



Activering 2.0: ontdooi de ijsschots

2019/6

04 | 06 | 2019

 MENSEN

 WELVAART

 BESCHERMING

1. DE IJSSCHOTS IN KAART

Wanneer we België vergelijken met de Scandinavische landen, maar ook met buurlanden zoals Nederland en Duitsland, dan is het duidelijk dat de inwoners van ons land weinig “waar voor hun geld” krijgen. Wie werkt in ons land, betaalt belastingen die globaal gelijkaardig of hoger zijn dan de belastingen in deze andere landen (OESO, 2018b), maar de dienstverlening die tegenover deze hoge lasten staat, is typisch lager. Zo behoren onze pensioenen, zeker die voor degenen die tegen een laag loon werkten tijdens hun actieve carrière, zeker niet tot de hoogste (OESO, 2017). Ook inzake de hoogte van onze werkloosheidsuitkeringen tijdens de eerste maanden van werkloosheid, zijn we in België niet bijzonder genereus (Moffitt, 2014). Kinderopvang is dan weer, zeker in vergelijking met Zweden, vrij duur (OESO, 2011).

Deze schijnbare paradox heeft verschillende verklaringen. Zo vragen inefficiënties in onze staatshuishouding om belastinginkomsten die niet kunnen ingezet worden om de kwaliteit van de dienstverlening te verhogen (Hindriks, 2017). Een andere belangrijke verklaring is duidelijk de lage werkzaamheidsgraad in ons land. In 2018 was in ons land 69.7% van de 20- tot 64-jarigen aan het werk. In de EU-28 bedraagt het overeenkomstige percentage 73.1%. Opvallend is dat zowel Nederland (79.2%), Duitsland (79.9%) als Frankrijk (71.2%) een hoger percentage werkenden kennen. In ons land dient dus een beperkter aantal werkenden een groter aantal niet-werkenden te ondersteunen. Deze afhankelijkheid komt cruciaal tot uiting in ons wettelijk pensioen, waar geen kapitalisatiesysteem (de actieven dragen bij voor hun eigen, latere pensioen) maar een repartitiesysteem (de huidige actieven dragen bij voor de pensioenen van de huidige gepensioneerden) wordt gevolgd (De Vos, 2018).

PROF. DR. STIJN BAERT:
(UGent, UAntwerpen)

Wie niet aan het werk is, kan ofwel werkloos ofwel inactief zijn. Werklozen zijn op zoek naar een baan en ontvangen daarom een werkloosheidsuitkering. Inactieven bieden geen arbeid aan. Figuur 1 deelt de niet-werkenden in ons land, de Belgische gewesten, de EU-28, Nederland en Duitsland op in (i) individuen die minder dan 12 maanden werkloos zijn, (ii) individuen die 12 maanden werkloos zijn of langer en (iii) inactieven.

Wanneer we de Belgische statistieken vergelijken met het EU-28-gemiddelde, dan zien we dat in ons land zowel de “kortdurige” werkloosheid als de langdurige werkloosheid iets lager zijn. De inactiviteit is evenwel duidelijker hoger. In ons land is 26.0% van de 20- tot 64-jarigen noch werkend noch op zoek naar een baan. Het EU-28-gemiddelde bedraagt slechts 21.7%. In Duitsland (17.4%) en Nederland (18.0%) is het aantal inactieven nog lager.

Zelfs Vlaanderen heeft met 22.9% een percentage inactieven binnen de 20- tot 64-jarigen dat hoger ligt dan het EU-28-gemiddelde. Dit staat in schril contrast tot het aantal werklozen in het Vlaamse gewest. Zowel de fractie kortdurige als langdurige werklozen is lager (of gelijk aan) dat in Nederland en Duitsland.

In Wallonië zijn de statistieken iets minder gunstig, maar ze gaan wel in dezelfde richting als die in Vlaanderen. De werkloosheid is er vergelijkbaar met het Europese gemiddelde, maar de fractie inactieven (30.5%) is immens in vergelijking met die in pakweg Nederland en Duitsland. Brussel, ten slotte, wordt zowel door een relatief hoge fractie werklozen, als door een relatief hoge fractie inactieven (29.3%) gekenmerkt.

De cijfers in Figuur 1 worden niet voor niks afgebeeld als een ijsschots. Deze voorstelling onderstreept hoe klein de fractie werklozen is in vergelijking met de fractie inactieven. Omgekeerd: onder de 20- tot 64-jarigen in ons land vinden we zes keer meer inactieven dan werklozen terug. De werklozen vormen dan ook slechts het topje van de arbeidsreserve in ons land. Historisch focust het beleid heel erg op dit topje aan werklozen maar wordt de latente arbeidsreserve aan inactieven “onder water” vergeten (Baert, 2019c). Sourbron en coauteurs (2018) maken duidelijk wie die inactieven zijn: ontmoedigde werklozen, huismoeders en huisvaders, langdurig zieken en arbeidsongeschikten, bruggepensioneerden en vervroegd gepensioneerden (naast oudere voltijdse studenten).

Opmerkelijk is dat terwijl de werkloosheid in ons land de afgelopen jaren duidelijk afnam (Baert, 2019c), de inactiviteit vrij stabiel bleef. Figuur 2 geeft dit weer. In het derde kwartaal van 2014, net voor de regering Michel-I startte, bedroeg de fractie inactieven binnen de 20- tot 64-jarigen 26.7%. In het derde kwartaal van 2018, i.e. het laatste dat de regering Michel-I volledig uitdeed, was dat amper 1 procentpunt lager. De achterstand op het buitenland werd zodoende op geen enkele manier dichtgereden.

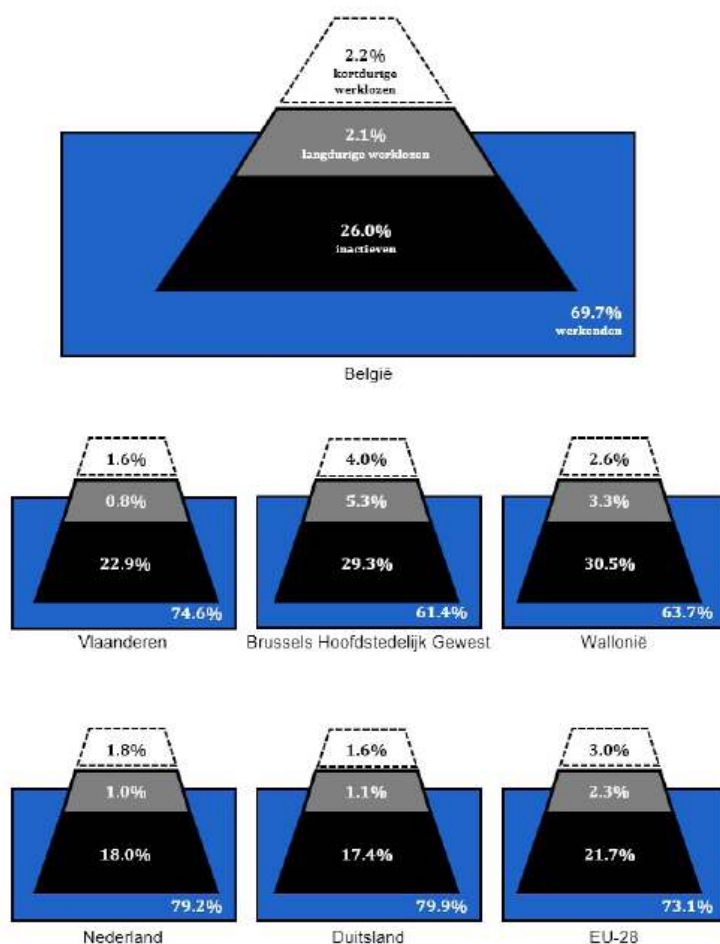
Deze hoge inactiviteit toont meteen de weg voor activering 2.0: een activering die de hoge inactiviteit

