



ITINERA INSTITUTE **VERKIEZINGSREEKS 2014**

2014-2019: Naar een betere arbeidsmarkt

01 | 04 | 2014

MARC DE VOS
Itinera Institute



WERK

1. 2014-19: uit de loopgraven met gedurfd realisme!

In elke verkiezingsperiode regent het traditioneel nieuwe beloften. Het is ook normaal dat partijen hun beeld van de toekomst schetsen. We hebben echter gezien tot wat het denken dat bomen tot in de hemel reiken, geleid heeft. In een land van coalitieregeringen weet de kiezer bovendien maar al te goed dat het verkiezingsprogramma van een individuele partij niet als een blauwdruk voor het beleid van een volgende regering beschouwd kan worden. Belangrijker nog is dat de bewegingsruimte voor een onverantwoorde sinterklaaspolitiek volledig afwezig is. Onderzoek van de Europese Commissie wijst uit dat België, gegeven zijn hoge overheidsschuld en vergrijzingskost, één van de landen waar de benodigde begrotingsaanpassing het grootst is en een veelvoud is van het huidige tekort. Een reality check is dan ook meer dan gewenst. Het is belangrijk dat de verkiezingsprogramma's gebaseerd zijn op zin voor realisme en dus niet verkeerdelijk er van uitgaan dat alleen het huidige begrotingstekort aangezuiverd dient te worden.

Itinera vertrekt van dergelijke reality check. In de reeks "2014-18: uit de loopgraven!", koppelen we dit toch aan de nodige ambitie, waardoor de Itineravoorstellen onder de noemer vallen van "Gedurfd Realisme". Net omdat de hier voorgestelde pistes gebaseerd zijn op budgettair realisme zijn ze haalbaar en meer dan eens combineerbaar met punten uit de partijprogramma's.

2. Diagnose en prioriteiten: alle arbeid voor meer arbeidsparticipatie!

Wie zich afvraagt wat de grote, fundamentele prioriteit van het Belgisch arbeidsmarktbeleid moet zijn, hoeft echt niet ver te zoeken. Zowel de structurele handicaps van de Belgische arbeidsmarkt als de historische uitdaging van de vergrijzing wijzen in één en dezelfde richting: we moeten alles in het werk zetten om meer mensen aan het werk te krijgen en om meer mensen langer aan het werk te houden.

“

De Belgische arbeidsmarkt heeft de crisisperiode al bij al redelijk goed doorstaan, maar dat is niet te danken aan grote verdiensten van onze arbeidsmarktwerking.

”

Hoe gezond is de Belgische arbeidsmarkt? Gemeten aan de Europese maatstaf – sowieso al niet de beste leerling in de klas – is het beeld er één van een glas dat halfvol of halfleeg is, afhankelijk van het perspectief van de kijker. Halfvol is de vaak gehoorde diagnose dat de Belgische arbeidsmarkt de crisisperiode al bij al redelijk goed heeft doorstaan. Dat is deels waar, maar het is wel niet te danken aan grote verdiensten van onze arbeidsmarktwerking. De Belgische economie en de Belgische arbeidsmarkt deden het relatief goed omwille van andere factoren:

- Geringe besparingen door de diverse regeringen, en dus weinig remmend effect op door schuld of overheidsuitgaven gedreven economie en staatshuishouding. De fameuze “austeriteit” was in België nergens te bespeuren¹.
- Geen diepe structurele hervormingen, die in een eerste fase immers negatief kunnen zijn voor werkgelegenheid.
- De (vooralsnog) sterke Duitse economie trekt ons vooruit als een locomotief een wagon: door de verwevenheid van onze exporteconomie met de Duitse economie, België surft als “free-rider” op hervormingen die de economische motor van onze Oosterburen sneller hebben doen draaien.
- (Nog) geen leeglopende vastgoedbubbel, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland.
- Snel aanzwellende vergrijzing zorgt in België voor de eenmalige vervangingswerkgelegenheid: meer jobs zonder meer groei. Dat is het geval voor de arbeidsmarkt in het algemeen en voor de overheid in het bijzonder: België heeft de oudste overheid van de OESO².
- Veel gesubsidieerde banen: 60% van alle banengroei sinds 2001 komt via tewerkstelling die volledig of gedeeltelijk gesubsidieerd werd/wordt, bijvoorbeeld in sectoren zoals onderwijs, zorg en huishoud diensten.
- Statistische illusies: dienstencheques die zwartwerk regulariseren betekenen economisch geen netto-banengroei en de tijdelijke economische werkloosheid (ook voor bedienden) geldt niet officieel als werkloosheid.

¹ Zie I. Van de Cloot, *Budgettaire uitdagingen voor België*, Itinera Institute Analyse, 2013/14.

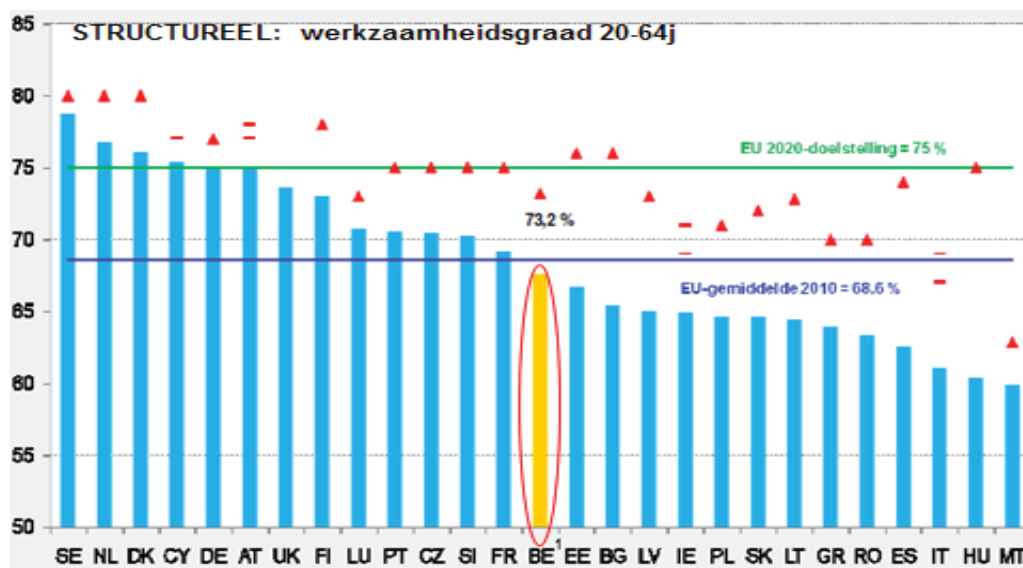
² Zie J. Hindriks, *Copernicus voorbij: van verwarring naar consensus?*, Itinera Institute, 2008.

Kortom: de relatief-goede crisiresistentie van onze arbeidsmarkt is natuurlijk meegenomen, maar is toch vooral het gevolg van eenmalige meevallers of van zogenaamde “sterktes” – met name het toenemend belang van gesubsidieerde jobs – die eigenlijk zwaktes zijn: werkgelegenheid wordt geacht belastingen te genereren en niet rechtstreeks belastingen te kosten. We kunnen ook niet blijven rekenen op eenmalige meevallers of tijdelijke overbrugging. De recentste cijfers en voorspellingen inzake bedrijfsfalingen en werkloosheid tonen aan dat vele bedrijven die lijden onder de crisis niet langer ingrepen kunnen uitstellen en dat een traag hernemende groei gepaard zal gaan met een toename van de werkloosheid, ook in 2014. De crisisperiode mag in België dan al minder acuut wegen of hebben gewogen, ze heeft zeker een meer chronische tol in hogere en hardnekkigere werkloosheid³.

Wie het korte-termijn-perspectief van de crisisperiode dan weer inruilt voor het lange-termijn-perspectief van structurele arbeidsmarktkenmerken, komt tot een glas dat halffleeg is. Alle vele jaren lijdt de Belgische arbeidsmarkt, in vergelijking met die in de referentielanden voor arbeidsmarktwerking, aan steeds terugkerende manco's die jaar na jaar in internationale en nationale rapporten worden gesignaleerd. ⁴ Het gaat daarbij vooral om de volgende problemen:

- De arbeidsparticipatie, meestal gemeten in het percentage van de bevolking op beroepsactieve leeftijd dat ofwel effectief werkt, ofwel werk zoekt, is gemiddeld laag en stagneert (Figuur 1).

Figuur 1 : Gemiddeld weinig arbeidsparticipatie op de Belgische arbeidsmarkt. Er werken te weinig mensen en de mensen die werken, stoppen te vroeg. Het gemiddeld aantal effectief gewerkte uren per dag per persoon op beroepsactieve leeftijd is bij de allerlaagste van Europa.



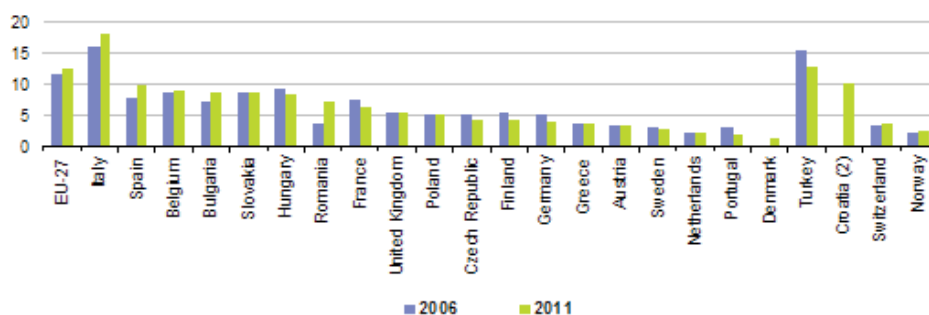
³ Zie de recentste rapporten van het Planbureau en van het Steunpunt SWE.

⁴ Het betreft hier vooral de terugkerende rapporten van het IMF en van de OESO. Zie ook de samenvattende analyse van de Europese Commissie in haar landenaanbevelingen voor België: COM(2013) 351 final, 29 mei 2013, alsook M. De Vos en J. Konings, Van baan zekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt, Antwerp, Intersentia, 2007.

Bij sommige groepen is er weliswaar een zekere verbetering van de arbeidsparticipatie. Bijvoorbeeld in de leeftijdsgroep tussen 50 en 60 blijven mensen die werk hebben wat langer aan het werk. Maar die evolutie is traag en andere landen evolueren daarenboven sneller en verder in de goede richting.

