorzien worden in de vorm van een hoger subsidievoordeel, of door ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld een opleiding die kan helpen bij een snelle integratie op de werkplek. Het selectiever inzetten van de middelen biedt aan beleidsmakers immers het voordeel dat voor een kleinere groep van begunstigden wel een substantiële impact op de loonkost kan worden gerealiseerd.

Om het risico op substitutie-effecten te reduceren, strekt het tot aanbeveling om bij de doelgroepafbakening bruuske overgangen tussen het wel of niet voor een subsidie in aanmerking komen, te vermijden. In plaats van bijvoorbeeld een identieke loonkostensubsidie te geven aan alle werknemers die ouder zijn dan 50, en niets aan wie jonger is dan 50, kan men beter (zoals nu overigens ook al

het geval is in de korting op de RSZ-werkgeversbijdrage voor ouderen) het voordeel geleidelijk en progressief laten oplopen: bijvoorbeeld niets onder de 50 jaar, 50 euro per kwartaal voor 50-jarigen, 100 euro per kwartaal voor 51-jarigen, 150 euro per kwartaal voor 52-jarigen, enzovoorts. Een analoge redenering kan opgebouwd worden bij het gebruik van de werkloosheidsduur als doelgroepcriterium.

Of ze nu selectief zijn of niet, doelgroepgerichte loonkostensubsidies kunnen aanleiding geven tot een vorm van stigmatisering. Wanneer een bepaalde groep in aanmerking komt, kan bij werkgevers de perceptie ontstaan (of versterkt worden) dat er echt wel een probleem is bij deze doelgroep (al dan niet één van verminderde productiviteit), terwijl dit in het algemeen niet noodzakelijk het geval is. Werkgevers gaan daarop mogelijk deze doelgroep mijden, waardoor de maatregel haar doel voorbijschiet. Wanneer men bijvoorbeeld de 'oudere werknemers' naar voor schuift als doelgroep, suggereert men dat er iets aan de hand is met alle oudere werknemers, en dat werkgevers inderdaad moeten worden gecompenseerd vooraleer zelfs maar te overwegen om een oudere werknemer in dienst te nemen of te houden. Terwijl er achter het label 'oudere werknemers' een bijzonder diverse groep van werknemers schuilgaat, van wie sommigen wellicht inderdaad minder inzetbaar zijn, maar anderen juist heel inzetbaar zijn en hiervoor niet de minste steun behoeven.

Naast het minimaliseren van de neveneffecten en het behoud van de aantrekkelijkheid voor werkgevers, zijn ook de karakteristieken van de arbeidsmarkt of het arbeidsmarktsegment determinanten van de potentiële effectiviteit van loonkostensubsidies. Zo is de mate waarin werkgevers reageren op arbeidskostwijzigingen (de gevoeligheid van de vraag naar arbeid voor loonwijzigingen) belangrijk. Wanneer werkgevers erg responsief zijn tegenover een verlaging van de arbeidskosten, kunnen we aannemen dat de netto-tewerkstellingsimpact groter zal zijn. Deze elasticiteit is een functie van tal van factoren: het institutioneel kader, de doelgroep, de sector, enzovoorts. De literatuur suggereert een grotere elasticiteit van de arbeidsvraag in jobs aan de onderkant van de loonschaal. Dit impliceert dat loonkostensubsidies gericht op lage lonen gemiddeld grotere potentiële tewerkstellingseffecten zullen genereren.

Uitdagingen van de Vlaamse arbeidsmarkt

Men kan met een doelgroepgericht loonkostensubsidiebeleid verschillende doelstellingen beogen: (1) de kans van werklozen vergroten om opnieuw werk te vinden (en dit werk ook te behouden), (2) er voor zorgen dat de positie van werkenden wordt versterkt, dit wil zeggen via subsidies zorgen dat zij minder kans lopen om hun werk te verliezen, en (3) er voor zorgen dat personen die momenteel buiten de arbeidsmarkt staan (terug) actief worden en werk vinden (of, op korte termijn wellicht realistischer, vermijden dat actieve personen inactief worden). Deze doelstellingen lopen uiteen, en hun realisatie vraagt wellicht ook een aan elke doelstelling aangepaste interventie, wat maakt dat deze doelstellingen wellicht niet met één maatregel zijn te behalen.