mee in rekening nemen zo de ijsschots op onze Belgische arbeidsmarkt ontdooit. De Vos (2018) spreekt in deze over ‘preventieve activering’ (die inactiviteit moet helpen voorkomen) en ‘reactivering’ (die transitie van inactiviteit naar werkzaamheid moet bewerkstelligen) als cruciale elementen van een arbeidsmarktbeleid in de context van Werk 4.0. Beide sporen worden in wat volgt concreter gemaakt. Enerzijds ga ik in op hoe de poorten binnen de ijsschots beter bewaakt moeten worden. In het bijzonder dienen we de instroom in inactiviteit te beperken en de uitstroom uit inactiviteit te versterken. Anderzijds werk ik uit hoe we de huidige activering van werklozen kunnen uitbreiden naar een gestructureerde activering van werklozen én inactieven. Dit laatste zal enkel lukken als werken voldoende aantrekkelijk is: om de ijsschots te laten smelten dient de omgeving voldoende “warm” te zijn.

Figuur 1. Opdeling 20- tot 64-jarigen naar werkzaamheidsstatus in 2018.

Bron: eigen berekeningen op Eurostatgegevens (lfst_r_lfur2gan, lfst_r_lfu2ltu en lfst_r_lfe2emprtn).

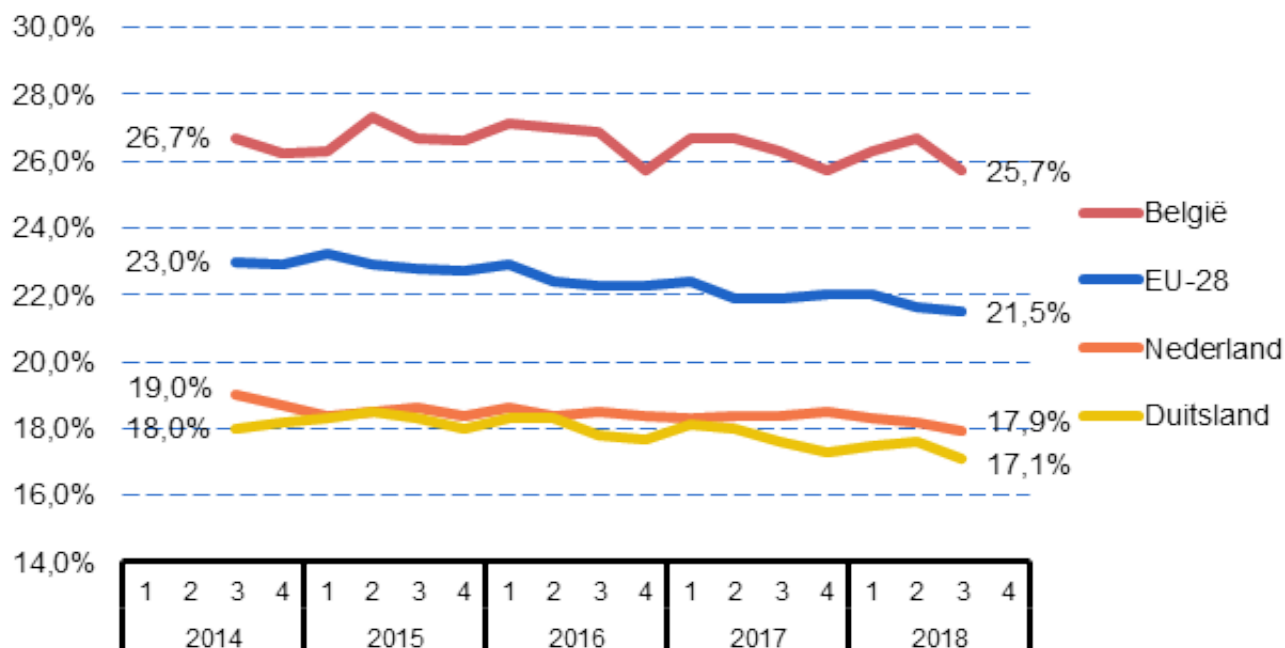
Noot: de opdeling van werklozen in kortdurige en langdurige werklozen is een benadering daar Eurostat hun fracties weergeeft ten opzichte van alle werklozen, dus ook wie jonger is dan 20 of ouder dan 64.



Figuur 2. Evolutie percentage inactieven onder de 20- tot 64-jarigen.

Bron: eigen berekeningen op Eurostatgegevens (lfst_r_lfur2gan, lfst_r_lfu2ltu en lfst_r_lfe2emprtn).

Noot: door een aanpassing van het panel zijn de Belgische resultaten vanaf 2017 niet exact vergelijkbaar met die voordien.



2. BEWAAK DE POORTEN!

2.1 DE POORT RICHTING LANGDURIGE WERKLOOSHEID

2.1.1 HET LITTEKENEEFFECT VAN WERKLOOSHEID

Wanneer werklozen niet binnen het eerste jaar werkloosheid een baan vinden, dan rekent Eurostat hen tot de langdurig werklozen. Langdurige werkloosheid heeft duidelijke maatschappelijke kosten: uitkeringen dienen voor een lange periode uitbetaald te worden en de schatkist (met inbegrip van de sociale zekerheid) ontvangt bovendien minder inkomsten die afgehouden worden als deel van de brutoloonkost. Ook voor individuen is werkloosheid niet kosteloos aangezien de vervangingsratio (i.e. het netto-inkomen uit een uitkering in verhouding tot gederfde netto-inkomen uit arbeid) immers nooit 100% is.

Er is echter ook een langetermijnperspectief dat de noodzaak van snelle activering schraagt. Recent internationaal wetenschappelijk onderzoek geeft aan dat werkloosheid typisch een zelfversterkend effect heeft (Brunner en Kuhn, 2014; Cockx en Picchio, 2013; Kroft en coauteurs, 2013; Luijkx en Wolbers, 2009). Dat betekent dat naarmate individuen langer werkloos zijn, ze ook steeds minder kans hebben om een baan te vinden (en dus de werkloosheid te verlaten – vandaar de vollere lijn rond langdurige dan rond kortdurige werkloosheid in Figuur 1). Werklozen zien hun menselijk kapitaal niet versterkt – het kan, integendeel, zelfs achteruitgaan – psychosociale drempels kunnen de kop opsteken wanneer men verstoken blijft van werk en werkgevers kunnen minder geneigd zijn om langdurig werklozen uit te nodigen voor een jobgesprek (Baert en coauteurs, 2013). Men spreekt in deze soms ook van “littekeneffecten” (Baert en Verhaest, 2019).

Eigen onderzoek, waarin we met paren van fictieve kandidaten solliciteerden voor echte vacatures op de Vlaamse arbeidsmarkt, illustreert. In dit onderzoek werden sommige kandidaten lukraak de status van pas afgestudeerde gegeven terwijl anderen een jaar werkloos waren na het schoolverlaten. Degenen met een jaar werkloosheid ontvingen 29% minder uitnodigingen voor een jobinterview (Baert en Verhaest, 2019). In vervolgonderzoek bootsten we dit onderzoek na in een laboratoriumomgeving om de oorzaken van de lagere aanwervingskansen voor langdurig werklozen bloot te leggen. Hieruit bleek dat recruiters langdurige werkloosheid in de eerste plaats zien als een signaal van lagere motivatie. Verder worden langdurig werklozen gepercipieerd als minder verstandig, minder sociaal vaardig, minder mee met recente technologieën en minder gemakkelijk op te leiden (Van Belle en coauteurs, 2018).