- Achter de algemene gemiddelden van arbeidsparticipatie schuilen enorme verschillen tussen subgroepen. De Belgische arbeidsmarktrealiteit en bij uitbreiding de kansen op succes en zekerheid in de Belgische samenleving, zijn enorm gepolariseerd. Wie bijvoorbeeld een diploma hoger onderwijs heeft en jonger is dan 45 kan op de arbeidsmarkt nagenoeg op twee oren slapen. Zijn of haar probleem is niet werk vinden maar het werk de baas te kunnen blijven. Anderzijds zijn problemen van arbeidskansen overal in België sterk geconcentreerd bij mensen met een migrantenachtergrond, bij ouderen en bij laaggeschoolde jongeren. Dit zijn de gekende “kansengroepen” die, ondanks batterijen plannen en steunmaatregelen, al te vaak kansloze groepen blijven.
- Ondanks het feit dat België een klein land is, bestaan er zeer grote en hardnekkige verschillen qua werkgelegenheid en werkloosheid tussen de gewesten en zelfs tussen provincies (Figuur 2). Afgezien van de magneet Brussel die dagelijks hele volksverhuizingen op de been brengt, is de geografische arbeidsmobiliteit in België schrikbarend laag. De werkzoekende kleeft aan zijn kerktoren (of aan zijn woning) vast.

Figuur 2: Te grote verschillen in arbeidsparticipatie tussen regio's: België kent, ondanks zijn kleine oppervlakte, bij de allergrootste regionale verschillen in arbeidsparticipatie. De Belgische werkzoekende kleeft vast aan zijn kerktoren of aan zijn woning.



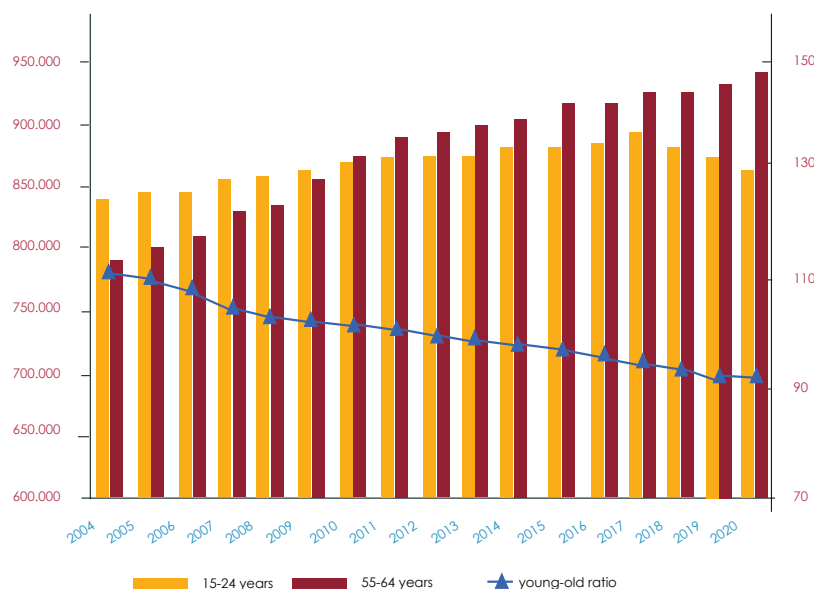
(1) At the NUTS 2 level: Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Luxembourg and Malta are treated as one region, as was Denmark in 2006; Ireland and Slovenia have only two regions; for non-member countries statistical regions equivalent to NUTS level 2 are used.
 (2) 2006, not available.

- België besteedt in verhouding veel aan werkloosheid en aan arbeidsmarktbeleid, maar de resultaten daarvan vallen tegen. Er wordt te weinig ingezet om de vraag naar en het aanbod van werk beter op elkaar te doen aansluiten. Ook de brug tussen onderwijs en arbeidsmarkt ontbreekt nog te vaak. Er is een zeer grote complexiteit met talloze plannen en maatregelen, met twijfelachtige doelmatigheid.

Deze gekende en helaas aanhoudende structurele gebreken van de Belgische arbeidsmarktwerking zijn natuurlijk aan een veelheid van factoren gebonden. De werking van de arbeidsmarkt en de kansen op werk zijn altijd ten dele de exponent van grondoorzaken buiten de arbeidsmarkt zelf: de economische conjunctuur, het basispatroon van het economisch weefsel, de werking van het onderwijs, het investeringsklimaat, de kwaliteit van de instroom van immigranten, en zo meer. Maar het lijdt geen twijfel dat het arbeidsmarktbeleid zelf ook een belangrijke rol speelt. Daarenboven wordt die rol steeds belangrijker.

Het is ondertussen immers genoegzaam bekend dat de demografische vergrijzing de Belgische economie en onze hele sociale zekerheid voor een gigantische uitdaging van arbeidsparticipatie plaatst. Langs de ene kant nemen de verwachte kosten van de sociale zekerheid – in het bijzonder die van de pensioenen – sterk toe in verhouding tot de groei van de economie: nagenoeg een derde meer dan vandaag.⁵ Langs de andere kant neemt het aantal potentieel-actieve mensen dat, in verhouding tot het aantal oudere mensen die van hen afhankelijk zijn, sterk af: van 4 potentieel-actieven voor elke oudere bij het begin van de 21ste eeuw naar 2 potentieel-actieven voor elke oudere tegen 2060: een halvering in aantallen van de draagkracht voor sociale bescherming (figuur 3)⁶.

Figuur 3: Van vier jongeren per gepensioneerde naar twee jongeren per gepensioneerde: de vergrijzing halveert in aantallen de draagkracht voor sociale bescherming



⁵ Dat is zowat de mediaan, uitgedrukt in de verhouding ten opzichte van het actuele aandeel van de uitgaven voor sociale zekerheid in ons BBP, van de jaarlijks terugkerende en jaarlijks veranderende schattingen van de vergrijzingskosten door enerzijds de Belgische Studiecommissie Vergrijzing en anderzijds de Europese Commissie.

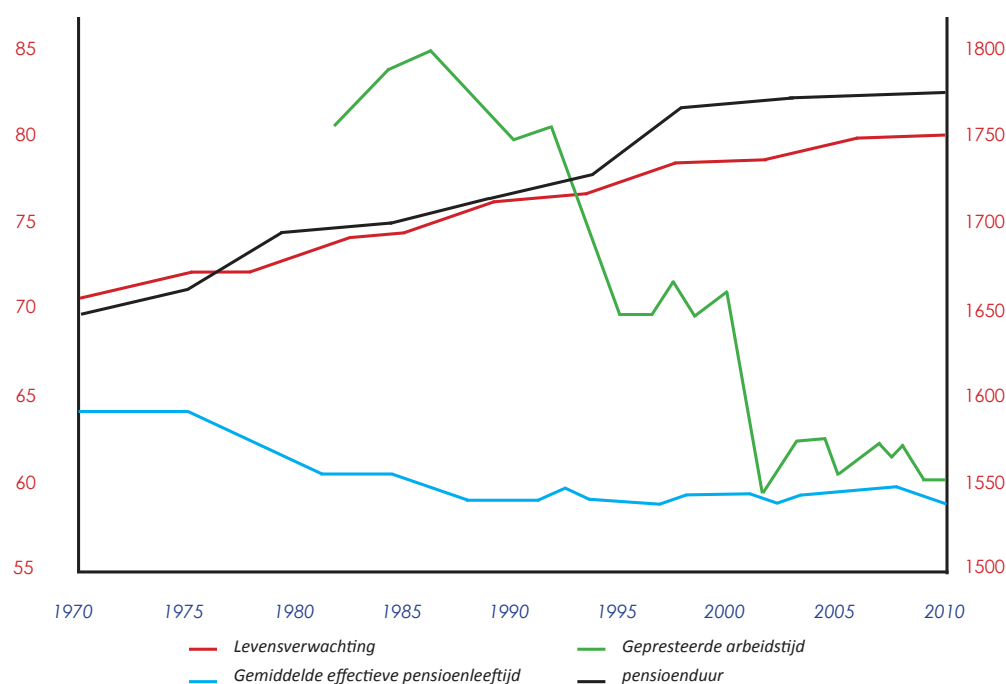
⁶ FOD Sociale Zekerheid, 2013.

“Zowel de structurele handicaps van de Belgische arbeidsmarkt als de historische uitdaging van de vergrijzing wijzen in één en dezelfde richting: we moeten alles in het werk zetten om meer mensen aan het werk te krijgen en om meer mensen langer aan het werk te houden.”

Tenzij we de arbeidsparticipatie breed en algemeen verbeteren, komt heel onze welvaartsstaat op drijfzand te staan en/of dreigt een permanente budgettaire plaag voor een economie die al de tweede hoogste belastingvoet van de ontwikkelde wereld moet torsen. Meer arbeidsparticipatie is overigens niet alleen een budgettaire noodzaak. Als de uitstroom van de grote generatie van de babyboomers uit de arbeidsmarkt niet wordt vertraagd en niet wordt opgevangen met een hogere activiteitsgraad bij de volgende generaties dan dreigt een enorme schaarste van talent in onze samenleving, wat onze economische ontwikkeling ernstig zou hypothekeren.

Wie zich afvraagt wat de grote, fundamentele prioriteit van het Belgisch arbeidsmarktbeleid moet zijn, hoeft dus echt niet ver te zoeken. “Zowel de structurele handicaps van de Belgische arbeidsmarkt als de historische uitdaging van de vergrijzing wijzen in één en dezelfde richting: we moeten alles in het werk zetten om meer mensen aan het werk te krijgen en om meer mensen langer aan het werk te houden.” De algemene trend van steeds later te beginnen met werken, steeds minder uren te werken en steeds vroeger met pensioen te gaan, moet algemeen worden gekeerd (Figuur 4).

Figuur 4: We beginnen steeds later te werken, werken steeds minder uren en gaan steeds vroeger met pensioen: onhoudbaar.



Bron: OESO

Een verbetering van de arbeidsparticipatie is dé existentiële uitdaging voor de Belgische arbeidsmarkt. Zonder die verbetering dreigt de enorme polarisatie tussen bevolkingsgroepen te ontaarden in een diep-onrechtvaardige samenleving met grote sociale spanningen. Zonder die verbetering dreigt het virtuele bankroet voor een sociale zekerheid die onder steeds grotere druk van rantsoenering zal kreunen. Zonder die verbetering dreigt een chronisch tekort aan arbeidskrachten, met enorme gevolgen voor ons toekomstig economisch potentieel.

Alle voorstellen die hieronder volgen, hebben daarom één en dezelfde betrachting: zij willen, enerzijds vertrekkend van de structurele gebreken van onze arbeidsmarkt, anderzijds inspeland op de enorme demografische uitdaging van de komende decennia, fundamentele verbeteringen mogelijk maken in de arbeidsparticipatie doorheen de hele Belgische economie en voor alle bevolkingsgroepen. Inspelend op de onmiddellijke en algemene noodzaak van verbetering in arbeidsparticipatie doen we vijf voorstellen die daarvoor fundamenteel en blijvend een bijdrage kunnen leveren.