Een effectief Vlaams doelgroepenbeleid ligt bij voorkeur in lijn met de arbeidsmarktuitdagingen die Vlaanderen te wachten staat. Onderzoek wijst uit dat de vergrijzing in Vlaanderen harder zal toeslaan dan in de andere Belgische regio's. Dit kan mogelijk op twee manieren een rem zetten op de groei van de Vlaamse economie. In de eerste plaats kan verdere vergrijzing van de beroepsbevolking potentieel zorgen voor een neerwaartse druk op de werkzaamheidsgraad. In de tweede plaats induceert vergrijzing een hoge vervangingsvraag, wat kan leiden tot arbeidsschaarste. Wanneer de uitstroom groter wordt dan de instroom, kunnen bestaande kwalitatieve en kwantitatieve knelpunten in de arbeidsmarkt verslechteren. De herin-schakeling van kansengroepen zal dan niet langer alleen vanuit sociaal, maar ook vanuit economisch oogpunt noodzakelijk worden, temeer daar ook de kost van vergrijzing zal moeten gedragen worden.⁵

Om de Vlaamse arbeidsmarkt gezond te houden, is de herin-schakeling van de Vlaamse arbeidsreserve dus onvermijdelijk. Loonkostensubsidies kunnen aan deze doelstelling bijdragen, aangezien ze het matchingsproces tussen werkgevers en werknemers faciliteren, in het bijzonder in het geval van tijdelijke aanwervingssubsidies. Bovendien verlagen ze de drempel voor werkgevers om werklozen tewerk te stellen van wie men niet geheel zeker is of de potentiële productiviteit in lijn ligt met de arbeidskosten en de verwachte productiviteit. Loonkostensubsidies bieden in zekere zin een

verzekering tegen dit risico, omdat ze een compensatie vormen voor het tijdelijke productiviteitsverlies dat men kan verwachten tijdens deze 'proefperiode' (Van der Linden & Dejemeppe, 2013).

Op zoek naar de juiste doelgroep(en)

Het identificeren van de Vlaamse arbeidsreserve is een eerste stap voor een Vlaams doelgroepenbeleid dat tegemoet komt aan de noden van de Vlaamse arbeidsmarkt. Uit onderzoek van Sourbron, Herremans en Sels (2013) bleek dat voornamelijk vrouwen en kansengroepen oververtegenwoordigd zijn in de potentiële arbeidsreserve, en dus effectiever zouden kunnen ingezet worden op de

arbeidsmarkt. Zo is de groep van inactieven (noch werkend, noch werkloos) in Vlaanderen onder meer sterk vertegenwoordigd binnen de leeftijds-groep van 50 tot 64 jaar. De werkzaamheidsgraad voor deze groep lag in 2011 op 53,6%, dus ver beneden het globale 2020- streefdoel van de Vlaamse Regering (76%). De cijfers in tabel 1 geven evenwel aan dat er heel grote verschillen zijn als men opsplijst naar het opleidingsniveau: bij de hooggeschoolde ouderen blijft de werkzaamheid relatief op peil met 70%, terwijl de werkzaamheidsgraad van de laaggeschoolde ouderen amper 39% bedraagt. Opgesplitst naar geslacht zijn de verschillen nog groter: bijna 77% werkzaamheid bij de hooggeschoolde mannen, nauwelijks 30,7% werkzaamheid bij de laaggeschoolde vrouwen.

Tabel 1.

