

Het gebruik van lastenverlagingen in België en hun impact op het tewerkstellingsniveau

Vandelannoote, D. & Bogaerts, K. (2014). *Het gebruik van lastenverlagingen in België en hun impact op het tewerkstellingsniveau*. FLEMOSI Discussion Paper 30

De zesde staatshervorming vormt voor de verschillende overheden in België een momentum om een aantal fundamentele keuzes over het tewerkstellingsbeleid te maken. Lastenverlagingen zijn daar een belangrijk onderdeel van. Tewerkstellingsmaatregelen, met onder andere de structurele bijdrageverminderingen, blijven op het federale niveau. Het doelgroepenbeleid, waarin ook vaak met lastenverminderingen gericht op specifieke groepen wordt gewerkt, wordt een regionale bevoegdheid. Alle regeringen stippelden voor de nieuwe legislatuur al pistes uit voor de versterking van de economie en de werkgelegenheid. Het is daarom interessant om een aantal vaststellingen en inzichten rond het gebruik van loonlastenverlagingen en de impact ervan op het tewerkstellingsniveau nog eens naast elkaar te leggen. We baseren ons hiervoor op een discussiepaper in het kader van het FLEMOSI¹ onderzoek. De kernideeën van deze paper worden hier samengevat.

Het regeerakkoord van de federale regering benadrukt sterk het belang van het concurrentievermogen en een groeiende werkgelegenheid. Om de loonkosten(handicap) te verminderen wordt onder andere de reductie van het basispercentage van de werkgeversbijdrage tot maximaal 25% aangekondigd. De bestaande maatregelen die daartoe bijdragen, zoals de forfaitaire structurele vermindering en de specifieke verminderingen voor hoge en lage lonen, blijven verhouden.

De Vlaamse Regering zet in haar regeerakkoord 2014-2019 in op een sterke economie. Die beoogde versterking daagt het beleid uit meer mensen aan het werk te krijgen en de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt dichter bij elkaar te brengen. Met andere woorden: inzetten op retentie en (her)intrede. Of ook nog: inzetten op een performant activerings- en competentiebeleid. Door de zesde staatshervorming kan er een Vlaams doelgroepenbeleid gevoerd worden dat coherent is met de doelstellingen in het regeerakkoord. Het regeerakkoord maakt alvast een aantal keuzes door het stelsel te vereenvoudigen en te beperken tot drie doelgroepen: jongeren, 55-plussers en personen met een arbeidshandicap. Het verlagen van

de loonlasten voor deze groepen wordt als piste naar voor geschoven.

De Waalse Regering legt in haar regeerakkoord eveneens de klemtoon op het verhogen van de tewerkstellingsgraad en de versterking van de bedrijven. Vanuit een logica van vereenvoudiging en rationalisering zet zij onder andere in op het ondersteunen van aanwervingen van jongeren, het ondersteunen van belangrijke economische sectoren

en KMO's en het verhogen van de ondernemingszin. Verder zet ze in op de toegang van kwetsbare groepen tot de arbeidsmarkt. Naast onder andere de versterking van de FOREM (Waalse tegenhanger van VDAB) en haar takenpakket en de inzet op vorming en opleiding komt ook in Wallonië de beperking van de sociale bijdragen voor bepaalde doelgroepen evenals het verminderen van de loonlasten in het vizier.

De regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kiest in haar regeerakkoord 2014-2019 ervoor om 'in overleg met de beide andere gewesten en het federaal niveau de vermindering van de algemene en sectorale lasten, waarvoor de federale overheid bevoegd is, en de doelgroepenkorting, een gewestelijke bevoegdheid, te coördineren om ze complementair te maken'. Met betrekking tot de verschillende beleidselementen die ingezet kunnen worden om werkzoekenden te activeren, geeft de Brusselse Regering voorrang aan jongeren, langdurig werklozen en laaggeschoolden.

Uit de regeerakkoorden blijkt dat de bevoegdheidsverschuivingen een ingrijpende impact kunnen hebben op de architectuur van het tewerkstellings- en doelgroepenbeleid in de komende regeerperiode. Toch lijkt het er op dat de traditionele recepten van lastenverlagingen en doelgroepenkortingen in de kern behouden zullen blijven.