2.1.2 OPVOLGING VAN WERKLOZEN

De ambitie om de toegangspoort van kortdurige werkloosheid richting langdurige werkloosheid beter te bewaken of, met andere woorden, langdurige werkloosheid zoveel als mogelijk te voorkomen,

vraagt vanzelfsprekend dat men werklozen zo snel mogelijk nadat ze werkloos zijn geworden begeleidt, opvolgt en – indien nodig – sanctioneert. Dit was vroeger niet het geval (Cockx en coauteurs, 2011). Tijdens de afgelopen legislatuur heeft de Vlaamse regering duidelijk verder ingezet op het snel activeren van werklozen. In het kader van de “sluitende aanpak” worden werklozen nu gecontacteerd binnen de eerste zes weken van werkloosheid en nadien systematisch opgevolgd. Hierbij wordt ook meer gebruik gemaakt van moderne data-analysetechnieken. Deze worden nu ook ingezet om de meest adequate manier om langdurig werklozen te activeren opnieuw in te schatten (Baertc, 2019).

Toch zijn er richtingen waarin de Vlaamse activering van werklozen – en bij uitbreiding die in Brussel en Wallonië – versterkt zou kunnen worden. Eén van de belangrijkste instrumenten die de VDAB gebruikt bij het activeren van werklozen, is het instrument van de doorverwijzing. Hierbij “matcht” de VDAB zelf werklozen met vacatures, waarna de werkloze verplicht is om voor deze vacatures te solliciteren. Werkgevers worden van deze doorverwijzing op de hoogte gesteld zodat de VDAB bij ondermaatse inspanning kan overgaan tot schorsing. Internationaal onderzoek geeft aan dat de huidige systemen van doorverwijzing slechts beperkt effectief zijn (Bollens en Cockx, 2017; Engström en coauteurs, 2012; van den Berg en coauteurs, 2016). Recent Vlaams onderzoek biedt een verklaring. Kandidaten die zijn doorverwezen door de VDAB worden door werkgevers gezien als minder gemotiveerd dan kandidaten die rechtstreeks solliciteren. De intellectuele en sociale bagage van doorverwezen sollicitanten wordt ook duidelijk lager ingeschat. Verder worden zij ook gezien als minder goed op te leiden, wat evenwel niet substantieel lijkt te worden meegenomen bij de beslissing om hen al dan niet uit te nodigen voor een jobgesprek (Van Belle en co-auteurs, 2019). Dit onderzoek geeft aan dat het beter is werkgevers niet langer te informeren over het doorverwezen zijn van een kandidaat. Verder dient nagegaan te worden of het systeem van doorverwijzing zelf niet leidt tot een lagere motivatie bij werklozen om te solliciteren bij de geselecteerde vacatures. Alleszins hebben door de VDAB doorverwezen sollicitanten er alle belang bij hun motivatie en intellectuele en sociale vaardigheden extra te onderstrepen bij het solliciteren na doorverwijzing (Van Belle en co-auteurs, 2019).

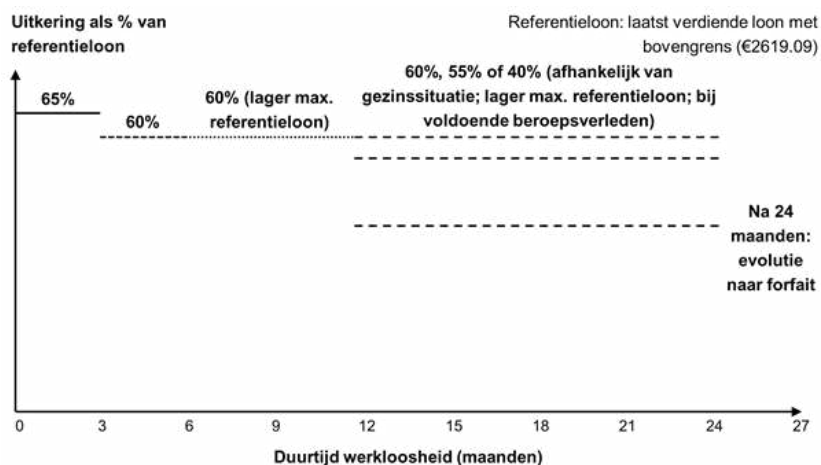
Momenteel beperkt de VDAB het vrijwilligerswerk dat werklozen mogen opnemen. Het lijkt nuttig dit te heroverwegen. Eén van de meest verrassende bevindingen uit ons onderzoek met fictieve sollicitaties op de Vlaamse arbeidsmarkt is immers de hoge impact die het vermelden van vrijwilligerswerk heeft op de kans om uitgenodigd te worden voor een jobinterview (Baert en Vujić, 2018). In het bijzonder is dit het geval voor mensen met een migratieachtergrond (Baert en Vujić, 2016). Onderzoek op basis van de European Social Survey leidt tot gelijkaardige bevindingen: vrijwilligers hebben, na controle voor persoonskenmerken, een hoger inkomen (Baert en Detollenaere, 2017; Detollenaere en coauteurs, 2017). Vrijwilligerswerk lijkt dus te werken als een springplank richting betere kansen op de arbeidsmarkt. In die optiek valt het te overwegen om de beperkingen die gelegd worden op het vrijwilligerswerk dat werklozen kunnen doen, deels te relaxeren. Ook valt op basis van deze resultaten voor de overheid te overwegen om, net zoals in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken,

etnische minderheden sterker te stimuleren tot vrijwilligerswerk als deel van hun inburgerings- of activeringstrajecten (Baert, 2017).

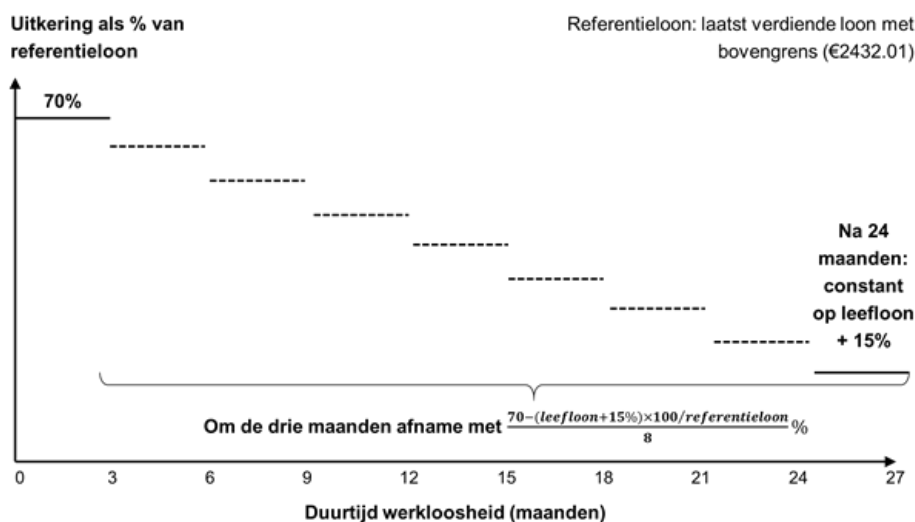
2.1.3 HERVORMING VAN WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN

Om het activeringsbeleid op gewestelijk niveau te ondersteunen, is het belangrijk dat het stelsel van werkloosheidsuitkeringen het activeringsprincipe voldoende schraagt. Dat wil zeggen, dat het systeem van uitkeringen voldoende prikkels bevat voor werklozen om effectief een baan te zoeken en te aanvaarden. Wetenschappelijk onderzoek geeft wat dat betreft aan dat meer genereuze uitkeringen samengaan met een lagere zoekintensiteit en een langere werkloosheidsduur (Moffitt, 2014; Riphahn en Schrader, 2018).