3. Voorstel 1: van werkloosheidsverzekering naar werkverzekering

De Belgische werkloosheidsverzekering is bij de duurste van Europa, maar bij de slechtste in het aan de slag krijgen van de werklozen. Dat moet veranderen. Transformeer de werkloosheidsverzekering in een werkverzekering.

Via een systeem van twee pijlers wordt op maat van de persoon alles gedaan om de werkzoekende zo snel mogelijk naar nieuw werk te duwen en te helpen. Die combinatie van degressieve uitkeringen en progressieve ondersteuning verandert voor de echte probleemgevallen in een residuair banenplan van georganiseerde maatschappelijke dienstverlening. Niemand blijft zonder werk, niemand blijft in werkloosheid hangen en niemand kan werkloosheidsuitkeringen misbruiken.

“

Degressieve uitkeringen over de tijd, maar ten voordele van progressieve besteding aan begeleiding en investering, gericht op de uitstroom uit de werkloosheid.

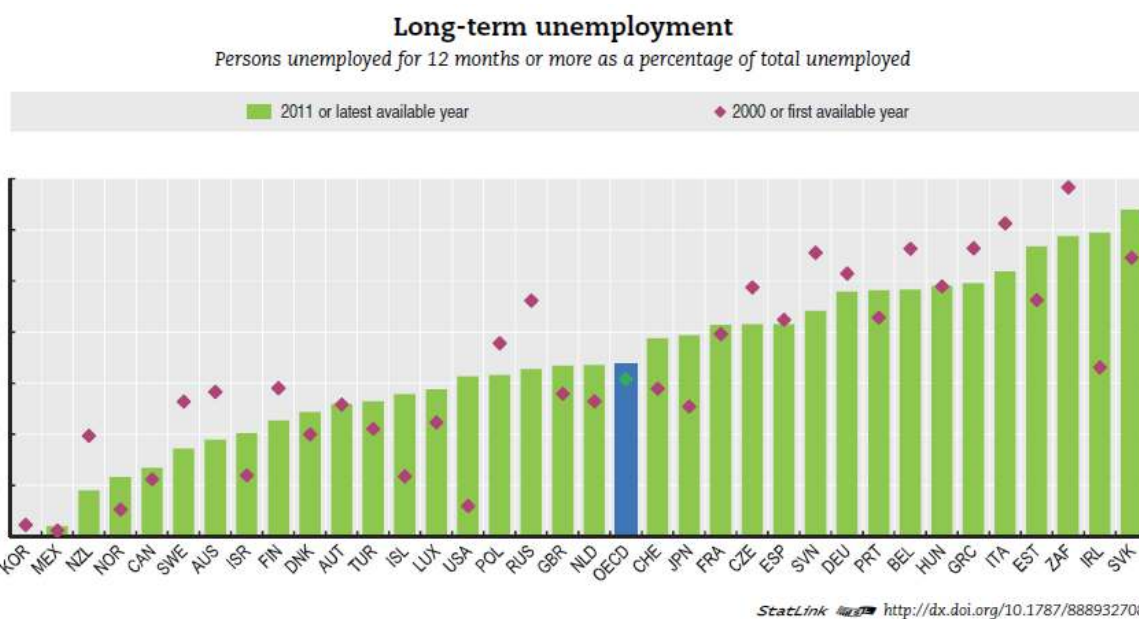
”

Wie de Belgische werkloosheidsverzekering in een internationaal perspectief plaatst, wordt getroffen door twee basisvaststellingen: ze is per saldo duur (tabel 1) en ze helpt de werkloze onvoldoende aan nieuw werk (figuren 5-6).

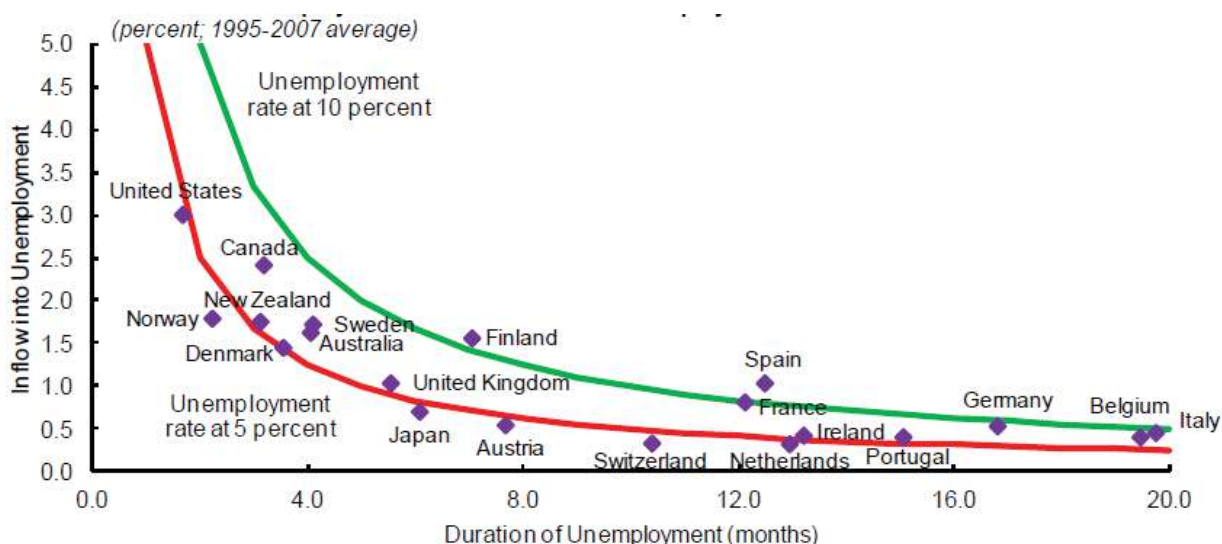
Tabel 1: België besteedt in verhouding veel aan werkloosheidsverzekering...

	Expenditure:	Benefits by function, in % of total social benefits:	
	In % of GDP 2011	PPS per capita, 2011 EU28=100	Unemployment
EU28	29.1	100	5.6
Belgium	30.4	121	12.8
Denmark	34.3	138	5.5
Germany	29.4	125	4.6
Ireland	29.6	121	11.5
Greece	30.2	84	7.4
Spain	26.1	83	14.6
France	33.6	127	6.6
Italy	29.7	101	2.9
Netherlands	32.3	144	4.8
Finland	30.0	115	7.0
Sweden	29.6	125	4.0
United Kingdom	27.3	102	2.6
Norway	25.2	151	2.7
Switzerland	26.6	133	3.1

Figuur 5: ...en boekt daar in verhouding weinig resultaat mee: een groot aandeel van onze werklozen zit vast in langdurige werkloosheid.



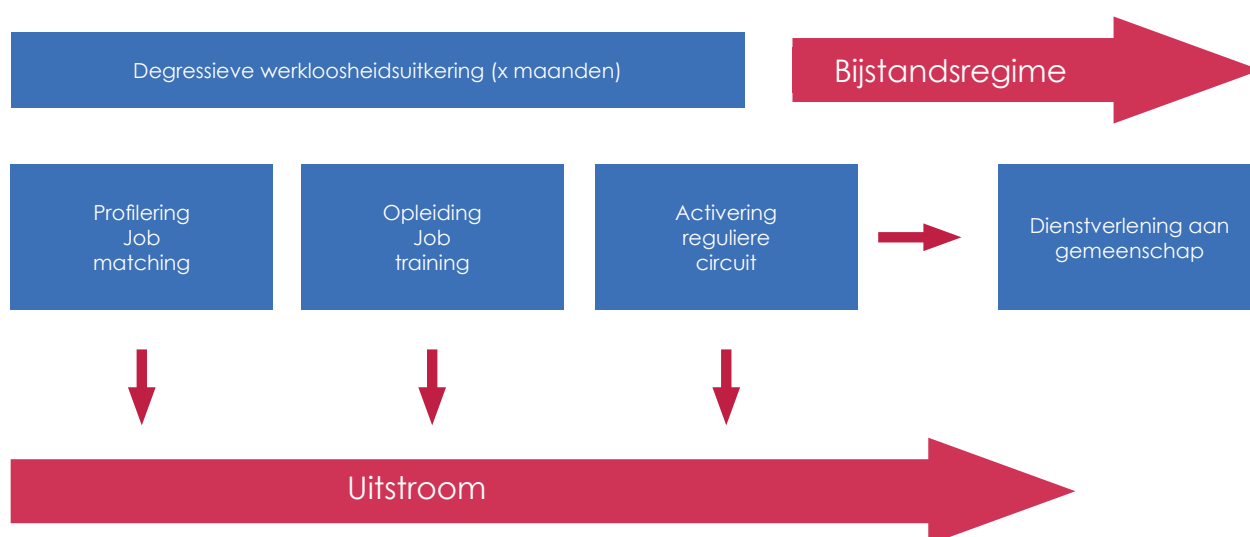
Figuur 6:en boekt daar in verhouding weinig resultaat mee: relatief weinig mensen worden werkloos maar zij die werkloos worden, blijven gemiddeld zeer lang in de werkloosheid steken



Source: International Labor Organization (ILO). Based on Perez and Yao (2012).

De werkloosheidsverzekering dient klassiek als een inkomensverzekering: werkwillige werklozen krijgen een uitkering die hun inkomen handhaaft ondanks en tijdens de werkloosheid. Maar werkloosheidsverzekering kan ook een hefboom zijn om de werkzoekende te helpen in het vinden van een nieuwe job. Daarop focust de aanbeveling van de Europese Commissie. We spreken dan over de fameuze "activering", een hard woord voor de zeer zachte doelstelling van meer investering en begeleiding naar werk. Activering is in België eerst op veel weerstand gestoten, maar werpt stilaan voor alle leeftijdsgroepen vruchten af.⁷ We kunnen de beide componenten – inkomensgarantie en activering – structureel verenigen en versterken in een nieuwe werkloosheidsverzekering die we "werkverzekering" kunnen noemen. De essentie is de creatie van twee pijlers – één uitkering en één begeleiding – die als communicerende vaten met elkaar in verbinding staan (figuur 7).

Figuur 7: De werkverzekering slaat alle vliegen in één klap: meer bescherming, betere ondersteuning voor werk, iedereen aan de slag en niemand nog in het zwart



De werkverzekering berust op een vast budget per werkloze, maar waarvan de samenstelling wijzigt naarmate de duurtijd van de werkloosheid oploopt. De passieve component van de werkloosheidsuitkering weegt zwaar door bij de aanvang van de werkloosheidsperiode. De uitkering mag zelfs hoger zijn dan vandaag: werklozen moeten kunnen zoeken naar een job die goed bij hen past en hun inkomen moet dat toelaten.