Vooraleer de regeringen verder gaan met deze traditionele pistes, geven we hier de bevindingen van de FLEMOSI-paper weer. We bekijken eerst het tewerkstellingsniveau en de loonkosten in België. In een volgende deel komen de lastenverlagingen, die traditioneel als oplossing worden gezien voor de hoge loonlasten, in beeld. Een derde paragraaf focust op Employer MOTYFF, een instrument dat de hoogte van structurele en specifieke lastenverlagingen voor individuele werknemers becijfert. Nadien bekijken we op basis van internationaal onderzoek wat de tewerkstellingsimpact is van verschillende types lastenverlagingen. Een laatste paragraaf besluit kort en legt de nieuwe regeringen een aantal vragen ter overweging voor.

Tewerkstellingsniveau en loonkosten in België

België had volgens Eurostat een werkzaamheidsgraad (hier gemeten bij personen van 20-64 jaar) van 67,2% in 2012. Hiermee scoort het ruim een procentpunt onder het gemiddelde van de EU-28-landen (68,4%). In vergelijking met de kopl landen (Zweden, Nederland, Duitsland) scoort België zelf 10 procentpunten minder. Vlaanderen doet het met een werkzaamheidsgraad van 71,5% duidelijk beter dan Wallonië (62,5%) en Brussel (58,2%).

Het zijn voornamelijk vier kansengroepen die het moeilijk hebben op de Belgische arbeidsmarkt. Van de ouderen (55-64 jaar) was slechts 39% aan het werk in 2012, duidelijk lager dan het EU-28-gemiddelde dat 10 procentpunten hoger ligt. Ook jongeren hebben het moeilijk op de Belgische arbeidsmarkt, voornamelijk in Brussel, waar slechts 48% van de 20-29 jarigen aan het werk is. Verder hebben laaggeschoolden (47%) en immigranten (55%) een werkzaamheidsgraad die lager ligt dan het EU-28-gemiddelde (respectievelijk 52% en 62%). In Vlaanderen zien we voornamelijk een lage tewerkstelling van ouderen (werkzaamheidsgraad van 40% in 2012). Maar ook laaggeschoolden (52%) en immigranten (58%) hebben het moeilijk om in Vlaanderen een baan te vinden (FOD WASO, 2014).

Drie redenen verklaren het lage tewerkstellingsniveau in België in het algemeen en van deze kansengroepen in het bijzonder:

1. België is een land met een zeer gecompliceerde loonstructuur, voornamelijk aan de onderkant van de loonverdeling. In vergelijking met het mediane loon heeft België een relatief hoog minimumloon. De OECD inkomensdatabank geeft aan dat er in België relatief weinig lage-loonarbeid wordt verricht.
2. Waar het minimumloon in België al relatief hoog ligt, ligt de kostprijs voor de werkgever om een werknemer in dienst te nemen nog een stuk hoger. De hoge werkgeversbijdragen ter financiering van de sociale zekerheid en de bijdragen van werkgevers aan fondsen op sector- en industriële niveau verhogen zijn kosten immers substantieel.
3. Het verschil tussen netto-inkomens (op het niveau van het minimumloon) en sociale zekerheidsuitkeringen is beperkt. Dit zorgt in be-

paalde situaties voor beperkte financiële incentives om aan het werk te gaan en soms zelfs voor inactiviteitsvallen.

De gemiddelde loonkost per uur in België bedroeg in 2011 38,65 euro. In Europa ligt volgens de Eurostatcijfers enkel in Zweden en Denemarken deze kost hoger. Tussen 1996 en 2012 zijn de loonkosten in België 4,8% sneller gestegen in vergelijking met zijn referentielanden (= Duitsland, Frankrijk en Nederland). Anno 2010 had België dan ook een negatieve loonkloof van 16,4% in vergelijking met deze landen (Expertengroep Concurrentievermogen en Werkgelegenheid, 2013).² De hoge Belgische loonkosten vormen al lange tijd een punt van discussie. Een loonlastenverlaging (= het verlagen van de patronale bijdragen aan de sociale zekerheid) was voor de federale overheid, tot aan de zesde staatshervorming bevoegd voor tewerkstellingsmaatregelen én doelgroepenbeleid, een belangrijk antwoord hierop.