Ons huidige systeem van werkloosheidsuitkeringen onderscheidt zich internationaal door het feit dat de uitkeringen niet beperkt zijn in de tijd (OESO, 2018a). Werklozen kunnen dus, wanneer zij zich inschakelen in de gevraagde activeringstrajecten, blijven genieten van een uitkering. Bovendien zijn de Belgische werkloosheidsuitkeringen vrij vlak. Figuur 3 stelt hun verloop voor. De werkloosheidsuitkering bedraagt nu 65% van het laatste brutoloon (begrensd tot 2619 euro) gedurende de eerste maanden werkloosheid. Na drie maanden zakt de uitkering tot 60% van dat loon, om daarna constant te blijven (zij het, na zes maanden werkloosheid, tegenover een iets lager maximumloon). Het tweede jaar werkloosheid blijft de uitkering vrij vlak voor gezinshoofden (vervangingsratio van 60%) en alleenstaanden (vervangingsratio van 55%), indien zij voldoende jaren werkzaamheid op de teller hebben. Voor samenwonenden duikt de uitkering na een jaar werkloosheid naar 40% van het laatste brutoloon. Na het tweede jaar werkloosheid wordt stapsgewijze richting het bodemniveau, dat verschilt naar gezinssituatie, gezakt. Het gevolg van dit systeem is dat werklozen, gezinshoofden en alleenstaanden in het bijzonder, reeds langdurig werkloos zijn alvorens zij substantiële financiële prikkels ervaren. Bovendien is het huidige systeem nodeloos complex terwijl prikkels net helder moeten zijn om hun activerende taak te kunnen volbrengen.



Figuur 3. Schematische voorstelling van het huidige systeem van werkloosheidsuitkeringen. **Bron:** Baert (2018) op basis van RVA (zonder datum).



Figuur 4. Schematische voorstelling van een versnelde degressiviteit in de werkloosheidsuitkeringen. **Bron:** Baert (2018).

Sommige arbeidsmarktanalisten stellen voor om de werkloosheidsuitkeringen ook in ons land te beperken in de tijd. Het vermoeden is dat dit zal leiden tot een piek in de uitstroom van individuen van werkloosheid richting werkzaamheid rond het moment dat de uitkering wordt stopgezet. Echter, niet alle werklozen wier uitkering wordt stopgezet zullen uitstromen richting werkzaamheid. Een deel van hen zal geen baan vinden en terecht komen in de inactiviteit, die in ons land al zeer groot is (zie eerder). Bovendien is het niet wenselijk te wachten tot mensen langdurig werkloos zijn alvorens hen richting werkzaamheid te prikkelen.

Mijns inziens is het verstandiger te gaan voor een versterkte degressiviteit in de werkloosheidsuitkeringen. De uitkeringen tijdens de eerste maanden werkloosheid op een (licht) hoger niveau dan nu brengen, moet werklozen ondersteunen om in eerste instantie voor een best mogelijke, duurzame baan te gaan en ondertewerkstelling te voorkomen (Baert en coauteurs, 2013; Baert en Verhaest, 2019). Vervolgens dienen de uitkeringen sneller dan nu naar het bodemniveau te evolueren om werklozen te prikkelen de poule van vacatures die ze overwegen te verbreden. Dit moet mee helpen zorgen dat werklozen terug aan de slag raken alvorens ze langdurig werkloos zijn. Figuur 4 stelt deze hervorming grafisch voor. In deze concrete voorstelling wordt de uitkering om de drie maanden verlaagd en na twee jaar wordt het bodemniveau bereikt. Vanzelfsprekend zijn tussenvormen tussen het huidige systeem en het voorgestelde systeem denkbaar. Idealiter past men de snelheid van de afname richting het bodemniveau kunnen moduleren aan naar het beroepsverleden.

2.2 DE POORT RICHTING INACTIVITEIT

2.2.1 BETERE BEWAKING VAN ZIEKTEVERZEKERING EN VERVROEGDE UITTREDING

Daar waar het beleid sinds geruime tijd, zeker in Vlaanderen; heeft ingezet op het activeren van werklozen (zie eerder), kan men zich afvragen of andere uitgangspoorten weg van de arbeidsmarkt wel even goed bewaakt werden. In het bijzonder werden de poorten van twee vormen van inactiviteit schijnbaar slechts beperkt versterkt: ziekteverzekering en vervroegde uittreding (Baert, 2019c).

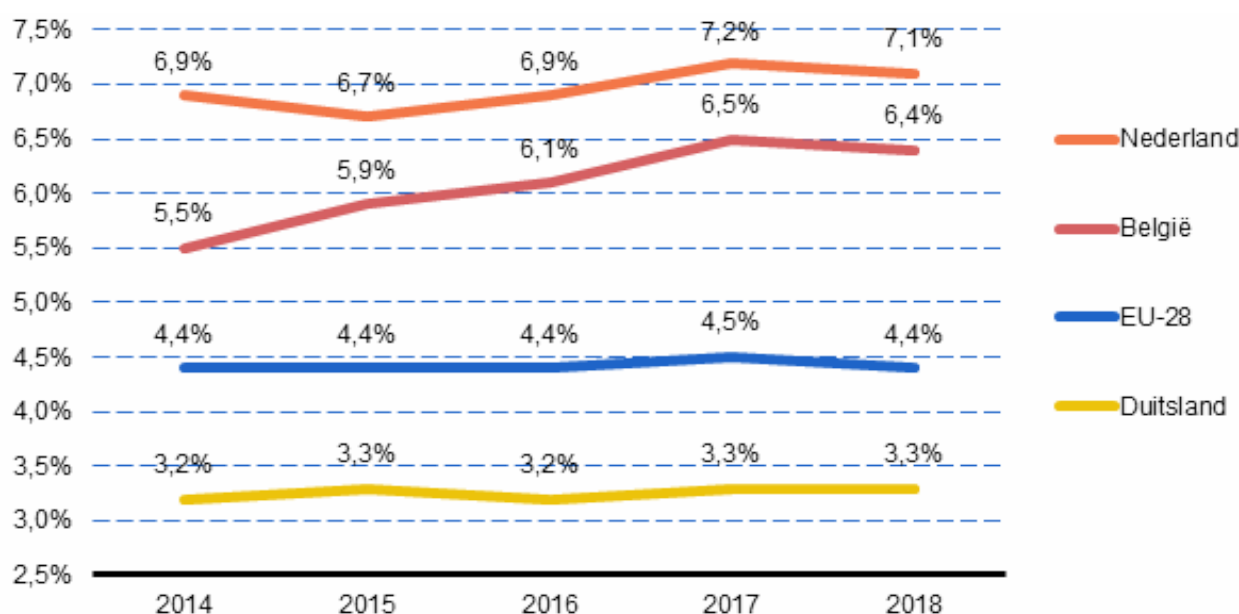
De regering Michel-I voerde globaal een verwarrend beleid inzake langer werken. Ze startte in 2014 met duidelijke ambities ter zake. Een verhoging van de pensioenleeftijd naar 67 tegen 2030 maakte deel uit van het regeerakkoord en een lijst van zware beroepen die een uitzondering zouden krijgen op 67 als pensioenleeftijd werd in het vooruitzicht gesteld. Ook stond in het regeerakkoord een helder traject voor de uitfasering van het SWT (Stelsel van Werkloosheid met Bedrijfstoelage; de opvolger van het brugpensioen). Ten slotte werd op verschillende momenten de ambitie uitgedrukt om de hoge loonkosten voor oudere werknemers aan te pakken door de koppeling van de lonen aan de anciënniteit te herzien. Deze ambities werden slechts zeer gedeeltelijk ingevuld en gaandeweg afgezwakt. Zo werd de uitfasering van het SWT op verschillende tijdstippen herbekeken en werd de lijst van zware beroepen niet gerealiseerd. Ook omtrent de mate waarin werkloze dagen in de tweede vergoedingsperiode (i.e. na een jaar van werkloosheid) mogen meetellen voor de pensioenopbouw van 50-plussers (zie sectie 3.2.3) was er een wisselend standpunt. Ten slotte werd geen wezenlijke vooruitgang geboekt inzake de loon-anciënniteit-koppeling (zie sectie 2.2.3).