Werkzaamheid, werkloosheid en inactiviteit in de leeftijdsgroep 50-64 jaar (Vlaams Gewest, 2011; aantallen in duizendtallen)

	Totaal		Laaggeschoolden		Middengeschoolden		Hooggeschoolden	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Man + Vrouw								
Werkend	677	53,6	198	39,0	252	58,2	226	70,0
Werkloos	24	1,9	11	2,2	9	2,1	n.b.	n.b.
Niet actief	564	44,6	299	58,9	172	39,7	93	28,8
Totaal	1 264	100,0	508	100,0	433	100,0	323	100,0
Mannen								
Werkend	391	61,5	118	47,8	139	65,0	134	76,6
Werkloos	14	2,2	7	2,8	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Niet actief	232	36,5	122	49,4	71	33,2	38	21,7
Totaal	636	100,0	247	100,0	214	100,0	175	100,0
Vrouwen								
Werkend	286	45,5	80	30,7	114	52,1	92	62,2
Werkloos	10	1,6	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Niet actief	332	52,9	177	67,8	101	46,1	54	36,5
Totaal	628	100,0	261	100,0	219	100,0	148	100,0

Noten: 'n.b.' staat voor een niet-betrouwbaar gegeven

Bron: EAK/LFS (Bewerking Steunpunt WSE)

Tabel 2.

Werkzaamheidsgraad (%) naar leeftijd en geslacht (Vlaams Gewest, 2011)

	50-54 jaar	55-59 jaar	60-64 jaar
Totaal	78,7	57,4	18,4
Mannen	87,0	66,7	23,6
Vrouwen	70,1	48,0	13,2

Bron: EAK/LFS (Bewerking Steunpunt WSE)

Binnen de leeftijdscategorie van 50 tot 64 jaar neemt de werkzaamheid overigens ook af met het vorderen van de leeftijd, zoals uit tabel 2 blijkt. Hier valt op dat de werkzaamheid vooral begint af te kalven vanaf 55 jaar, en een diepe duik neemt boven de 60, terwijl ze voor de deelgroep 50-54 jaar relatief op peil blijft, zeker bij de mannen, maar ook bij de vrouwen. We raden dan ook aan om bij het ontwerp van loonkostensubsidies met deze bevindingen rekening te houden, door bijvoorbeeld ouderen voortaan enkel in aanmerking te laten komen voor een loonkostensubsidie wanneer ze voldoen aan een leeftijds- (bijvoorbeeld 55-plus) én een scholingsvoorwaarde (bijvoorbeeld enkel laaggeschoold).⁴

Ook de positie van laaggeschoolde jongeren en allochtonen op de Vlaamse arbeidsmarkt is niet gunstig. Uit recente cijfers blijkt dat voornamelijk laaggeschoolde jongeren een grote kans hebben om in de langdurige werkloosheid verzeild te raken in crisisperiodes. Het is dus verdedigbaar de over te hevelen budgetten ook aan te wenden voor het effectiever inschakelen van deze aangroeiende 'jongerenreserve'. Een snelle inschakeling van deze jongerenreserve op de arbeidsmarkt zal, gegeven het toenemende demografische onevenwicht tussen werkenden en niet-werkenden, ook maatschappelijk van belang zijn.

Effectiviteit door bundeling en selectiviteit

Het huidige lappendeken van tegemoetkomingen aan werknemers en werkgevers is behoorlijk complex en ondoorzichtig, temeer daar sommige voordelen kunnen worden gecumuleerd, en andere weer niet. Het strekt dan ook tot aanbeveling om bij de voorliggende hervorming te streven naar een vermindering van het aantal maatregelen en naar een grondige vereenvoudiging van het stelsel. In wat volgt doen we enkele suggesties.