Het gebruik van lastenverlagingen in België

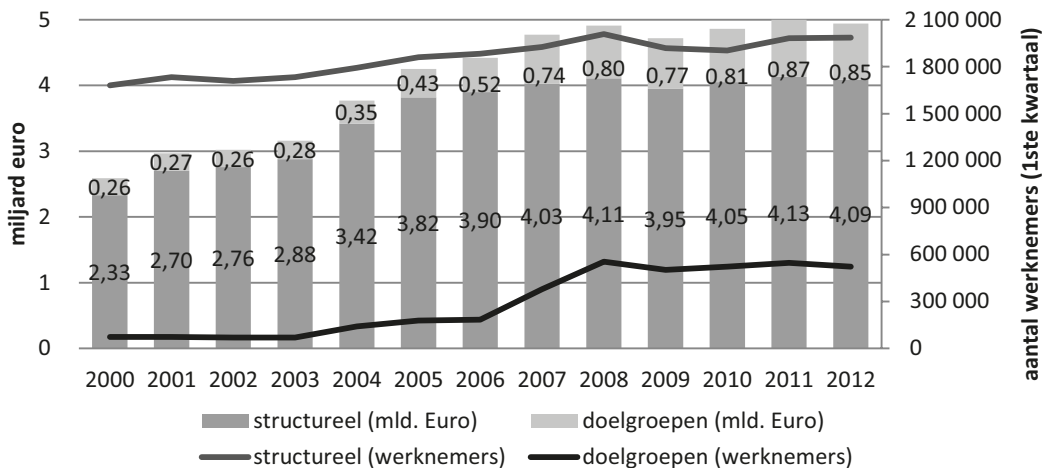
België kent twee types lastenverlagingen. Enerzijds heb je de structurele lastenvermindering waar alle werkgevers uit de profit sector recht op hebben. Concreet behelst dit een basisforfait van 455 euro

per kwartaal per voltijdse werknemer. Voor werknemers met een laag of een hoog loon heeft de werkgever recht op een bijkomende korting. De lage looncomponent wordt groter naarmate de lonen dalen en voor de laagste lonen moeten helemaal geen werkgeversbijdragen worden betaald. Werkgevers in de non-profit sector kunnen gebruik maken van de Sociale Maribel. Per voltijdse werknemer hebben ze recht op een bijdragevermindering van 395 euro. De extra korting voor lage of hoge lonen is voor hen niet van toepassing. Anderzijds zijn er de verminderingen voor vijf specifieke doelgroepen: langdurige werklozen, eerste aanwervingen, collectieve arbeidsduurvermindering, jonge werknemers (-26 jaar)³ en oude werknemers (+50 jaar).⁴ Afhankelijk van de doelgroep heeft de werkgever per voltijdse werknemer recht op een lastenverlaging tussen de 300 en 1 000 euro per kwartaal (FOD SZ & FOD WASO, 2014).

Figuur 1 geeft informatie over het gebruik van lastenverlagingen in België sinds 2000. We zien een grote toename van het aantal werknemers die een recht deden uitoefenen op een structurele lastenvermindering. Duidelijk minder werknemers oefenden een recht uit op een specifieke vermindering voor doelgroepen, al zien we een sterke groei doorheen de jaren. De grootste groep zijn oudere werknemers (286 096 voltijdse equivalenten

Figuur 1.

Lastenverlagingen, uitgedrukt in miljarden euro's (linkeras) en aantal werknemers (rechteras)



Bron: RSZ, eigen bewerking auteurs

(VTE)), maar ook jongeren (126 170 VTE) en langdurig werklozen (63 715 VTE) vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van het totaal. De toename van het aantal rechthebbenden heeft geleid tot een stijging van de overheidskost voor lastenverlagingen. In een tiental jaar is de jaarlijkse kostprijs bijna verdubbeld, van 2,6 miljard euro in 2000 tot 4,9 miljard in 2012. Dit bedrag was in 2012 goed voor bijna een derde van de totale overheidsuitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid in België. Een steeds groter deel van de overheidsmiddelen wordt ingezet voor lastenverlagingen voor specifieke doelgroepen, al gaat nog steeds ruim 80% van de middelen naar structurele lastenverlagingen.