Deze onduidelijkheid rond langer werken is problematisch. Door een voortdurend wisselende positie van de overheid kunnen oudere werknemers hun carrières niet richten op realistische verwachtingen (Baert, 2019c). Hier dient hier snel duidelijkheid gebracht te worden. De volgende regeringen zullen, in mijn opinie, moeten “leveren” wat Michel-I in deze beloofde.

Ook inzake de re-integratie van langdurig zieken lijkt nog een weg af te leggen richting adequater poortwachters. Figuur 5 geeft aan dat de daling in werkzaamheid die we de afgelopen jaren kenden, samenging met een stijging in het percentage zieken. In welke mate deze stijging echt het gevolg is van communicerende vaten tussen de werkloosheids- en ziekteverzekering dan wel vooral andere zaken (zoals een stijging in het aantal burn-outs en meer werkende 55-plussers) spelen, is evenwel nog onduidelijk (Baert, 2019c).

Figuur 5. Evolutie percentage zieken onder de 20- tot 64-jarigen.

Bron: eigen berekeningen op Eurostatgegevens (Ilsa_igar). **Noot:** door een aanpassing van het panel zijn de Belgische resultaten vanaf 2017 niet exact vergelijkbaar met die voordien.



De regering Michel-I kondigde in 2018 weliswaar aan dat een langdurig zieke 5 tot 10 percent van haar/zijn ziekte-uitkering zou kunnen verliezen gedurende één maand wanneer deze niet opdaagt op een re-integratiegesprek, maar deze sanctionering – sowieso een lichtere dan degene die niet-constructieve werklozen kunnen opgelegd krijgen – is niet uitgevoerd. Het lijkt wenselijk dat toekomstige regeringen maatregelen in die richting nemen. Ook dient er onderzocht te worden of het huidige evenwicht dat artsen leggen tussen hun verzorgende en poortwachtende rol adequaat is en of hervormingen in de richting van die in de Scandinavische landen niet wenselijk zijn (Markussen, 2010; Hartman en co-auteurs, 2013).

Verder zullen de komende jaren belangrijke investeringen moeten gebeuren in een directe preventie van burn-out alsook in een versterkte re-integratie na burn-out. Dit vraagt om wetenschappelijk onderzoek dat de determinanten van burn-out alsook de succesfactoren van een herintegratie nadien overtuigend in kaart brengt, met zowel aandacht voor medische, psychologische, sociologische als economische factoren. Op dit moment staat de veelheid aan berichten in de populaire media over burn-out immers in schril contrast tot de beperkte breedheid van het wetenschappelijke onderzoek ter zake. De komende jaren zal een interdisciplinair onderzoeksteam aan de Universiteit Gent

proberen belangrijke lacunes in deze op te vullen (Deraus en Baert, 2018). Alleszins lijkt een directe en *evidence-based* aanpak van deze problematiek te verkiezen boven heilloze (indirecte) paden zoals de arbeidsduurverkorting met behoud van loon die sommigen opperen als remedie (Baert, 2019b).

Ten slotte vraagt het op lange termijn “fit” houden van de beroepsbevolking om een groei in levenslang leren. We scoren in België momenteel ondermaats in deze cruciale dimensie van preventieve activering. In 2018 gaf slechts 8.5% van de 25- tot 64-jarige deelnemers aan de *Labour Force Survey* van Eurostat aan formele of informele scholing of training genoten te hebben gedurende de vier weken voorafgaand aan de bevraging. In de EU-28 bedroeg dit percentage 11.1%, in Nederland 19.1% en in Denemarken en Zweden zelfs 23.5% respectievelijk 29.2% (bron: Eurostat, *sdg_04_60*). Het zeer beperkte levenslang leren in ons land kan niet los gezien worden van bovenstaande discussie omtrent de grote onduidelijkheid inzake langer werken in ons land. Zolang het niet helder is hoelang men effectief zal moeten werken, is het voor werknemers (en hun werkgevers) onduidelijk wat de verwachte *return on investment* van investeringen in levenslang leren zal zijn. Anderzijds is er in deze nood aan een cultuurshift. In die optiek kan een gunstig effect verwacht worden van het duaal leren dat vanaf september 2019 in Vlaanderen zal uitgerold worden (Verhaest en coauteurs, 2019). Het combineren van leren en werken zal op die manier, in zekere zin, met de paplepel ingegeven worden.

2.2.2 ÉÉN ARBEIDSMARKTREGISSEUR PER REGIO

Momenteel focust de VDAB heel sterk op de activering van werklozen terwijl de activering van inactieven gebeurt door andere instanties. Zo kunnen de Vlaamse OCMW's proberen ook leefloners te activeren. De mate waarin dat gebeurt verschilt logischerwijze naar de capaciteit en het ambitieniveau van de gemeenten.

Een *first best* maatregel om de latente arbeidsreserve aan inactieven “boven water de brengen”, zou er dan ook kunnen in bestaan de VDAB of een andere instantie alle niet-werkenden, dus zowel werklozen als inactieven, te laten monitoren. Dat betekent niet dat deze instantie meteen ook alle activeringstaken voor deze inactieven moet overnemen, maar wel dat ze kan fungeren als een “front desk”, die ervoor zorgt dat iedereen die naar de arbeidsmarkt kan gebracht worden daar ook daadwerkelijk toe gestimuleerd wordt. De Vos (2018, p. 12) heeft het in deze over “een contactloket waarachter alle bevoegdheden en diensten schuilen”.

Zo is het duidelijk dat OCMW's een rol zullen moeten blijven spelen als actor bij de feitelijke activering van leefloners. De centrale arbeidsmarktregisseur dient deze OCMW's evenwel beter te ondersteunen, door best practices nog beter te ontsluiten en samenwerkingsverbanden tussen OCMW's van kleinere, naburige gemeenten nog beter te faciliteren. Daarnaast lijkt het wenselijk dat op het Vlaamse niveau een versterkt incentivesysteem wordt uitgewerkt waarbij OCMW's – en

bij uitbreiding gemeenten – die erin slagen meer leefloners terug naar duurzame arbeid te krijgen daarvoor financieel beloond worden. Op die manier kan ook het verschillende ambitieniveau tussen de gemeenten geharmoniseerd – en globaal verhoogd – worden.