Het aandeel van de werkloosheidsuitkering in het totale budget neemt af ten voordele van begeleidingsmaatregelen naarmate de tijd verstrijkt. Deze maatregelen worden na verloop van tijd de dominante component in het budget. Dit impliceert **degressieve uitkeringen over de tijd, maar ten voordele van progressieve besteding aan begeleiding en investering, gericht op de uitstroom**

⁷ Zie bv. *Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2012*; *OECD, Enhancing the inclusiveness of the labor market in Belgium, 2013*; *EWI, Study on the effectiveness of ALMPs, 2005*

uit de werkloosheid. De lengte van de respectieve periodes kan deels worden gekoppeld aan de werkervaring van de werkloze, als beloning voor vroegere activiteit. Dat kan ook de insteek zijn om het systeem van wachtuitkeringen voor schoolverlaters zonder de minste werkervaring, te heroriënteren.

Het is belangrijk die werkzoekende financieel te stimuleren die effectief dicht bij de arbeidsmarkt staat. Dat betekent dat de daling van de uitkeringscomponent voldoende snel moet ingaan, op het moment dat een financiële aanmoediging het meeste positieve effect kan hebben, zowel op het vinden van een nieuwe job als op de kwaliteit van die job. De nieuwe Belgische degressiviteit werkt echter heel geleidelijk en komt pas laat tot vol effect. De kans is groot dat de doelgroep daardoor de langdurig-werklozen zullen zijn, die juist extra steun moeten krijgen om terug inzetbaar te worden. Daarenboven is het ook belangrijk dat personen een geschikte job opnemen die hen op de arbeidsmarkt houdt. Onder inkomensdruk eender welke job aannemen zal een positief statistisch effect geven, maar dreigt achteraf nadelig uit te draaien, zowel voor de betrokkene als voor de arbeidsmarkt.

De besteding van het progressieve budget voor "activering" berust bij de regionale diensten van arbeidsbemiddeling, zoals de VDAB in Vlaanderen of de FOREM in Wallonië. Activering werkt het best op maat van de persoon en van de lokale arbeidsmarkt. We moeten er wel over waken dat ook het begin van de begeleiding zeer snel en voor iedereen komt. We moeten er ook voor zorgen dat de bevoegde diensten geobjectiveerde resultaatsdoelstellingen voor wedertewerkstelling krijgen en daarop worden afgerekend. Naar aanleiding van de staatshervorming, zal ook moeten nagedacht worden over het *sanctiebeleid* ten aanzien van werkonwillige werklozen. We staan nu voor de uitdaging om beide perspectieven – begeleiding en controle/sanctionering – door één en hetzelfde bevoegdheidsniveau te laten uitoefenen, terwijl de financiële prikkel of motivatie voor het besparen op uitkeringen bij het federale niveau blijft. Er zal bewust en doordacht moeten gehandeld worden om er voor te zorgen dat de combinatie van bevoegdheden goed en efficiënt werkt, zonder dat één van beide doelstellingen de andere verdringt.

Er zal ook blijvend moeten gesleuteld worden aan het concept van de "passende arbeid" die een werkloze geacht wordt te aanvaarden. We gaan immers geen duurzame verbetering van de werkzaamheidsgraad krijgen zonder flexibeler en dynamischer met carrières om te gaan. Werkzoekenden zullen meer dan vroeger geholpen worden om carrièrewendingen te kunnen nemen en zullen daar ook meer dan vroeger voor moeten open staan. Maar voor het overige kan de timing en de wijze waarop het budget kantelt van uitkering naar investering op individuele basis worden bepaald, binnen politiek getrokken grenzen.

De combinatie van degressieve uitkering en progressieve activering beslecht ook de eeuwige discussie over de onbeperktheid in de tijd van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Door het verminderen van de uitkeringen ontlopen we het gevaar dat de werkloze zich passief nestelt in de werkloosheid. Door het vermeerderen van de begeleiding vermijden we dat de werkloze zijn uitkering verliest om zonder meer inactief te worden of zomaar in de bijstand van het OCMW te

tuumelen. Het alternatief van een botte beperking in de tijd realiseert het eerste zonder het tweede. Financiële aanmoediging om een job te vinden is goed. Maar wie desondanks geen job kan vinden, verdient ondersteuning en opvang. Daarvoor dient de progressieve pijler voor wedertewerkstelling.

Er zullen uiteindelijk altijd werklozen zijn die geen werk vinden. Indien uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt niet wordt gerealiseerd na een bepaalde periode, wordt best overgestapt op een bijstandsregime met verplichte dienstverlening aan de gemeenschap. De betrokken personen hebben weliswaar geen echt werk, maar hun betrokkenheid bij de samenleving wordt onderhouden en hun deelname aan maatschappelijk zinvolle activiteit in ruil voor uitkeringen is te verkiezen boven de zuivere werkloosheid. Bovendien onderstreept deze visie de wisselwerking tussen rechten en plichten, die het cement vormt van de sociale zekerheid in onze samenleving. De realiteit van een activiteit in ruil voor uitkering is ook een effectieve preventie tegen het risico van misbruiken en zwartwerk.

Een aldus verstevigde en gemoderniseerde werkverzekering sluit aan bij de algemene noodzaak om, in het licht van de demografische vergrijzing, meer mensen beter en langer actief te krijgen. Ze zal beter werken voor de werkzoekende. Ze zal beter renderen voor de arbeidsmarkt. Ze verstevigt de cohesie binnen de sociale zekerheid door niemand te laten vallen maar ook iedereen op plichten aan te spreken.

4. Voorstel 2: Van banenplannen à gogo naar banenplannen à minima

Door de zesde staatshervorming verhuist een groot deel van de bollenwinkel van meer dan 115 banenplannen, budget inclusief, naar de regio's. Het is tijd voor een mentale time-out. Moeten we een banenplan beoordelen op basis van hoeveel personen er in stappen, of op basis van hoeveel extra jobs het netto oplevert? Willen we werkzoekenden een tijdelijke baan geven, of op weg zetten in de loopbaan? Dient een banenplan de werkgever in lastenverlaging, of de werkzoekende? Willen we groepen bevoordelen, of personen kansen bieden? Wie voor de tweede opties kiest, moet banenplannen maximaal afschaffen. Het vrijgekomen budget kan naar lastenverlaging en kan de werkverzekering helpen om werkzoekenden op maat aan nieuw werk te helpen.

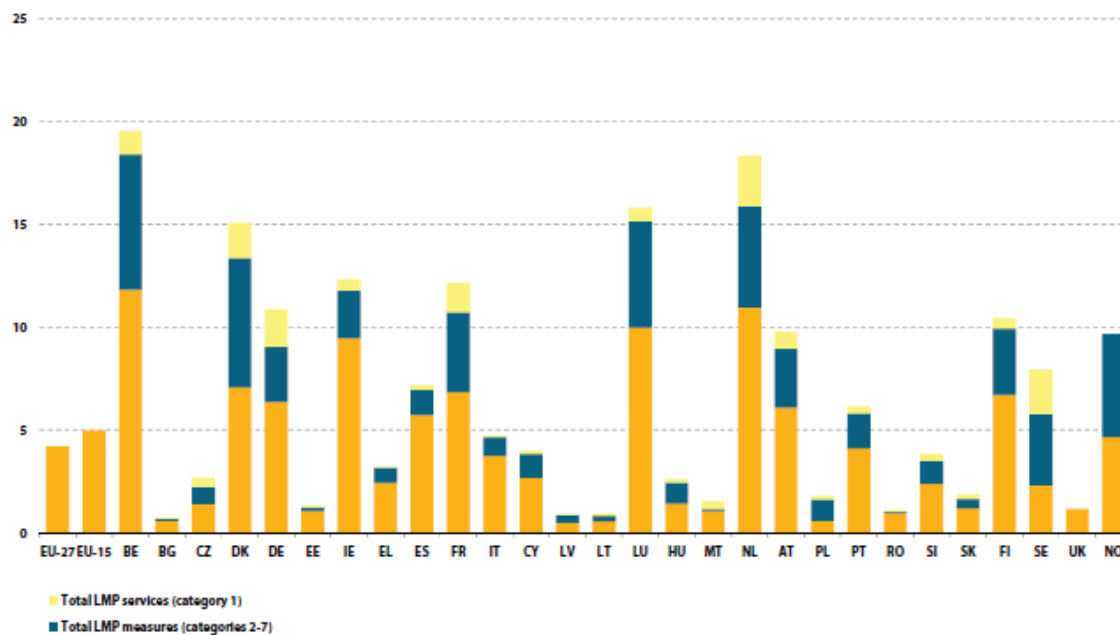
Minstens moet werk gemaakt worden van een grondige sanering volgens de volgende krijtlijnen:

- Reduceer de doelgroepen: ga op zoek naar de grootste gemene delers van probleemwerkzoekenden, bijvoorbeeld loonhoogte of onderwijsprofiel.*
- Heb meer aandacht voor doorstroming via het banenplan: te veel banenplannen bieden een baan maar geen loopbaan.*
- Verminder directe jobcreatie bij bepaalde sectoren of werkgevers en focus meer op brede tewerkstelling-stimulansen ten bate van de werkzoekende.*

“ Het is gemakkelijk te identificeren wie via een banenplan werkt. Het is zeer moeilijk vast te stellen welke netto-jobcreatie een banenplan oplevert. ”

Persoonlijke begeleiding, zoals ik die voorstel in de werkverzekering, kost geld. Iedereen weet dat de middelen beperkt zijn. Het goede nieuws is dat we bestaande middelen anders kunnen besteden. De hierboven gemaakte vaststelling dat Belgische werklozen vaak in werkloosheid gevangen blijven zitten, is immers niet meteen te wijten aan een gebrek aan middelen. België staat namelijk Europees aan de top wat betreft uitgaven voor “actief arbeidsmarktbeleid” (figuur 8). Maar wat doorgaat voor “actief arbeidsmarktbeleid” neemt hier vooral de vorm aan van rechtstreekse jobcreatie of -subsidie (tabel 2). Dat laatste heet bij ons dan banenplannen.

Figuur 8: België staat aan de top voor publieke uitgaven in arbeidsmarktbeleid...



Tabel 2: ...maar we besteden die middelen vooral aan directe jobcreatie en –subsidies: de banenplannen. De best presterende arbeidsmarkten besteden hun middelen vooral aan persoonlijke investering en dienstverlening voor de loopbaan van de werkzoekenden.