Een eerste piste is om de verschillende bestaande RSZ-kortingen te bundelen in één integrale loonkostensubsidie, die rekening houdt met verscheidene factoren die verband houden met iemands afstand tot de arbeidsmarkt. De hoogte van de loonkostensubsidie zou men kunnen laten fluctueren op basis van de cumulatie van verschillende

kenmerken van een werkzoekende (bijvoorbeeld laaggeschoold, jong, langdurig werkloos, ...). Immers, hoe verder iemand van de arbeidsmarkt staat, hoe lager de (verwachte) productiviteit en dus hoe groter de financiële compensatie moet zijn om de werkgever tot aanwerving te laten overgaan. Het subsidievoordeel wordt daardoor een continue functie van iemands geschatte afstand tot de arbeidsmarkt. Naargelang iemand aan meer criteria voldoet (of hoger scoort), kan een groter subsidievoordeel toegekend worden. Het voordeel is dat subsidies individueel worden toegekend en het voor beleidsmakers gemakkelijker wordt om groepen die het verst van de arbeidsmarkt staan ook proportioneel te ondersteunen.⁵

Een ander voordeel is dat substitutie-effecten worden vermeden door de aan de toewijzingscriteria gekoppelde subsidievoordelen slechts gradueel te laten toenemen naargelang de afstand tot de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld stijgende leeftijd of toenemende werkloosheidsduur). Een integrale RSZ-korting zou bovendien kunnen zorgen voor een sterke vereenvoudiging van het bestaande instrumentarium, indien ze bij aanwerving van een werkzoekende automatisch aan werkgevers toegekend wordt. Dit is bijvoorbeeld mogelijk op basis van de persoonsgegevens van de werkzoekende, die aanwezig zijn bij de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling. Daarnaast zou dit systeem ook KMO's en zelfstandigen ten goede kunnen komen die doorgaans over minder administratieve en financiële capaciteit beschikken om de sociale wetgeving te verkennen. En ook kunnen bestaande Vlaamse maatregelen zoals de Vlaamse Ondersteuningspremie (VOP) binnen dit voorstel geïntegreerd worden.

Zelfs al zorgt een integrale RSZ-korting voor een selectievere doelgroepafbakening, dan nog is het geen garantie dat de doelgroep volledig bereikt wordt en dat deadweight- en andere neveneffecten geëlimineerd kunnen worden. Ook andere persoonskenmerken die een effect hebben op iemands afstand tot de arbeidsmarkt kunnen uiteindelijk nog steeds onopgemerkt blijven, waardoor men geen subsidievoordeel ontvangt dat in lijn ligt met iemands inzetbaarheid. In deze context is het ook mogelijk om consulenten arbeidsbemiddeling een discretionaire bevoegdheid te geven in het bepalen van de uiteindelijke hoogte van het subsidievoordeel. Arbeidsconsulenten zijn per slot

van rekening het best geplaatst om te oordelen of andere persoonlijke kenmerken (zoals origine of sociale vaardigheden), die moeilijk kunnen worden opgenomen in een subsidiesleutel van een integrale RSZ-korting, een belemmering vormen voor iemands zoektocht naar werk.

Een derde piste werd verkend door Dejemeppe en Van der Linden (2013). Zij stelden voor om de budgetten van de drie belangrijkste doelgroepgerichte loonkostensubsidies te bundelen in een versterking van de federale structurele vermindering van de lage lonen. Dit voorstel heeft het voordeel dat het zowel een loonlastenverlaging is (en dus kan zorgen voor meer jobcreatie) en tegelijk een sterke doelgroepmaatregel. Omdat het zich richt op de lage lonen en de vraag naar arbeid aan de onderkant van de loonschaal veel gevoeliger is voor loonkosten, zou dit kunnen zorgen voor meer jobcreatie bij de laagste inkomens en dus een verbetering van de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden. Door gebruik te maken van het looncriterium zou in theorie minder deadweight gegenereerd worden, aangezien het een betere proxy is voor potentiële productiviteit dan bijvoorbeeld leeftijd. Een structurele vermindering van de lage lonen wordt ook automatisch toegerekend door de RSZ: de werkgever hoeft niets aan te vragen en de Vlaamse administratie heeft er dus geen werk aan. Het voorstel bleek echter binnen de huidige contouren van de zesde staatshervorming niet mogelijk, zodat beleidsmakers zich ondanks de bevoegdheidsuitbreiding paradoxaal beperkt zien in hun beleidsmogelijkheden.