Cruciaal is dat op die manier de toegangspoort van de inactiviteit in twee richtingen beter gaat werken. Enerzijds moet de toegang beter bewaakt worden, anderzijds moet de terugkeer naar werkzaamheid adequater gebeuren.

2.2.3 ANDERE STAKEHOLDERS

Hoewel dit document zich richt op maatregelen binnen de publieke sector, is het duidelijk dat ook andere actoren een rol te spelen hebben in de activering 2.0. In het bijzonder is er een rol weggelegd voor private dienstverleners, zowel binnen de non-profitsector als binnen de for-profitsector, bij het activeren van werklozen en inactieven. UGent-onderzoek gaf in die optiek aan dat private organisaties minstens even goed de begeleiding en opleiding van (bepaalde groepen) langdurig werklozen kunnen verzorgen als de VDAB (Cockx en Baert, 2015). Het uitbesteden van activeringstaken kan in de toekomst nog relevanter worden wanneer private organisaties bepaalde knowhow in huis zouden hebben inzake artificiële intelligentie, HR-Tech of *big data* – allen elementen van de technologische verschuiving die Werk 4.0 (De Vos, 2018) noodzaakt – die kunnen ingezet worden om (niches) van werklozen en inactieven efficiënt te activeren. Tegelijk dienen vanzelfsprekend dergelijke efficiëntiewinsten door uitbesteding afgewogen te worden tegenover de kosten die de organisatie van een uitbesteding met zich meebrengt.

Ook werkgevers, hun HR-afdelingen in het bijzonder, zullen de technologische verschuiving moeten omarmen om op een efficiënte manier het potentieel van arbeidskrachten te screenen en hun menselijk kapitaal in te zetten. Zoals De Vos (2018, p. 18) het treffend verwoord: “Als HR in het verleden mensen zoveel mogelijk als machines moest doen werken, zal HR in de toekomst mensen zo weinig mogelijk als machines laten werken.” Hetzelfde geldt *a fortiori* voor private arbeidsbemiddelaars: willen zij op (middel)lange termijn overleven, dan zullen zij zich van hun concurrenten en digitale verbindingplatformen (De Vos, 2018) moeten onderscheiden door de technologische verschuiving te omarmen.

Ten slotte is er, nog breder bekeken, een belangrijke rol weggelegd voor de sociale partners in het algemeen en de vakbonden in het bijzonder. Zoals De Vos (2018, p. 32) mijns inziens terecht schrijft, staan werknemersorganisaties voor eenzelfde keuze als andere stakeholders: “[de] economische transformatie tegengaan of begeleiden?” De beschreven hervormingen in dit en het volgende hoofdstuk zetten resoluut in op een duurzame tewerkstelling voor meer mensen maar gaan soms ten koste van bepaalde “verworven rechten”. De afgelopen jaren bleek het sociaal overleg in ons land niet mee te gaan in die richting. Discussies tussen de sociale partners omtrent cruciale dossiers, zoals de zware beroepen en de koppeling van de lonen aan de anciënniteit, zijn geëindigd zoals ze

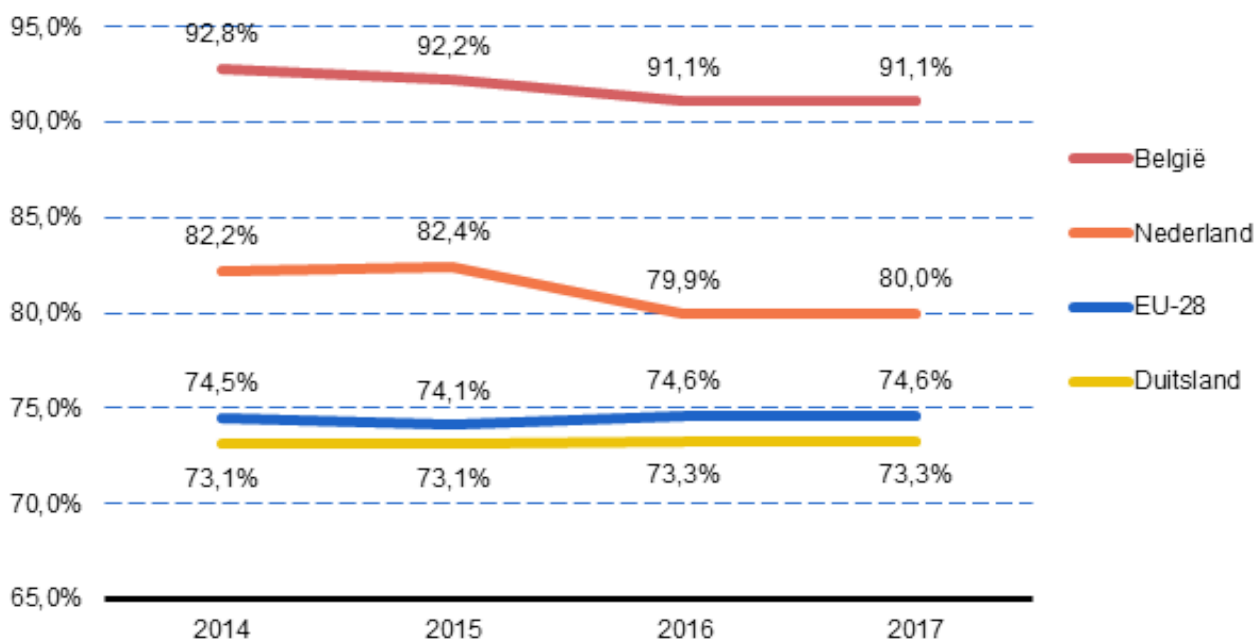
begonnen, i.e. met een wit blad papier (Baert, 2019c). Dit moet mijns inziens in de toekomst anders, een *position switch* voor het sociaal overleg dringt zich op. Wanneer onze regeringen in de toekomst echt geloven in de noodzaak van bepaalde arbeidsmarkthervormingen, dan ben ik er voorstander van dat de regeringen niet enkel het kader vastleggen voor het dossier in kwestie (bijvoorbeeld wat de gewenste of maximale impact van een hervorming op de begroting moet of mag zijn) maar ook een *default* invulling. Bijvoorbeeld, in de context van het opstellen van een lijst van zware beroepen, niet enkel een budgettaire enveloppe meegeven aan de sociale partners als kader, maar ook een *a priori* voorstel van zware beroepen, eventueel opgemaakt door experts. Pas nadien onderhandelen de sociale partners. Zij doen dat binnen het vastgelegde kader maar kunnen de *default* invulling van de regering aanpassen naar eigen inzichten. Met geven en nemen, zodat een akkoord uit de bus komt dat voor alle partners een verbetering is ten opzichte van het schot voor de boeg vanuit de regering. Is er echter tegen de deadline voor de onderhandelingen geen akkoord, dan wordt de *default* invulling van de regering automatisch goedgekeurd (Baert, 2019a).

3. MAAK WERKEN LONENDER!

3.1 DE VALLEN

Momenteel doen vooral laagopgeleiden zich te weinig voordeel met uit werken gaan. In sectie 2.1.3 kwam reeds aan bod dat onze werkloosheidsuitkeringen vrij vlak zijn, zodat deze uitkeringen vele maanden relatief dicht aansluiten bij het loon dat men zou kunnen verdienen door (opnieuw) te gaan werken. Wanneer de indirecte kosten van uit werken gaan (zoals kinderopvang en mobiliteit) dan nog in rekening worden genomen, dan kan de balans zelfs negatief uitslaan. We spreken dan over de werkloosheidsval (of in het geval van inactieven over de inactiviteitsval).