	LMP measures	Training	Job rotation and job sharing	Employment incentives	Supported employment and rehabilitation	Direct job creation	Start-up incentives
EU-27	100	42.6 e	0.4	23.8 e	14.4	12.1 e	6.8 e
EA-17	100	-	-	-	-	-	-
BE	100	13.5 e	-	43.5	11.6 e	31.1	0.3
BG	100	6.1	-	16.1	2.0	74.6	1.2
CZ	100	3.5	-	8.4	75.6	8.6	3.9
DK	100	25.4	0.1	16.3	58.1	-	-
DE	100	56.0 e	0.0 e	17.2 e	5.8 e	10.0 e	10.9
EE	100	88.6	-	0.6	0.2	-	10.6
IE	100	51.3	-	7.5	1.8	39.4	-
EL	100	8.0 e	-	48.4 e	-	-	43.7 e
ES	100	26.9	1.5	40.0	4.2	12.3	15.1
FR	100	49.8 e	-	13.2	10.4	21.2	5.4 e
IT	100	47.5	0.8	44.0	-	1.8	6.0
CY	100	23.6	-	68.6	7.7	-	0.1
LV	100	54.5 e	-	12.8	-	32.2	0.5
LT	100	42.0	0.6	42.7	5.1	9.6	-
LU	100	8.5	-	74.5	2.6 e	14.1 e	0.2
HU	100	13.6	-	19.4	-	65.3	1.7
MT	100	24.6	-	66.1	-	4.7 e	4.5
NL	100	16.1 e	-	20.6 e	63.4	-	-
AT	100	77.3	0.0	8.0	6.2	7.6	0.9
PL	100	57.9	-	14.0	18.4	2.4	7.3
PT	100	68.1 b	-	19.1	6.7	5.8	0.2
RO	100	8.7	-	74.6	-	16.7	0.1
SI	100	28.3	-	20.3	-	26.9	24.5
SK	100	7.7	-	20.2	17.8	9.5	44.9
FI	100	57.4	6.8	10.2	12.6 e	10.1	3.0
SE	100	9.4 e	-	55.4 e	33.4	-	1.8 e
UK	100	36.3 e	-	32.3 e	21.6 e	9.8 e	-

Het is algemeen bekend dat de Belgische arbeidsmarkt overwoekerd wordt door een dichte jungle van pakweg 115 banenplannen⁸. Stuk voor stuk politieke oefeningen om bepaalde groepen op de arbeidsmarkt voor te trekken, ten nadele van andere. Allemaal zetten ze ondernemingen aan om creatief te shoppen naar de goedkoopste werknemers, in plaats van gewoon de beste te kiezen. Allemaal zorgen ze voor bureaucratie en complexiteit. Men kan zich afvragen of het sop de kool wel waard is.

Het is gemakkelijk te identificeren wie via een banenplan werkt. Het is zeer moeilijk vast te stellen welke netto-jobcreatie een banenplan oplevert. Waren de werknemers die in het kader van een plan werden aangeworven ook aangeworven geweest zonder het plan? Werden zij aangeworven ten koste van kandidaten die zonder het banenplan de voorkeur zouden gekregen hebben? Geen enkele Belgische statistiek biedt daarover duidelijkheid, maar internationale studies schatten de verspilling van banenplannen op bijna 70%.⁹

Het is politiek legitiem om bepaalde groepen op de arbeidsmarkt te willen helpen. Daarvoor dient een banenplan. Maar het kan veel efficiënter. Werkzoekenden kunnen op maat worden geholpen. Daarvoor hebben we arbeidsbemiddeling. Extra steun voor opleiding, scholing, stage of mobiliteit, kan dan op individuele basis worden verleend. Dat is veel beter met een precisiegeweer te schieten dan met het kanon van een banenplan. Een banenplan scheert iedereen van zijn doelgroep over dezelfde kam, ongeacht persoonlijke noden of verschillen. Vandaar ook de grote verkwisting.

Willen we een eindeloze collectie banenplannen met veel verspilling en perverse effecten, maar waarmee politici gemakkelijk kunnen pronken? Of gaan we voor maximaal rendement en efficiëntie in de schaduw, via anonieme maar persoonlijke ondersteuning? Willen we doelgroepenmaatregelen omwille van de doelgroep, of willen we zoveel mogelijk mensen persoonlijk de kans geven op werk en een loopbaan? Wie het laatste wil en wie politisering van de arbeidsmarkt wil vermijden, ontsnapt niet aan de conclusie dat banenplannen best zoveel mogelijk worden afgeschaft. Een alternatief beleid kan over drie assen lopen:

- Een versterkte persoonlijke begeleiding en ondersteuning van de werklozen op individuele basis. Dit is een regionale bevoegdheid die versterkt kan worden in de context van een staatshervorming. Zie daarvoor ons voorstel voor modernisering van de werkloosheidsverzekering. Met de bevoegdheidsoverdracht van een deel van de federale banenplannen wordt ook een stevig budget overgedragen. Dat budget kan prioritair gebruikt worden voor een sluitende en gepersonaliseerde begeleiding van de werkzoekende.

⁸ Over het precieze aantal heerst enige verwarring. Sommige bronnen tellen er zelfs meer dan 200. Onze telling baseert zich op de aggregatie van de plannen op www.aandeslag.be

⁹ Zie de verwijzingen in M. De Vos en J. Konings, *Van baanzekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt*. Zie ook OECD Economic Surveys, Belgium, 2007; B. Boockmann, T. Zwick, A. Ammermüller and M. Maier (2012), *Do hiring subsidies reduce unemployment among older workers? evidence from natural experiments*; A. Dar en Z. Tzannatos, *Active labor market programs: A review of the evidence from evaluation*, Social Protection Discussion Paper Series No. 9901, The World Bank, 1999; P. Frederiksson en P. Johansson, *Employment, Mobility and Active Labor Market Programmes*, IFAU WP 2003.

- Een algemene loonlastenverlaging, in het bijzonder voor de lagere lonen, door een combinatie van alternatieve financiering van de sociale zekerheid met progressieve sociale bijdragen. Het reduceren van de loonkost heeft een bewezen positief effect op werkgelegenheid. Daarenboven genereert het geen overheadkost, maar vermindert het integendeel de bureaucratische kost die gepaard gaat met het bepalen, betalen, innen en controleren van loonbelastingen.
- Het actief bestrijden van discriminatie en het promoten van diversiteit op de arbeidsmarkt, waarbij opnieuw de klassieke gemarginaliseerde doelgroepen gediend worden.



Heb meer aandacht voor het loopbaanperspectief. Veel banenplannen bieden wel een baan maar geen loopbaan.



Wie de logica van de werkverzekering volgt, eindigt uiteindelijk in een banenplan. Voor die probleemgevallen waarin werk op de reguliere arbeidsmarkt onmogelijk blijkt, transformeert werkloosheidsverzekering zich in werkverzekering: één groot rest-plan. Tussen het begin van het werk zoeken en het eindpunt van georganiseerde gesubsidieerde activiteit, kan de bevordering van werkgelegenheid m.i. best op individuele basis gebeuren. Voor wie het bord van de doelgroepenmaatregelen niet helemaal wil schoon vegen, geef ik de volgende alternatieve richtsnoeren mee.

- Ga op zoek naar de grootste gemene delers van negatieve arbeidsmarktsegmentatie. Reduceer met andere woorden maximaal het aantal categorieën van doelgroepen. Bijvoorbeeld loonhoogte of onderwijsprofiel kunnen toelaten verschillende soorten banenplannen onder één noemer te brengen.
- Heb meer aandacht voor het loopbaanperspectief. Veel banenplannen bieden wel een baan maar geen loopbaan¹⁰. Wel integendeel: personen die alleen door de financiële steun van een banenplan een bepaalde job vinden, riskeren juist vaak een job te vinden die weinig perspectief op loopbaanontwikkeling biedt. Banenplannen zouden meer modaliteiten gericht op doorstroming kunnen en moeten bevatten. De focus zou moeten liggen op het vooruit helpen van de begunstigde in zijn brede arbeidsmarktpositie. Het alternatief is een zeer statische en artificiële verkaveling van de arbeidsmarkt die zowel voor alle betrokkenen als vanuit de brede noodzaak van langere en andere loopbanen onwenselijk is.
- Verminder directe jobcreatie en focus meer op tewerkstelling-stimulansen. De realiteit is dat directe jobcreatie de facto vaak meer een bepaalde onderneming of een bepaalde sector ondersteunt in plaats van de werkzoekende zelf. Doelgroepenmaatregelen moeten bovenal de

¹⁰ Zie ook Idea Consult, *Inventarisatie en Effectiviteitsscan van Vlaamse en federale tewerkstellingsmaatregelen*, 2013.

leden van de doelgroep op de gehele arbeidsmarkt steunen en de gehele arbeidsmarkt voor hen ontsluiten, ook met het oog op hun loopbaanontwikkeling. Directe jobcreatie heeft te veel het risico de begunstigde vast te nagelen aan de specifieke job/sector waarvoor de subsidie kan dienen.

- Laat een wind van vereenvoudiging waaien, waardoor het gebruik van banenplannen ook in kleine ondernemingen laagdrempelig wordt. Er hangt een ondoorzichtige mist van uiteenlopende voorwaarden in de dichte jungle van banenplannen. Het stroomlijnen daarvan zou zeer wenselijk zijn.

5. Voorstel 3: Een Loopbaanrekening voor andere en langere loopbanen

Realiseer een kentering in loopbaanorganisatie door de algemene invoering van de loopbaanrekening: een individuele rekening met meeneembare rechten, die door werkgevers, werknemers en overheid wordt gefinancierd. De loopbaanrekening vereenvoudigt of vervangt collectieve stelsels van schorsingen, verloven, opleidingen en arbeidsduurverminderingen. Ze realiseert op individueel vlak een algemene doelstelling van meer investering in opleiding, vorming en carrièreplanning. Ze bestaat uit budgetposten:

- **competenties**, bestemd voor opleiding en vorming;
- **loopbaanplanning**, voor de regelmatige beoordeling en begeleiding tijdens de loopbaan;
- **eindeloopbaan**, die vanaf een aantal effectief gewerkte loopbaan jaren kan aangesproken worden;
- **tijdsparen**, die tijd voor geld inruilt en later geld voor tijd inruilt;
- **mobilititeit**, voor investering en begeleiding naar nieuw werk, bijvoorbeeld bij ontslag.