Combineren met andere innovatieve incentives

Niets weerhoudt het Vlaamse Gewest ervan om verder creatief aan de slag te gaan met de nieuwe instrumenten en daarbij eigen accenten te leggen in haar doelgroepenbeleid. Door loonkostensubsidies te combineren met andere incentives zoals opleiding, kan men de werkgever er ook toe aanzetten om te investeren in een productiviteitstoename van de gesubsidieerde werknemer. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat werknemers snel geïntegreerd raken op de werkplek en hun tewerkstellingskansen ook na het uitdoven van de tijdelijke subsidie voldoende hoog blijven. Ook kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten kunnen zo preventief aangepakt

worden, waardoor een loonkostensubsidie ook op andere dimensies bijdraagt aan een verbeterde inzetbaarheid van de werknemer.

Zeker bij de aanwerving van laaggeschoolde oudere werknemers is dit een interessante piste, aangezien precies voor deze groep de bereidheid bij werkgevers kleiner is om te investeren in opleiding, omdat men oordeelt dat de terugverdienperiode relatief kort zal zijn.⁶ Maar ook bij de allochtone arbeidsreserve kan opleiding (bijvoorbeeld taalopleiding) zorgen voor een verhoogde productiviteit en een verbeterde arbeidsmarktpositie op langere termijn. Door loonkostensubsidies ook mogelijk te maken voor deeltijdse betrekkingen, kan tegelijk het arbeidspotentieel beter worden ingezet voor groepen voor wie herinschakeling in een voltijdse betrekking een brug te ver blijkt, zoals ouderen en herintreders. Er kan ook meer conditionaliteit ingebouwd worden. Zo kan men de verplichting opleggen dat de werkgever de werknemer ook nog tewerkstelt na het wegvallen van de subsidie (bijvoorbeeld x maanden na het uitdoven van de subsidie).

Werkgevers zijn echter doorgaans geen vragende partij voor modaliteiten die de verplichtingen of de financiële kost van een subsidie groter kunnen maken. Er moet dan ook goed worden afgewogen welke elementen de subsidie meer slagkracht kunnen geven, zonder de aantrekkelijkheid bij werkgevers te ondermijnen.

Discussie en conclusie

De overgehevelde budgetten verder inzetten voor loonkostensubsidies lijkt ons dus alleen nuttig als de toekenningscriteria selectiever worden gemaakt. Investeren in een eenvoudige uitvoerbaarheid en een koppeling met opleiding zouden loonkostensubsidies als beleidsinstrument verder kunnen versterken.

Niettemin wijzen we erop dat loonkostensubsidies per definitie een remediërend instrument zijn om marktvalingen op de arbeidsmarkt enigszins te corrigeren. Beter is om te onderzoeken welke factoren aan dit falen ten grondslag liggen en deze aan te pakken. Loonkostensubsidies zouden ingebed moeten worden in een breder flankerend beleid, dat als doel heeft deze arbeidsmarktdefecten te herstellen, om zo op termijn de loonkostensubsidies

overbodig te maken (zeker gezien de hoge kost die er mee gepaard gaat).

Noteer daarbij dat voor bepaalde doelgroepen een permanente subsidiëring zeker te verantwoorden valt, omdat we voor sommige groepen kunnen uitgaan van een permanent productiviteitsverlies (bijvoorbeeld sommige arbeidsgehandicapten). De overweging welke doelgroepen een groter voordeel moeten krijgen dan anderen is echter een maatschappelijke keuze, die afhangt van de conjunctuur, politieke afwegingen en de verwachte return on investment.

Ondanks het regionale kader waarop de doelgroepsubsidie voortaan betrekking heeft, suggereren we om de modaliteiten van de loonkostensubsidie ook af te stemmen op de niet-Vlaamse institutionele arbeidsmarktrealiteit, zodat ze voldoende in lijn ligt met andere regionale tewerkstellingsmaatregelen en ook het arbeidsmarktpotentieel van andere regio's kan aanspreken. Een goede samenwerking tussen de regionale niveaus onderling en met het federale niveau zal immers meer dan ooit een cruciale succesfactor zijn om de meerwaarde van de bevoegdheidsoverdracht zo goed mogelijk te benutten.