Het bos door de bomen zien

In het vierde kwartaal van 2012 waren er niet minder dan 39 verschillende doelgroepverminderingen, elk met hun eigen regels en hoogtes van lastenverlagingen. Voor werkgevers is het niet eenvoudig om het overzicht te behouden en om te weten op welke maatregelen ze een beroep kunnen doen. Zo ontstaat het risico dat werkgevers geen of niet optimaal gebruik maken van de bestaande doelgroepverminderingen. Werkzoekenden lopen zo mogelijke tewerkstellingskansen mis.

De website www.aandeslag.be⁵ is opgebouwd als een rechtenverkenner, een instrument dat een overzicht geeft van alle bestaande types van lastenverlagingen zoals ze in België bestaan. Gebruikers (zowel werknemers als werkgevers) kunnen een aantal gegevens invoeren (bijvoorbeeld leeftijd, opleidingsniveau, ondernemingskenmerken) en krijgen een overzicht van de lastenverlagingen waar ze potentieel recht op hebben.

Employer MOTYFF, ontwikkeld binnen het FLE-MOSI project, gaat een stap verder. Het laat toe om op een eenvoudige manier de impact te berekenen van specifieke types van lastenverlagingen op de loonkost van de werkgever.

Wat Employer MOTYFF doet, is voor een specifieke werknemer met een gegeven uur- of maandloon, een aantal uren tewerkstelling en op basis van zijn statuut (arbeider of bediende), berekenen wat zijn loonkost is voor de werkgever. Hierbij wordt de impact van zowel structurele als gekozen

doelgroepgerichte lastenverlagingen verrekend. De informatie over de lastenverlagingen over doelgroepen wordt ingegeven binnen Employer MOTYFF om dit instrument optimaal te kunnen benutten. De specificaties van de tientallen verschillende doelgroepverminderingen zijn niet in het model zelf opgenomen. Ze worden ook niet ter vergelijking naast elkaar gesimuleerd. Hier zijn twee redenen voor. Enerzijds zijn de maatregelen, zoals boven reeds vermeld, al in detail gedocumenteerd en vrij te raadplegen via www.deaanslag.be. Daarnaast is het doelgroepenbeleid via de zesde staats-hervorming overgeheveld naar de gemeenschappen, waardoor elke regio de mogelijkheid heeft om het systeem van lastenverlagingen voor specifieke doelgroepen te hervormen. Door het open karakter van de applicatie kan de impact van mogelijke nieuwe beleidsopties eveneens gesimuleerd worden. Employer MOTYFF is enkel beschikbaar voor onderzoeks- en evaluatiedoeleinden.

De impact van lastenverlagingen op het tewerkstellingsniveau

In dit vierde deel zoeken we een antwoord op de vraag of lastenverlagingen effectief zorgen voor een toename van de tewerkstelling. Een lastenverlaging is een overheidsinterventie die inwerkt op de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Doordat de lasten op arbeid dalen, zullen bedrijven meer investeren in de productiefactor arbeid en dus meer mensen in dienst nemen. Hoe groter de toename van de vraag naar arbeid bij een daling van de kostprijs van arbeid (gemeten als de vraagelasticiteit), des te groter de impact van een lastenverlaging. Internationaal onderzoek schat de vraagelasticiteit tussen de -0,3 en -0,5. Concreet betekent dit dat een toename van de arbeidskost met 1% zal zorgen voor een afname van de arbeidsvraag met 0,3% à 0,5%. Onderzoek van Konings (2004) schat de vraagelasticiteit een stuk hoger voor België, namelijk op -0,76. De arbeidsmarkt is echter geen homogene markt. Zo is de lange termijn vraagelasticiteit in de industriële sector elastischer dan in de dienstensector. Uit onderzoek blijkt verder dat de kostelasticiteit van arbeid afneemt met het scholingsniveau.