“ De loopbaanrekening is een multifunctioneel loopbaaninstrument dat een financiële hefboom biedt voor het opvangen en ondersteunen van de loopbaanontwikkeling van de werknemer, op de maat van de werknemer. ”

De afgelopen jaren hebben opeenvolgende regeringen al diverse maatregelen genomen om langer werken te stimuleren en vervroegde pensionering af te remmen. Die genomen maatregelen zijn echter niet alleen ontoereikend: ze zijn ook vrij eenzijdig. Het overgrote deel betreft maatregelen van financiële aard. Nu zijn financiële prikkels vanzelfsprekend nuttig en belangrijk. Maar wat ontbreekt, is een brede strategie voor langer werken, een soort Leefijdspact dat ook personeelsbeleid en sociaal overleg aan boord trekt. Hieronder volgen enkele voorstellen die specifiek daarop gericht zijn. De volgende legislatuur kan de legislatuur van de doorbraak worden, waarin op alle niveaus van de arbeidsmarktwerking – macro (regels), meso (sectoren) en micro (werkvloer) – positief en constructief wordt gemobiliseerd voor langere loopbanen.

We hebben elders al gepleit voor een echte “New Deal” voor langer werken, die bijvoorbeeld ook aandacht heeft voor andere loonevoluties die oudere werknemers niet noodzakelijk de duurste werknemers maken, voor andere een ontslagpraktijk die meer inzet op het begeleiden naar nieuw, en voor ander loonlastenbeleid dat algemeen inzet op het bevorderen van activiteit en het afremmen van inactiviteit.¹¹

¹¹ Bvb. M. De Vos en J. Konings, *Van baanzekerheid naar werkzekerheid*; M. De Vos, *Welke prioriteiten voor arbeidsmarktbeleid?*, Itinera Institute Analyse, 2013/18.

Figuur 9 groepeert de verschillende omslagfactoren allemaal samen het Belgische loopbaanmodel kunnen doen kantelen richting langere en meer gevarieerde levensbanen. We focussen hier op de werkvloer, waar het verschil uiteindelijk moet gemaakt worden. We breken een lans voor een hervorming die de draaischijf kan worden voor een modernisering van het personeelsbeleid en die daarin alle partijen – werkgever, werknemer, vakbonden en overheid – betreft: de loopbaanrekening.

Werkloosheidsverzekering	➔	Werkverzekering
Arbeidsovereenkomst	➔	Loopbaanovereenkomst
Ontslag	➔	Her-tewerkstelling
Loopbaan	➔	Levensbaan
Loonklim	➔	Loonplateau
Statuten	➔	Statuut
Inactiviteit	➔	Activerend
Belasten	➔	Belonen

“

De loopbaanrekening is ook een instrument om de enorme wirwar aan bijzondere stelsels van schorsingen, verloven, opleidingen en arbeidsduurverminderingen, te vereenvoudigen.

”

De loopbaanrealiteit is volop in beweging. *Structureel*, doordat een steeds groter deel van de economie persoonlijke diensten betreft en daardoor op maat van klanten moet worden afgestemd, die zelf vaak in een dynamische nationale of internationale context opereren. *Maatschappelijk*, doordat in de levenspatronen en verwachtingspatronen van de hedendaagse werknemers en gezinnen een steeds wisselende combinatie van werken en leven centraal staat. *Arbeids-sociologisch*, omdat het “beroep” dood is. Werknemers hebben geen vast beroep meer, maar veeleer een set van vaardigheden die hen inzetbaar houden in een steeds wisselende beroepsomgeving. *Economisch*, omdat ondernemingsrealiteit en personeelsorganisatie steeds meer stoelen op teamprojecten, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en beschikbaarheid. *Technologisch*, omdat hedendaagse communicatiemiddelen de scheiding tussen werk en privé doen vervagen. *Geografisch*, doordat de arbeidsrealiteit meer grensoverschrijdend wordt wegens de internationalisering van de economie, ook al blijft werkplek nog fysiek in het thuisland. *Demografisch*, omdat de beroepsbevolking steeds meer divers wordt, zowel in generaties als in etnische groepen.

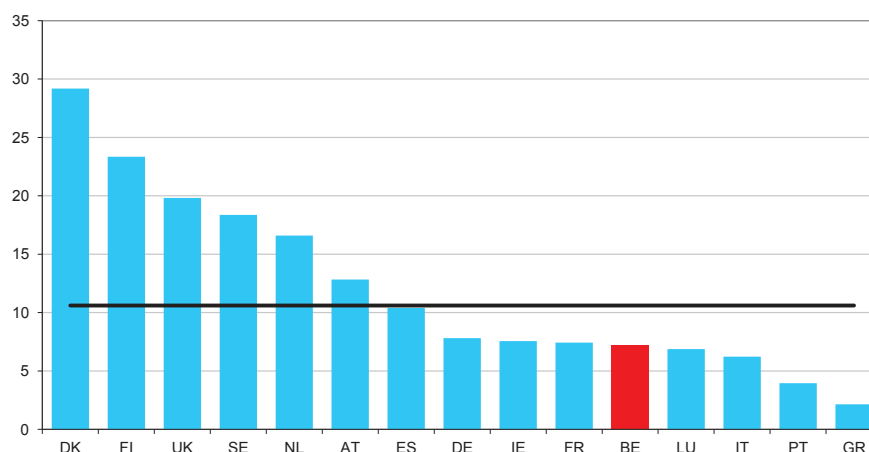
Tegenover deze toenemende dynamiek en diversiteit staat een traditionele arbeids- en loopbaanorganisatie van collectieve en gestandaardiseerde normen, die we hebben geërfd van de industriële maatschappij uit de vorige eeuw. Dat klassieke loopbaanmodel – met wortels in arbeidsregulering, paritaire comités, CAOs en arbeidsorganisatie – stoelt op het vaste beroep, bij een vaste werkgever, met een stijgende loopbaancurve tot pakweg 45-50 jaar, gevolgd door een kort plateau en een definitieve ravijn van vervroegd pensioen. Ziedaar: de beruchte citroenloopbaan die werknemers uitperst om ze na gebruik snel weg te werpen.

Dit oude model zal ons niet toelaten een duurzame combinatie van flexibel en werkbaar werk te realiseren, die de noodzakelijke basis is van de geleidelijke maar onvermijdelijke evolutie naar langer werken. We moeten het bord weliswaar niet compleet leeg vegen. Maar we kunnen wel de finaliteit van bestaande systemen aanpassen aan de nieuwe realiteit, en een hefboom daarvoor creëren via de invoering van een loopbaanrekening.

De loopbaanrekening is een multifunctioneel loopbaaninstrument dat een financiële hefboom biedt voor het opvangen en ondersteunen van de loopbaanontwikkeling van de werknemer, op de maat van de werknemer. De loopbaanrekening kan aangesproken worden voor opleiding en vorming, voor verloven en arbeidsduurvermindering, voor arbeidsformules op maat, bij ontslag of pensioen, enz. Ze vervangt of versterkt collectieve systemen die uitsluitend met veralgemeende doelgroepen werken, die suboptimaal renderen ten aanzien van de individuele carrièrenoden en die het persoonlijke loopbaangedrag van werknemers artificieel beïnvloeden, met perverse effecten voor de hele arbeidsmarkt.

De loopbaanrekening zal ook toelaten om een oud zeer in het Belgisch sociaal overleg weg te werken. Al jaren heerst namelijk grote onenigheid tussen werkgeversorganisaties en vakbonden over de mate waarin Belgische werknemers blijvende vorming en opleiding genieten. Eén zaak is zeker: in internationale vergelijkingen die de mate meten waarin de beroepsbevolking algemeen blijft participeren aan vormen van levenslang leren, speelt België niet de eerste viool (figuur 10).

Figuur 10: België moet beter doen in levenslang leren als het langer werken meer realistisch wil maken
Levenslang leren (25-64 jaar – % in referentieperiode 4 weken)



Om langere loopbanen mogelijk te maken, moeten we aan algemeen gedeelde en breed gedragen cultuur van vorming, opleiding en bijscholing kneden, waarin iedereen een deel van de verantwoordelijkheid draagt. Precies daarin past het instrument van de loopbaanrekening, dat via de loopbaan tot stand komt maar ook buiten de loopbaan kan dienen en die iedereen op zijn/haar deel van de verantwoordelijkheid aanspreekt.

De loopbaanrekening komt tot stand in een driehoeksverhouding tussen de werknemer, de werkgever en de overheid. Voor de werknemer is de loopbaanrekening een draagbaar krediet dat van de wieg tot het graf van de actieve loopbaan ter beschikking staat, en dat in de loop daarvan wordt opgebouwd of aangewend. Het restkrediet op de rekening bij het einde van de carrière kan dienen als aanvullend pensioenkapitaal.

Aan de loopbaanrekening zal de werknemer ook zelf bijdragen, enerzijds financieel via bijdragen en anderzijds door te werken, want het is precies via werk dat de opbouw van de loopbaanrekening door de werkgever en of overheid zal gebeuren. Betrokkenheid van de werknemer is essentieel: zo draagt ook de werknemer een stuk van de verantwoordelijkheid voor het opsparen en besteden van de middelen. Dat is de beste garantie voor doelmatigheid in het licht van zijn/haar persoonlijke loopbaansituatie. Dat is het grote verschil met collectieve systemen die volledig door derden, in het bijzonder door de belastingbetalers, worden gedragen. De financiële bijdragen van de werknemer kunnen bestaan uit een loonpercentage en/of uit het inruilen van tijd voor geld. De loopbaanrekening kan met andere woorden ook het gekende "tijdsparen" toelaten, waarbij de werknemer verlofdagen, rustdagen of andere periodes vrijwillig omruilt voor een kapitaal dat hij/zij later kan gebruiken om langere tijd niet of minder te werken.

Voor de werkgever is de loopbaanrekening een instrument om talentmanagement en loopbaanplanning te integreren in het courante personeelsbeleid. Het is in het belang van de hele samenleving en van alle werkgevers dat ons menselijk talent – dat door de vergrijzing snel en structureel schaarser wordt – beter kan evolueren over langere, meer gevarieerde en meer aangepaste loopbanen. Daarbij is de primaire doelstelling niet de nadagen van de loopbaan iets langer te rekken door oudere werknemers te ontzien via aangepaste arbeidsduur, lichter werk, meer vakantiedagen en zo meer. Het is integendeel belangrijk om, met de werknemer als copiloot, proactief de loopbaan te plannen en om kennis en vaardigheden te blijven vernieuwen, zodat de loopbaan spontaan en gezond langer wordt. De overheid tenslotte, kan daarop inspelen door de loopbaanrekening als kanalisator te zien voor beleid dat de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt wil bevorderen, dat langer werken wil belonen en dat vroeger stoppen wil ontraden.

De loopbaanrekening kan opgesplitst worden in posten waarvan de besteding gebonden is aan vooropgestelde doelstellingen:

- Een post *competenties*, bestemd voor opleiding en vorming.
- Een post *loopbaanplanning*, voor de regelmatige beoordeling en begeleiding tijdens de loopbaan.