Figuur 6. Evolutie werkloosheidsval. Bron: Europese Commissie (Unemployment trap). Noot: de werkloosheidsval is het percentage van haar brutoloon dat een werkloze die aan het werk gaat wegbelast ziet door het verlies van uitkeringen en hogere belastingen en sociale bijdragen. (berekend voor een alleenstaande met een loonhoogte gelijk aan 66.7% van gemiddelde loon).



Figuur 6 toont de concrete evolutie van de werkloosheidsval. Eurostat meet de werkloosheidsval als het percentage van haar/zijn brutoloon dat een werkloze die aan het werk gaat “wegbelast” ziet door het verlies van uitkeringen en hogere belastingen en sociale bijdragen, en dit voor een alleenstaande met een loonhoogte gelijk aan twee derden van het gemiddelde loon. In 2014 bedroeg deze werkloosheidsval in ons land 92.8%, wat in internationaal perspectief een zeer hoog cijfer was. Dit nam in 2016 licht af, tot 91.1%. Daarmee werd een (heel) klein deel van de achterstand op het

Europees gemiddelde goedge maakt.

Wil men meer werklozen en – vooral – inactieven richting werkzaamheid verleiden, dan dient men het financiële verschil tussen werken en niet werken (voor gezonde mensen op beroepsactieve leeftijd) duidelijk groter te maken. In wat volgt, wordt ingegaan op drie maatregelen om dat te doen.

3.2 HOE DE VALLEN (DEELS) ONSCHADELIJK TE MAKEN

3.2.1 HOGER NETTO-INKOMEN VOOR LAAGOPGELEIDEN

De meest voor de hand liggende manier waarop de volgende regeringen werken meer kunnen doen lonen, is door wie werkt in een hoger netto-inkomen te voorzien. Dit kan zowel op het federale als op het Vlaamse niveau gebeuren.

Op het federale niveau kan men, in de lijn van de afgelopen legislatuur, een verschuiving van belastingen weg van de lasten op arbeid (bijvoorbeeld richting de taksen op consumptie) overwegen. Ik zou daarbij niet voor een lineaire lastenverlaging gaan, maar alle inspanningen focussen op het optrekken van het netto-inkomen van werkenden met een laag brutoloon. Op die manier gaan degenen met een laag loon er qua koopkracht meer op vooruit dan wie niet werkt maar ook dan wie werkt en nu al een degelijk loon heeft. Dat laatste is, minstens vanuit activeringsperspectief, verdedigbaar. De werkzaamheidsgraad onder de hoogopgeleiden is immers zeer hoog, zodat een (meer lineaire) lastenverlaging die (ook) hun nettoloon verhoogt, geen groot activerend effect zal hebben.

Ook op het Vlaamse niveau kan men het netto-inkomen van laagopgeleide werkenden versterken. Een interessante piste in dat opzicht, is de jobkorting die werkgeversorganisatie VOKA in haar verkiezingsmemorandum voorstelde (VOKA, 2019). VOKA bepleit 100 euro extra netto per maand maar enkel voor werkenden die minder dan 2.500 euro bruto verdienen, gerealiseerd via een Vlaamse lastenverlaging. Deze maatregel is niet goedkoop maar lijkt wel de meest doelmatige manier waarop een (loon)lastenverlaging in de toekomst kan gebeuren.

3.2.2 LAGERE KOSTEN VOOR KINDEROPVANG

Een duidelijke kost die gerelateerd is aan uit werken gaan, is kinderopvang. Doordat deze kost in Vlaanderen stijgt met het inkomen, betalen gezinnen waar meer mensen werken typisch meer dan gezinnen waar minder ouders aan de slag zijn. Willen we werkenden meer in de watten leggen, dan is het hervormen van de prijszetting van kinderopvang dan ook een logische piste. Daarbij zou kunnen gedacht worden aan een werkbonus in de crèche: per werkende ouder gaat de totale kostprijs een vast bedrag naar beneden. Een alternatief is de belastingvermindering voor de kosten van kinderopvang te verhogen.

De kosten voor kinderopvang drukken voor werkende ouders heeft vanzelfsprekend een kostenplaatje. De Vlaamse regering zou daartoe, in de lijn met het vereenvoudigde doelgroepenbeleid van de afgelopen jaren, de middelen van een aantal aanwervingssubsidies deels kunnen heroriënteren. De effectiviteit van deze subsidies staat in de wetenschappelijke literatuur immers ter discussie (Boockmann, 2015; Brown, 2015). In de Vlaamse context observeerden we via een experiment met fictieve sollicitaties dat personen met een functiebeperking hun kansen op een jobgesprek niet zien toenemen wanneer zij vermeldden dat hun werkgever recht heeft op een Vlaamse OndersteuningsPremie (VOP). Mogelijke verklaringen hiervoor zijn (i) de lagere gepercipieerde productiviteit van werkrachten die gesubsidieerd worden, (ii) de vrees voor administratieve rompslomp en (iii) de vrees voor inspectie op de werkvloer (Baert, 2016).

Een meer arbeidsmarktgeoriënteerde blik op kinderopvang dient niet enkel het doel werken in het algemeen te laten lonen, maar ook de zogenaamde straf voor het moederschap te verlagen. In eerder onderzoek stelden we vast hoe de gebrekkige verdeling van de lasten en lusten van het krijgen en opvoeden van kinderen nog te zeer tot ongelijke kansen voor mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt leidt (Baert, 2014; Baert, 2017; Baert en coauteurs, 2016).

3.2.3 MEER LOON NAAR WERKEN IN PENSIOENOPBOUW

Ook op lange termijn dient werken meer te lonen, in het bijzonder bij de pensioenopbouw. Nu tellen verschillende vormen van niet-werken (zoals ziekte, werkloosheid, SWT, tijdskrediet en loopbaanonderbreking) mee. Dat wil zeggen dat tijdens deze “gelijkgestelde periodes” pensioen wordt opgebouwd alsof men aan het werk is, typisch tegen een fictief loon gelijk aan wat men verdiende voorafgaand aan de gelijkgestelde periode. Peeters en Van Camp (2016) berekenden dat meer dan 30% van de pensioenopbouw van alle werknemers die in de jaren voor hun studie op pensioen gingen voortkwam uit gelijkgestelde periodes. Voor zelfstandigen was dit ongeveer 4% en voor ambtenaren ongeveer 10%.

Verskillende hervormingen zouden kunnen gecombineerd worden om de hoogte van het pensioen nauwer het aantal effectief gewerkte dagen te laten volgen. Zo zou de pensioenopbouw voor werkloze periodes ook een sterkere degressiviteit dan nu het geval is kunnen kennen. Dat wil zeggen, gedurende de eerste maanden werkloosheid bouwt men nog pensioenrechten op die nauw aansluiten bij het laatst verdiende loon, nadien neemt deze opbouw substantieel af.

Ook in periodes van tijdskrediet en loopbaanonderbreking lijkt een lagere opbouw me verdedigbaar, zij het eventueel met een speciale regeling voor mantelzorg. Dit alles zou perfect kunnen gerealiseerd worden binnen een systeem van een “pensioen met punten”, maar ook binnen andere kaders zijn deze gelijkgestelde periodes een modaliteit die eenvoudig kan aangepast worden.