Hoewel lastenverlagingen specifiek gericht zijn op de vraagzijde van de arbeidsmarkt, wordt het succes ervan mee bepaald door de aanbodzijde van

diezelfde arbeidsmarkt. Bij een lastenverlaging zal het voor bedrijven rendabel zijn om voor eenzelfde brutoloon meer vacatures te openen. Het effect hiervan op de tewerkstelling wordt echter bepaald door de hellingsgraad van de looncurve. De looncurve toont het typisch gedrag van werknemers: bij veel openstaande vacatures zal de onderhandelingspositie van werknemers stijgen (vermits de kans om een baan te vinden stijgt) en zullen ze meer loon eisen. Hoe steiler de looncurve, hoe groter het deel van de lastenverlaging dat wordt opgeslorpt door een stijging van de lonen van de reeds werkenden en hoe geringer het tewerkstellingseffect. De aanbodelasticiteit van arbeid wordt in onderzoek geschat op 0,2 à 0,3, wat impliceert dat een groot deel van de lastenverlaging opgaat in een verhoging van de lonen van de reeds werkenden. Onderzoek van Konings (2004) schat de aanbodelasticiteit in België op 0,3. In een vervolgstudie schat Konings (2005) de aanbodelasticiteit in Vlaanderen op 0,37 en in Wallonië op 0,2. Onderzoek leert ons verder dat de aanbodelasticiteit afneemt met het scholingsniveau.

De tewerkstellingsimpact van lastenverlagingen hangt verder af van verschillende factoren. We overlopen deze factoren en bekijken in hoeverre zowel algemene als doelgroepgerichte maatregelen hieraan onderhevig zijn.

Een eerste element is de aanwezigheid van *deadweight*-effecten. Dit is het geval wanneer een lastenverlaging geen effect heeft op het aanwervingsgedrag van de werkgever, omdat hij ook zonder subsidie de werknemer zou hebben aangenomen. Bij subsidies gericht op een zeer breed publiek van potentiële gerechtigden kan het deadweight verlies als zeer hoog worden geschat, zelfs op 90% en meer (Marx, 2007). In deze gevallen is er namelijk vaak sprake van afroming, doordat bedrijven binnen deze heterogene groep diegenen aanwerven met de meeste competenties. Deze personen zouden ook zonder subsidie aangeworven worden. De doelgroep waarop de lastenverlaging gericht is meer specifiek maken, vormt een oplossing. Onderzoek van Lee (2005) leert dat het mogelijk is om de netto tewerkstellingsimpact van lastenverlagingen met 30% te verhogen als enerzijds de subsidies gericht worden op specifieke kansengroepen en als anderzijds werkgevers nauwlettend worden gemonitord om misbruiken te verhinderen.

Een tweede element is de aanwezigheid van *substitutie*-effecten. Dit krijgt men wanneer werknemers met vaste en dure (niet-gesubsidieerde) arbeidsplaatsen ingeruild worden voor goedkopere (wel gesubsidieerde) arbeidskrachten. Dit zal voornamelijk voorvallen bij doelgroepgerichte maatregelen, aangezien bij een algemene lastenverlaging iedere werknemer goedkoper wordt. Een inschatting maken van het substitutie-effect van lastenverlagingen is niet eenvoudig en varieert sterk afhankelijk van de maatregel die geanalyseerd wordt. In onderzoek wordt verder zelden tot nooit aangegeven welke groepen verdrongen worden. Marx (2007) geeft in zijn literatuurstudie een substitutie-effect weer dat varieert tussen de 21% en 63%. Substitutie is echter niet noodzakelijk slecht of te vermijden. Soms kan een substitutie vanuit beleidsoogpunt zelf wenselijk zijn (bijvoorbeeld om laaggeschoolden meer kansen te geven op de arbeidsmarkt). Wat echter nooit wenselijk is, is dat de ene kansengroep de andere verdringt of dat het netto tewerkstellingseffect na substitutie negatief is.

Verdringing is een derde element. Hiervan is sprake wanneer er jobverlies plaatsvindt doordat bedrijven die geen of minder subsidies ontvangen concurrentieel nadeel ondervinden en bijgevolg moeten inkrimpen. Een empirische inschatting maken van de mate van verdringing is zeer moeilijk. Verlies van marktaandeel hangt immers af van zeer vele factoren, die moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn. We weten wel dat grotere bedrijven meer gebruik maken van subsidies dan kleinere, met een mogelijke verdringing van deze laatsten tot gevolg. Binnen een globale en open economie speelt het verdringingselement niet enkel op de Belgische, maar ook op de internationale markt. De hoogte van de loonlast vormt een concurrentieel nadeel voor Belgische firma's, zeker ten opzichte van buurlanden met een gelijkaardige productiviteit. Een substantiele verdringing is dan ook als realistisch in te schatten. De hoogte hiervan uitdrukken in een bepaald percentage is echter zeer moeilijk.