- Een post *eindloopbaan*, die vanaf een te bepalen carrièrepunt (aantal effectief gewerkte loopbaanjaren) kan aangesproken worden.
- Een post *tijdsparen*, die wordt aangevuld door tijd voor geld in te ruilen en die dan vrij kan worden aangewend om later geld voor tijd in te ruilen.
- Een post *mobilititeit*, die exclusief bestemd is voor investering en begeleiding naar nieuw werk, bijvoorbeeld in geval van ontslag.

Afhankelijk van het compartiment kan de wijze van financiering in de vermelde driehoeksrelatie verschillen en kunnen bestaande collectieve systemen worden afgebouwd, omgebouwd in de loopbaanrekening, of zonder meer worden afgeschaft. De loopbaanrekening is met andere woorden ook een ideaal instrument om de enorme wirwar aan bijzondere stelsels van schorsingen, verloven, opleidingen en arbeidsduurverminderingen, grondig te vereenvoudigen.¹² De loopbaanrekening kan voor de vele verlostelsels en schorsingsmechanismen zijn wat de werkverzekering is voor de banenplannen: een instrument dat toelaat om de grove borstel van groepsmaatregelen in te ruilen voor het fijne penseel van maatwerk voor het individu. Dat zal natuurlijk een zekere overgang vergen, alsook een bijstelling van bepaalde gewoontes, maar er komt een onmiddellijk tastbaar en persoonlijk alternatief dat meteen de elektroshok voor de start van een andere loopbaancultuur kan bieden.

Uiteraard zal bij dit alles grondig over totale kostprijs, modaliteiten en impact moeten nagedacht worden. Maar het principe is helder, de logica sterk en het mechanisme gekend. Ook in de hospitalisatieverzekering en nog meer in de aanvullende pensioenfinanciering kennen de arbeidsmarkt en het personeelsbeleid reeds de techniek van een gefinancierde rekening met meeneembare rechten. De loopbaanrekening is trouwens lang geen nieuw idee. Het heeft ooit in een interprofessioneel akkoord en zelfs in een regeerakkoord gestaan, om nooit te zijn uitgevoerd. Zelfs Frankrijk – alles behalve een modelland in arbeidsmarktvernieuwing – heeft onlangs de individuele vormingsrekening ingevoerd.¹³

Indien goed uitgevoerd, kan de loopbaanrekening een antwoord bieden op diverse overlappende noden waarin arbeidsmarktbeleid en personeelsbeleid elkaar moeten vinden. Het verdient ook aanbeveling om de loopbaanrekening ook in de overheidssector algemeen in te voeren. Het verlengen van de loopbanen daar en het faciliteren van loopbaanmobilititeit tussen de privésector en de overheidssector zijn evidente en belangrijke uitdagingen voor de werking van onze arbeidsmarkt.

¹² Zie bvb. NAR, *Algemene evaluatie van de bestaande verlostelsels*, Rapport. Nr. 76, 2009.

¹³ Wet van 14 juni 2013 over de "compte individuel de formation".

6. Voorstel 4: Mobilisatie voor participatie, ook op de arbeidsmarkt

De achterstelling van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen op de arbeidsmarkt is nergens in Europa groter dan in België. Deze tikkende maatschappelijke tijdbom kan alleen ontmanteld worden door een totaalaanpak die alle dimensies van immigratie en participatie, over alle beleidsniveaus, mobiliseert.

*Daarbij hoort ook de vereniging van alle werk-verbonden bevoegdheden in één **onthaalloket**: inburgering, huisvesting, VDAB, OCMW, RVA, mutualiteit, kredietverlening, enz. Elke immigrant moet snel en persoonlijk opgevangen en begeleid worden richting werk én daarvoor ook verantwoordelijk worden gemaakt: dat is het sociaal contract dat België als ontvangstland moet aangaan.*

*Het sociaal overleg kan zichzelf en de samenleving een grote dienst bewijzen door een **participatiepact** te ambiëren dat op verschillende dimensies de participatie van immigranten in werk wil verbeteren en daarin sectoren, vakbonden en werkgevers wil engageren. Stage-formules, diversiteitsaudits, samenwerkingen met migrantengemeenschappen: het zijn initiatieven die in andere landen resultaten hebben geboekt.*

Bij dit alles moeten ook duidelijke doelstellingen worden gedefinieerd. Het huidige beleid is niet alleen te versnipperd of te onsamenhangend, het is ook te vrijblijvend.

“ Nergens in Europa is de arbeidsparticipatie van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen problematischer dan in België. ”

De grootste etterende wonde van de Belgische arbeidsmarkt is de schrijnende achterstelling van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen.¹⁴ Betere arbeidsmarktintegratie voor immigranten en hun nabestaanden is een enorme uitdaging, die hier alleen een omkaderende aanzet kan krijgen. Die aanzet begint met een dubbele vaststelling: het probleem is niet nieuw maar persistent, en het probleem is niet eenduidig.

Het is inmiddels meer dan twintig jaar geleden dat diversiteitsbeleid in dit land officieel boven de doopvont werd gehouden. Ondanks goede intenties en vele initiatieven, moet vastgesteld worden dat de positie van niet-Europese immigranten op de Belgische arbeidsmarkt gedurende heel die periode bij de aller-slechtste van Europa is gebleven. De werkloosheid onder “allochtonen” is vandaag zowat drie keer zo groot als die onder de “autochtonen”. Slechts 37% van de niet-Europese vrouwen zijn professioneel actief: een derde minder dan de Europese vrouwen. In een grootstad als Brussel is het werkloosheidspercentage onder niet-Europese immigrantenjongeren nagenoeg 40

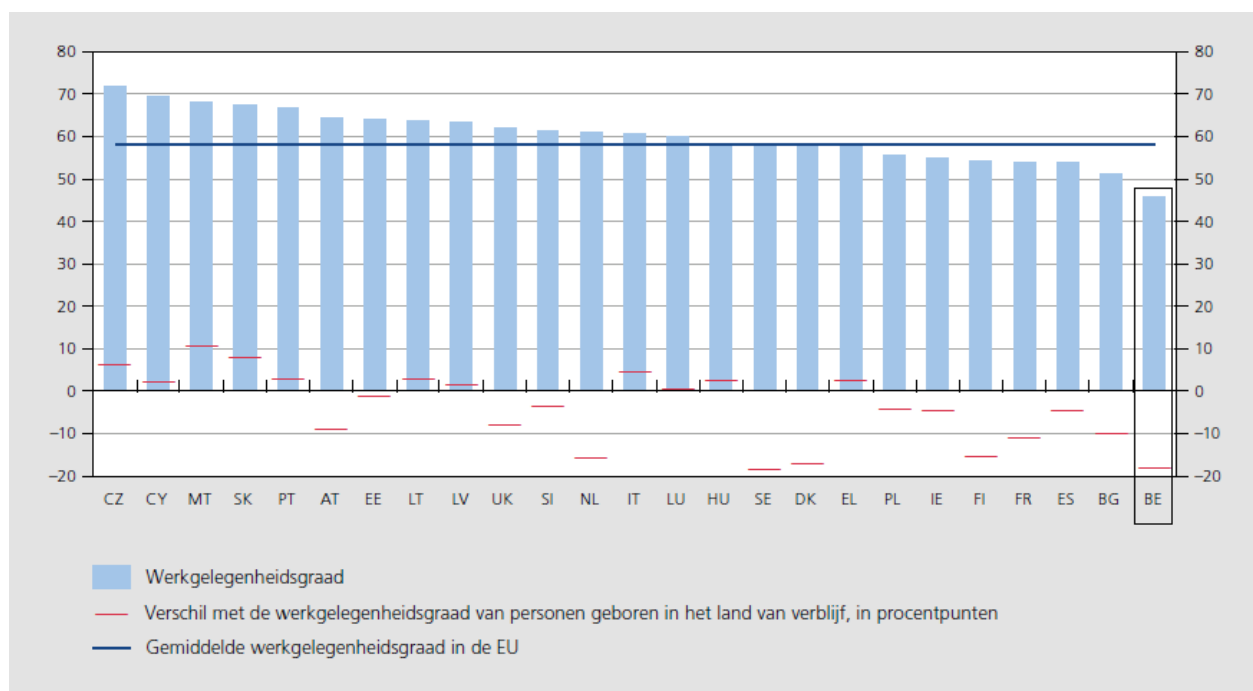
¹⁴ Nergens in Europa is de arbeidsparticipatie van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen problematischer dan in België.

“ Gelet op de enormiteit en op de hardnekkigheid van het probleem, is er maar één goede beleidsstrategie: een omvattende die alle aspecten integreert. Anders riskeren we vooral symptomen te bestrijden en grondoorzaken te negeren. ”

percent: ronduit Griekse toestanden in het hart van ons land. We verliezen hele generaties en er tikt een tijdbom onder de samenleving.

De arbeidsmarktpositie van de niet-Europese allochtone bevolking is dus uitermate precair. Hun lage werkzaamheid wordt voor een groot stuk verklaard doordat zij zich proportioneel veel minder aanbieden op de arbeidsmarkt. Ze zoeken weinig werk. Degenen die dat wel doen en zich dus aanbieden, vinden moeilijk werk. Zij die werk vinden, zitten vaak in weinig aantrekkelijke of weinig duurzame functies of arbeidsstatuten¹⁵. *Bottom line*: nergens in Europa is de arbeidsparticipatie van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen problematischer dan in België (figuur 11).

Figuur 11: Nergens in Europa is de arbeidsparticipatie van niet-Europese immigranten en hun nakomelingen problematischer dan in België



Bron: EC (EAK, Eurostat).

¹⁵ Zie het overzicht in T. De Keyser, Ph. Delhez en H. Zimmer, "De inschakeling van personen van buitenlandse origine op de arbeidsmarkt", NBB Economisch Tijdschrift, december 2012.

Dat de achterstelling van niet-Europese immigranten op onze arbeidsmarkt zo hardnekkig is, suggereert oorzaken die niet alleen aan de arbeidsmarkt zelf zijn toe te schrijven. Inderdaad, de OESO ziet België als één van de Europese koplopers in maatregelen om de arbeidsmarktpositie van allochtonen te bevorderen.¹⁶ Inspanningen gebeuren weliswaar, maar de resultaten ontgoochelen en blijven ontgoochelen. Achter de gemiddelden van diepe achterstelling op de arbeidsmarkt onder niet-Europese immigranten, zitten daarenboven vrij substantiële verschillen tussen subgroepen. Vrouwen doen het algemeen nog slechter dan mannen, andere Afrikanen doen het slechter dan Maghrebijnen, Marokkanen doen het slechter dan Turken, enz.¹⁷ De ongelijkheid tussen mannen en vrouwen van dezelfde origine is het opvallendst voor de immigranten uit een niet-Europees land : het verschil in werkgelegenheidsgraad tussen de geslachten bedraagt voor hen bijna 20 procentpunt, tegen ongeveer 10 punt voor diegenen die in België zijn geboren.