Sam Coomans
Joost Bollens
HIVA – KU Leuven

Noten

1. ACTIVA-plannen zijn aanwervingssubsidies die gebruik maken van een vermindering van de RSZ-werkgeversbijdrage en een geactiveerde werkloosheidsuitkering, die door de RVA betaald wordt. Werkgevers kunnen deze werkuitkering in mindering brengen van het nettoloon van de werknemer, wat zorgt voor een lagere arbeidskost.
2. *Deadweight*-effecten zouden in principe ook kunnen worden tegengegaan door te werken met een additionaliteitsvoorwaarde: er wordt maar een subsidie toegekend wanneer de werkgever kan aantonen dat er effectief sprake is van een bijkomende aanwerving. We bevelen een dergelijke *marginal employment subsidy* echter niet aan, omdat een en ander in de praktijk niet of moeilijk controleerbaar is. Zo zijn er sectoren die trendmatig groeien, en waar het dan ook niet moeilijk zal zijn om te voldoen aan deze

additionaliteits, terwijl dit in sectoren die trendmatig krimpen heel wat moeilijker ligt.

3. Theunissen en Herremans (2012) wijzen hier op het belang van het verhogen van de werkzaamheidsgraad om de economische afhankelijkheidsratio te stabiliseren en zo de financierbaarheid van ons sociaal systeem te ondersteunen. Elke extra werkende verhoogt immers tegelijk de draagkracht van de samenleving (omdat hij bijdraagt) en verlaagt tegelijk de draaglast (aangezien men niet langer beroep moet doen op een uitkering).
4. Het is weinig wenselijk om de budgetten ook aan te wenden voor het aanwerven van ouderen met een hogere opleiding. De RSZ-korting, die forfaitair is, bedraagt in de meeste gevallen slechts een marginaal deel van het totale loon van de hooggeschoolde ouderen, en zal dus weinig impact hebben op het al dan niet aanwerven van ouderen.
5. De aanpak van een integrale RSZ-korting botst echter op een grens: de hoogte van de RSZ-korting kan nooit groter zijn dan het maximaal verschuldigde RSZ-bedrag. Bij personen die zeer ver van de arbeidsmarkt staan, zal deze grens bovendien sneller bereikt worden. Dit probleem kan echter opgevangen worden op twee manieren. Men kan de RSZ-korting combineren met een geactiveerde werkloosheidsuitkering, of men kan het voordeel gedurende een langere periode toekennen door de subsidie minder snel te laten uitdoven (bijvoorbeeld twaalf in plaats van vier of acht kwartalen).
6. Aangezien oudere werknemers misschien langer bij de organisatie zullen blijven dan de gemiddelde jonge jobhopper, is het maar de vraag of deze redenering altijd steek houdt.

Bibliografie

- Cockx, B., Sneessens, H., & Van der Linden, B. (2003). Allégement des charges sociales: une mesure à promouvoir mais à réformer. *Regards Economiques*, 15.
- Dejemeppe, M., & Van der Linden, B. (2013). *Les soutiens financiers à la création d'emploi*. Louvain-la-Neuve: IRES – Université catholique de Louvain.
- Sourbron, M., Herremans, W., & Sels, L. (2013). *De potentiële arbeidsreserve in Vlaanderen in kaart gebracht* (WSE Report 7-2013). Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie.
- Theunissen, G., & Herremans, W. (2012). Kan een hogere werkzaamheid de economische afhankelijkheid onder controle houden? *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 22(4), 43-53. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie / Uitgeverij Acco.
- Van der Linden, B., & Dejemeppe, M. (2013). Oriëntatiemogelijkheden voor de Waalse arbeidsmarkt na de zesde staatshervorming. *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 23(3), 17-22. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie / Uitgeverij Acco.