Lock-in is een vierde element dat de tewerkstellingsimpact van lastenverlagingen bepaalt. Dit wanneer individuen in een gesubsidieerde baan een lagere zoekintensiteit naar werk hebben, waardoor ze minder snel zullen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Onderzoek leert dat lock-in voornamelijk voorkomt in de publieke sector.

Ook de tijd dat men in een gesubsidieerde baan aan het werk is, bepaalt de mate van lock-in. Op korte termijn kan een gesubsidieerde baan een positief effect hebben op de doorstroom naar werk. Werklozen geven zo immers een positief signaal over hun werkbereidheid aan potentiële werkgevers. Wanneer de subsidieduur langer wordt, verdwijnen de positieve tewerkstellingseffecten en zijn er duidelijke lock-in effecten. Het Belgische dienstenchequesysteem is een typevoorbeeld van een maatregel waarin we lock-in effecten zien. Doorheen de jaren zien we een duidelijke afname van doorstroom richting de reguliere arbeidsmarkt. Werknemers blijven langer in dit sterk gesubsidieerde systeem werkzaam en ze passen ook hun verwachtingen aan: waar in 2007 nog een meerderheid van de werknemers dit type tewerkstelling als een tijdelijke baan zag met als doelstelling doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt, zag in 2011 een meerderheid de dienstenchequebaan als een vaste betrekking voor een langere periode (Idea Consult, 2012).

Stigmatisering kan zorgen voor een beperkte doorstroom van gesubsidieerde arbeid naar de reguliere arbeidsmarkt. Dit voornamelijk bij tewerkstelling die ver af staat van de reguliere arbeidsmarkt. Relevant onderzoek naar stigmatisering is het Amerikaanse experimentele onderzoek uit de jaren 1980-1990 (zie onder andere Burtless (1985) en Hollenbeck & Willke (1991)). Hieruit bleek dat mensen die recht hadden op een subsidie geen betere tewerkstellingskansen hadden in vergelijking met diegenen die niet gesubsidieerd werden. De tewerkstellingskansen van gesubsidieerde werknemers vielen zelfs lager uit. Reden hiervoor is dat werknemers negatief staan tegenover gesubsidieerde werknemers (omwille van hun verwachte lagere productiviteit) en ze bijgevolg niet aanwerven.

De tewerkstellingsimpact van lastenverlagingen hangt tot slot af van de *bekendheid* bij werkgevers van de verschillende maatregelen. Zo deden Lamberts, Kippers en Van den Broeck (2006) onderzoek naar de tewerkstelling van oudere werknemers bij 588 Vlaamse KMO's. 51% van de bevroegde werknemers bleek nog nooit gehoord te hebben van de lastenverlaging voor oudere werknemers. En van diegenen die er wel van hadden gehoord, maakte slechts 6% er effectief gebruik van. Het zijn voornamelijk de kleinere KMO's die weinig kennis

hebben van de verschillende types lastenverlagingen. Grotere bedrijven met een aparte human resources dienst zijn vaak beter op de hoogte. De onderzoekers wezen verder op het belang van een beperking van de administratie, voornamelijk bij de procedure tot aanvraag van lastenverlagingen. Onderzoek van Neumark (2009) naar verschillende types van lastenverlagingen bevestigt dat administratieve moeilijkheden een rem kunnen zijn op het tewerkstellingseffect. Dit voornamelijk wanneer een specifieke maatregel complex is opgebouwd, zowel wat betreft het identificeren van de werknemers die in aanmerking komen voor een lastenverlaging als bij het bepalen van de hoogte van de lastenverlaging waarop de werkgever recht heeft.

Samenvattend kunnen we besluiten dat de impact van een lastenverlaging op het tewerkstellingsniveau sterk afhangt van de specifieke modaliteiten van de ingevoerde maatregel, alsook van de institutionele context waarbinnen deze maatregel is ingevoerd. Bij een structurele lastenverlaging zijn er hoge deadweight- en substitutie-effecten, die de tewerkstellingsimpact van lastenverlagingen sterk kunnen beperken. Bij een specifieke doelgroepvermindering kunnen we deze effecten lager inschatten, maar is er mogelijk wel lock-in en stigmatisering. Verder kunnen veel verschillende specifieke lastenverlagingen ervoor zorgen dat de werkgever het overzicht verliest en effectief minder gebruik gaat maken van de verschillende maatregelen. Ook de administratie die gepaard gaat met het aanvragen van lastenverlagingen, kan een rem zijn op het gebruik ervan, voornamelijk bij kleinere ondernemingen.