Willen we de inactiviteit bij 50-plussers indijken, dan moet in het bijzonder hun pensioenopbouw

nauwer hun effectieve werkzaamheid volgen. Het arbeidsinkomen meer pensioen laten genereren naarmate het later in de loopbaan verdiend wordt, lijkt dan ook een zinvolle piste.

REFERENTIES

Baert, S. (2014). Career lesbians. Getting hired for not having kids. *Industrial Relations Journal*, 45, 543-561.

Baert, S. (2016). Wage Subsidies and Hiring Chances for the Disabled: Some Causal Evidence. *European Journal of Health Economics*, 17, 71-86.

Baert, S. (2017). Tewerkstelling en gender: 3 onderzoeksbevindingen – 3 beleidsreflecties. Presentatie in kader van hoorzitting voor Kamer van Volksvertegenwoordigers. Online beschikbaar via www.stijnbaert.be.

Baert, S. (2018). Meer degressiviteit in de werkloosheidsuitkeringen. Meer degressiviteit in de werkloosheidsuitkeringen: een schot voor de boeg vanuit de ivoren toren. Mimeo.

Baert, S. (2019a). Het sociaal overleg is momenteel een vergeetput, tijd voor een “position switch”. Opiniestuk voor VRT NWS. Online beschikbaar via <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2019/02/12/opinie-stijn-baert-sociaal-overleg/>.

Baert, S. (2019b). Hoorzitting Kamer van Volksvertegenwoordigers: Arbeidsduurverkorting. Presentatie in kader van hoorzitting voor Kamer van Volksvertegenwoordigers. Online beschikbaar via <http://www.stijnbaert.be>.

Baert, S. (2019c). Jobs, jobs, jobs! Heeft Michel-I de mantra waargemaakt? Online beschikbaar via <http://www.stijnbaert.be>.

Baert, S., Cockx, B., Verhaest, D. (2013). Overeducation at the Start of the Career: Stepping Stone or Trap? *Labour Economics*, 25, 123-140.

Baert, S., De Pauw, A.-S., Deschacht, N. (2016): Do Employer Preferences Contribute to Sticky Floors? *Industrial & Labor Relations Review*, 69, 714-736.

Baert, S., Detollenaere, J. (2017). Denk aan jezelf, engageer je als vrijwilliger. *Christen-Democratische Reflecties*, 5(3), 45-53.

Baert, S., Verhaest, D. (2019). Unemployment or Overeducation: Which is a Worse Signal to Employers? *Economist*, 167, 1-21.

Baert, S., Vujić, S. (2016). Immigrant Volunteering: A Way Out of Labour Market Discrimination? *Economics Letters*, 146, 95-98.

Baert, S., Vujić, S. (2018). Does it Pay to Care? Volunteering and Employment Opportunities, *Journal of Population Economics*, 31, 819-836.

Bollens, J., Cockx, B. (2017). Effectiveness of a Job Vacancy Referral Scheme. *IZA Journal of Labor Policy* 6, 15. Online beschikbaar via <https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-017-0094-0>.

Boockmann, B. (2015). The effects of wage subsidies for older workers. *IZA World of Labor* 2015-189.

Brown, A. J. G. (2015). Can hiring subsidies benefit the unemployed? *IZA World of Labor*, 2015-163.

Brunner, B., Kuhn, A. (2014). The impact of labor market entry conditions on initial job assignment and wages. *Journal of Population Economics*, 27, 705-738.

Cockx, B., Baert, S. (2015). Contracting Out Mandatory Counselling and Training for Long-Term Unemployed. Private For-Profit, Non-Profit, or Keep It Public? *IZA Discussion Paper Series*, 9459.

Cockx, B., Picchio, M. (2013). Scarring effects of remaining unemployed for long-term unemployed school-leavers. *Journal of the Royal Statistical Society Series A – Statistics in Society*, 176, 951-980.

Derous, E., Baert, S. (2018). Job op-gebrand? Een interdisciplinair en dynamisch perspectief op de oorzaken en gevolgen van burn-out. Mimeo.

Detollenaere, J., Willems, S., Baert, S. (2017). Volunteering, income and health. *Plos One*, 12, e0173139.

De Vos, M. (2018). Een nieuwe agenda voor het marktbeleid. *Itinera Institute Analyse*, 2018/4.

Engström, P., Hesselius, P., Holmlund, B. (2012). Vacancy Referrals, Job Search, and the Duration of Unemployment: A Randomized Experiment. *Labour*, 26, 419-435.

Hartman, L., Hesselius, P., Johansson, P. (2013). Effects of eligibility screening in the sickness insurance: Evidence from a field experiment. *Labour Economics*, 20, 48-56.

Hindriks, J. (2017). Op zoek naar goed bestuur: de voorwaarden voor succes. *Itinera Institute Analyse*, 2015/1.

Luijkx, R., Wolbers, M. (2009). The effects of non-employment in early work-life on subsequent employment chances of individuals in the Netherlands. *European Sociological Review*, 25, 647-660.

Kroft, K., Lange, F., Notowidigdo, M. J. (2013). Duration dependence and labor market conditions: Evidence from a field experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 128, 1123-1167.

Markussen, S. (2010). How physicians can reduce sick leave—Evidence from a natural experiment: University of Oslo Department of Economics Memorandum Papers, 19-2009.

Moffitt, R. (2014). Unemployment benefits and unemployment. *IZA World of Labor*, 13. Online beschikbaar via <https://wol.iza.org/articles/unemployment-benefits-and-unemployment/long>.

OESO (2011). *Doing Better for Families*. Parijs: OESO.

OESO (2017). *Pensions at a Glance*. Parijs: OESO.

OESO (2018a). *OECD Employment Outlook*. Parijs: OESO.

OESO (2018b). *Tax Policy Reforms*. Parijs: OESO.

Peeters, H., Van Camp, G. (2016). Het belang en de samenstelling van gelijkgestelde periodes in de drie pensioenstelsels - Een stand van zaken. Brussel: Planbureau.

Riphahn, R. T., Schrader, R. (2018). Institutional Reforms and an Incredible Rise in Old Age Employment. *IZA Discussion Paper Series*, 11931.

RVA (zonder datum). Hoeveel bedraagt uw uitkering na een tewerkstelling? Online beschikbaar via https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t67#h2_3.

Sourbron, M., Vansteenkiste, S., Sels, L. (2018). Waar kunnen we nog extra arbeidskrachten vinden in Vlaanderen? *Werk.Focus*, 2018–5. Online beschikbaar via <https://www.steunpuntwerk.be/node/3749>.

Van Belle, E., Caers, R., De Couck, M., Di Stasio, V., Baert, S. (2019). The Signal of Applying for a Job Under a Vacancy Referral Scheme. *Industrial Relations*, 58, 251-274.

Van Belle, E., Di Stasio, V., Caers, R., De Couck, M., Baert, S. (2018). Why Are Employers Put Off by Long Spells of Unemployment? *European Sociological Review*, 34, 694-710.

van den Berg, G. J., Hofmann, B., Uhlendorff, A. (2016). The Role of Sickness in the Evaluation of job Search assistance and Sanctions. IZA Discussion Papers, 9626.

Verhaest, D., Baert, S., De Rick, K., De Witte, K., Laurijssen, I., Smet, M., Tobbacq, I. (2019). Duaal leren in Vlaanderen: Kansen en gevaren. Gent: Skribis.

VOKA (2019). Durf kiezen, durf ondernemen Prioriteiten voor de Vlaamse en federale verkiezingen. Online beschikbaar via <http://www.voka.be>.