Toch hoeft dit niet te betekenen dat het niet zinvol is om in te zetten op lastenverlagingen. Een belangrijk argument, dat de laatste jaren opmars maakt in de literatuur, is dat dit gebeurt vanuit een gelijkheidsdoelstelling (zie onder andere Martin (2000), Venetoklis (2004), Cockx, Sneessens & Van der Linden (2005) en OECD (2010)). Zelfs als de netto-tewerkstellingsimpact van lastenverlagingen beperkt is, kan dit een wenselijk instrument zijn omdat het kan zorgen voor een toename van de tewerkstelling van specifieke groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een verdringing van bijvoorbeeld hooggeschoolden voor laaggeschoolden kan vanuit dit idee aanvaardbaar en zelfs wenselijk zijn. Dit geldt des te meer in tijden van crisis en recessie,

om het actieve arbeidsmarktbeleid geloofwaardig te houden voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De toenemende inzet op lastenverlagingen gericht op specifieke doelgroepen kan binnen dit gelijkheidsidee gezien worden.

En nu?

De nieuwe federale en regionale regeringen hebben de uitdaging voor zich om een performant tewerkstellings- en doelgroepenbeleid uit te tekenen. Rekening houdend met de loonlasten in België, de lage tewerkstellingsgraad van bepaalde groepen en de loonkloof met de buurlanden blijft het verlagen van de loonkosten een belangrijk streefdoel.

Bestaand evaluatie onderzoek wijst op verschillende bedoelde en onbedoelde effecten van lastenverlagingen. In globa kunnen we stellen dat er tegenover de tewerkstellingseffecten een hoge kostprijs staat. Verder is de inbedding van een gelijkheidsdoelstelling in het beleid een belangrijk thema: specifieke, zwakkere groepen op de arbeidsmarkt hebben een bijkomende ondersteuning nodig om dezelfde arbeidsmarktchansen te krijgen als sterkere groepen. Het is daarom nuttig om bij het uittekenen van een nieuw doelgroepenbeleid de verschillende elementen van de puzzel in elkaar te schuiven en minstens volgende vragen ter afweging te beantwoorden:

- Welke doelstelling(en) heeft men voor ogen bij de gebruik van lastenverlagingen? (concurrentiepositie bedrijven versterken, moeilijk inzetbare werknemers activeren, tewerkstellingsgraad verhogen, laag productieve banen ondersteunen, enzovoort)
- Gaat het over een permanente of een tijdelijke/uitdovende toekenning van een voordeel?
- Gelden de maatregelen enkel voor nieuw aangeworvenen of ook voor de zittende werknemers?
- Zijn de maatregelen toepasbaar op 'alle' werknemers of voor werknemers die voldoen aan bepaalde criteria (en welke criteria dan precies)?
- Welke verminderingstechniek kan in deze keuzes ingepast worden (RSZ-kortingen, werkuitkeringen, enzovoort)?
- Zijn mogelijke onbedoelde effecten te voorzien en vermijdbaar (lock-in, substitutie, dead-weight, enzovoort)?

- Is de procedure voor werkgevers, werknemers en administraties eenvoudig en doordacht?
- Staat de budgettaire en administratieve impact in relatie tot de doelstellingen die men met de verminderingen voor ogen heeft? En wat zijn de verwachte terugverdieneffecten?
- Zijn de gemaakte keuzes voldoende duurzaam en kunnen ze in verschillende economische omstandigheden gehandhaafd blijven?

Naast een doordacht antwoord op deze vragen is er ook nood aan een permanente monitoring en evaluatie van de genomen maatregelen. Tot op heden ontbreekt dit laatste nog al te vaak. Deze permanente evaluatie maakt het mogelijk om het gevoerde beleid waar nodig aan te passen en om in te spelen op een wijzigende economische context. Enkel zo kan een performant beleid (blijvend) gevoerd worden.

Dieter Vandelanoot

*Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck,
Universiteit Antwerpen*

Kristel Bogaerts

Voormalig medewerker bij het Centrum voor Sociaal Beleid en werkzaam bij de SERV, schrijft dit artikel in eigen naam

Noten

1. Meer informatie over het FLEMOSI-project en de volledige discussiepaper is terug te vinden op www.flemosi.be.
2. Als we dit cijfer echter corrigeren voor productiviteit, dan daalt de absolute loonkloof in 2010 tot 1,58%. De Christelijke Vakbond ACV geeft aan dat het niet relevant wat je per uur kost, maar wel wat je voor die prijs per uur doet (Leemans, 2013).
3. Sinds het derde kwartaal van 2006 kan dit voor specifieke gevallen uitgebreid worden tot min 29 jaar.
4. Dit pas sinds het tweede kwartaal van 2007. Voorheen was de lastenverlaging voor oudere werknemers voor personen vanaf 57 jaar.
5. Dit instrument werd ontwikkeld in een consortium van verschillende federale, gemeenschaps- en gewestinstellingen onder de coördinatie van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid en met de ondersteuning van Smals.

Bibliografie

- Burtless, G. (1985). Are targeted wage subsidies harmful? Evidence from a wage voucher experiment. *Industrial and Labor Relations Review*, 39, 105-114.
- Cockx, B., Sneessens, H. & Van der Linden, B. (2005). *Micro- en macro-economische evaluaties van de (para) fiscale bijdrageverminderingen in België*. Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Université catholique de Louvain.
- Expertengroep Concurrentievermogen en Werkgelegenheid. (2013). *Arbeidskosten, loonsubsidies, arbeidsproductiviteit en opleidingsinspanningen van ondernemingen*.
- FOD SZ & FOD WASO. (2014). *Infobrochure: Lastenverlaging voor ondernemers*.
- FOD WASO. (2010). *Indicatoren van de Europese Werkgelegenheidsstrategie*.
- Hollenbeck, K. & Willke, R. (1991). *The Employment and Earning Impacts of the Targeted Jobs Tax Credit*. Upjohn Working Papers 91-07, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Idea Consult. (2012). *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2011*. Finaal Eindrapport.
- Konings, J. (2004). *De relatie tussen loonlastenverlaging en jobs*. Beleidsnota nr. 2, VKW Metena.
- Konings, J. (2005). *Loonkosten en jobcreatie: regionale en sectorale verschillen*. Beleidsnota nr. 5, VKW Metena.
- Lamberts, M., Kippers, E. & Van den Broeck, A. (2006). *KMO's: kansen op maat van oudere werknemers?* Onderzoek in kader van het Equal-project 'Keep Excellent Experienced People (Keep)', in opdracht van UNIZO en Vso Werkholding/t-groep. Leuven: HIVA KU Leuven.
- Lee, J-K. (2005). *Evaluation of and Lessons from Wage Subsidy Programmes in OECD countries*. Working paper. OECD.
- Leemans, M. (2013). *De échte loonkloof*. Opinie verschenen op www.derelectie.be op 16/12/2013.
- Marx, I. (2007). Tewelkstellingsubsidies en verlagingen van de sociale zekerheidsbijdragen van werkgevers: tussen theorie en realiteit. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 49(3), 537-563.
- Martin, J.P. (2000). *What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences*. OECD Economic Studies, 30: 1, pg. 79-107.
- Neumark, D. (2009). *Alternative labor market policies to increase economic self-sufficiency: mandating higher wages, subsidizing employment, and increasing productivity*. Working Paper 14807, National Bureau of Economic Research (NBER).
- OECD. (2010). *Employment Outlook: Moving Beyond the Jobs Crisis*. Paris: OECD.
- Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. (2013). *Verminderingen van de bijdragen voor sociale zekerheid voor het eerste kwartaal 2013: aantal betrokken werknemers en budgettaire impact*.
- Vandelannoote, D. & Bogaerts, K. (2014). *Het gebruik van lastenverlagingen in België en hun impact op het tewerkstellingsniveau*. Flemish Discussion Paper 30.
- Venetoklis, T. (2004). *An evaluation of wage subsidy programs to SMEs utilizing propensity score matching*. Research reports, nr. 106, Government Institute for Economic Research Finland (VATT).