Er zijn dus tal van redenen waarom migranten zich minder aanbieden op de arbeidsmarkt, minder werkzaam en meer werkloos zijn. *Grosso modo* kunnen ze – althans vanuit een perspectief van arbeidsmarkt – ingedeeld worden in vier categorieën: onderwijsniveau en taalachterstand, socio-culturele factoren die het werkaanbod door de immigrant en zijn/haar functionering zelf beïnvloeden, institutionele factoren inzake de aard van het arbeidsaanbod en de kenmerken van de regulering en organisatie van werk, alsook de microdimensie van de vraagzijde op de arbeidsmarkt, zijnde het rekruteringsbeleid. Gelet op de enormiteit en op de hardnekkigheid van het probleem, is er maar één goede beleidsstrategie: een omvattende die alle aspecten integreert. Wie niet daarvoor kiest, riskeert vooral symptomen te bestrijden en grondoorzaken te negeren. Dat is zeker zo voor de stemmen die occasioneel opgaan voor formele quota's. Daaraan de politieke energie besteden, zal het verhaal van integratie sterk polariseren en zal de aandacht weghalen van de aanpak van onderliggende factoren. Het zal verder verkavelen en niet integreren.

Een evident uitgangspunt voor een omvattende strategie is dat zij moet gericht zijn op het *vermijden* van arbeidsmarktproblemen. Problemen vermijden, is nu eenmaal beter dan ze te moeten oplossen. De marginalisering van sommige migrantengroepen op de arbeidsmarkt begint al ver vóór de arbeidsmarkt. Gebrek aan algemeen selectief immigratiebeleid¹⁸, manke maatschappelijke integratie in de centrumsteden, huwelijkspatronen die integratie bemoeilijken door het de vereniging met partners en hun families zonder enige band met België, onderpresteren en achterstelling in het onderwijs, ...: veel arbeidsmarktproblemen ontstaan buiten de arbeidsmarkt en moeten daar frontaal worden aangepakt.

Opleidingscijfers spreken hier boekdelen. Bijna de helft van de niet-Europese immigranten in België heeft de middelbare studies niet beëindigd. Slechts één kwart bezit een diploma hoger onderwijs. En dat voor een arbeidsmarkt met één van de hoogste minimumlonen en de hoogste loonlasten in Europa! Plaats beide realiteiten tegenover elkaar en de ontmoedigende vaststelling is dat een

¹⁶ Zie OECD, *Jobs for Immigrants (Vol. 2): Labour Market Integration in Belgium, France, the Netherlands and Portugal*, 2008.

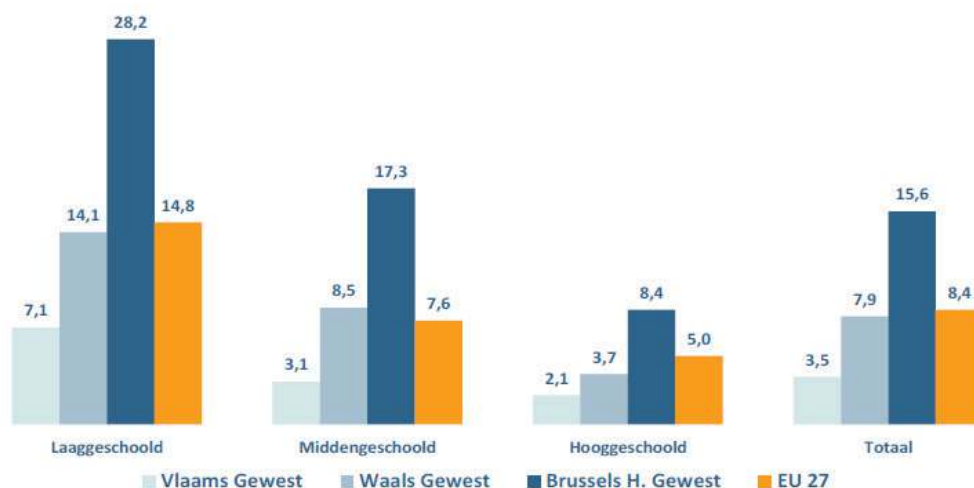
¹⁷ Zie FOD WASO en Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, *Socio-economische monitoring*, 2013.

¹⁸ Afgezien van de selectieve immigratie voor hoogopgeleide immigranten. Daarin presteert België wel met zijn systeem van arbeidsvergunningen. Het probleem zit bij de weinig gecontroleerde instroom aan de onderkant.

groot deel van die immigranten zonder meer gepredestineerd is tot een leven in de marge van de reguliere economie. Dat is ronduit ontluisterend. Het opkrikken van de opleidingsniveaus, zowel vóór als vlak na de instroom van immigranten, moet daarom prioriteit krijgen. De positie van de kinderen van niet-Europese immigranten in ons onderwijs, waar ze al te vaak met lage scholing of zonder diploma de schoolbanken verlaten, moet nog meer aandacht krijgen, en wel al vanaf de vroege kinderjaren die blijken sterk bepalend te zijn voor de hele toekomst van kinderen.

Ongeacht de afkomst, is de werkgelegenheidsgraad op de Belgische arbeidsmarkt positief gecorreleerd met het scholingsniveau (figuur 12). Beter opleidingsniveau is weliswaar geen panacee: hoger opgeleide buitenlanders zijn wel in grote mate economisch actief maar behouden nog een arbeidsmarktachterstand ten aanzien van vergelijkbare autochtonen. Maar het is wel een *conditio sine qua non*. Vanuit arbeidsmarktperspectief kan daarbij zeker werk worden gemaakt van een aanwercingscultuur die meer competentiegericht en minder diplomagericht is. Tegelijkertijd moet de overheid transversaal waken over erkenning van kwalificaties en opleidingen uit het land van herkomst, waar mogelijk al vooraleer de immigrant in België aankomt.

Figuur 12: De relatie tussen werkloosheidsgraad en scholingsniveau is overall in België duidelijk. Immigranten die slecht scoren op de schoolbanken, scoren slecht op de arbeidsmarkt.



Bron: Steunpunt WSE i.s.m. Departement WSE (EAK)

Het grootste symptoom van falende integratie is het gebrek aan opwaartse mobiliteit tussen generaties. Daarin bengelt België helemaal achteraan in het Europese peloton: nergens in Europa is voor kinderen van niet-Europese immigranten de kans groter dat geen van hun ouders werkt. Die kinderen zijn de *facto* opnieuw een eerste generatie, die van nul moet beginnen. Gezinsstructuren, huwelijkspatronen, rollenpatronen en de algemene verantwoordelijkheid van ouders ten aanzien van opvoeding en opleiding van hun kinderen, zijn een belangrijk deel van een integratieparcours, of van het gebrek daaraan. Het meer actief krijgen van migrantenvrouwen is daarom evenzeer

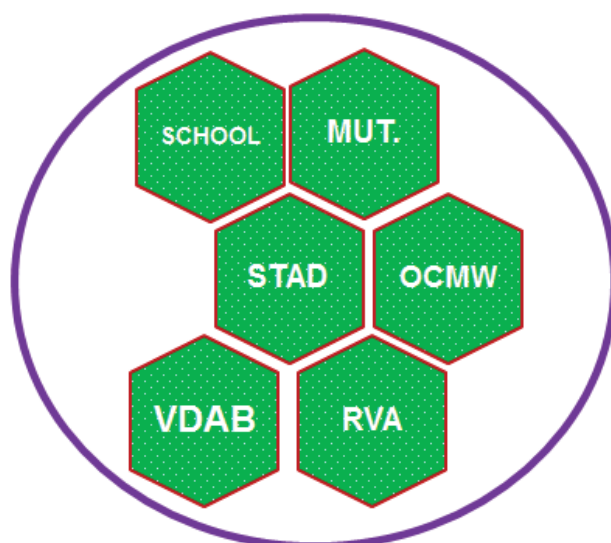
belangrijk. Een moeder die werkt, is een hefboom voor overdracht van kennis en normen aan de kinderen.

Gelet op de structureel-dramatische situatie, zouden alle beleidsniveaus in België de handen in elkaar moeten slaan opdat elke immigrant meteen en algemeen zou worden opgevangen om hem of haar te faciliteren richting werk. Wat m.i. nodig is, is de vereniging van alle relevante bevoegdheden in één onthaalloket: inburgering, huisvesting, VDAB, OCMW, RVA, mutualiteit, kredietverlening, enz. Versnippering van bevoegdheden en taken is een institutionele realiteit van ons complex land, maar de uitoefening daarvan moet samengebonden kunnen worden als we hardnekkige marginalisering van sommige immigrantengroepen echt willen keren. We moeten verschillende de beleidsniveaus combineren en engageren in een gezamenlijke strategie.

Elke migrant, in elke lokaliteit, is verschillend. Ga daarom voor een persoonlijk 'one stop' principe: één enkel loket voor elke migrant, waar alle diensten voor integratie en participatie samen komen (figuur 13). We kunnen dit beschouwen als klassieke "activering", maar dan op totaalbasis met een 360° aanpak. Internationaal geldt snelle actieve persoonlijke begeleiding als één van de beste technieken van integratiebeleid inzake de arbeid.¹⁹ Maar die begeleiding zal des te effectief kunnen zijn als ze rekening kan houden met de specificiteit van de immigrant, die veel meer en andere noden kan hebben dan de klassieke Belgische werkzoekende bij arbeidsbemiddeling. Meer dan wie ook, heeft elke immigrant nood aan een gepersonaliseerde aanpak die rekening houdt met zijn of haar persoonlijke achtergrond. Door die aanpak algemeen, snel en verplicht te organiseren, wordt ook meteen een sterk signaal van het ontvangstland België gegeven aan alle nieuwkomers, dat mee kan bouwen aan een betere cultuur van inspanning en activiteit. Daarbij

¹⁹ OECD, *International Migration Outlook, 2013*; zie ook A. Platonova, "Labour Market Integration of Immigrants in the EU: Key Trends and Policy Issues", ITINERA INSTITUTE Discussion Paper, 2013.

Figuur 13: Verenig alle diensten en bevoegdheden in één loket, om elke immigrant gepersonaliseerd te ondersteunen richting werk



moeten ook duidelijke doelstellingen voor vooruitgang gedefinieerd worden. Het huidige beleid is niet alleen te versnipperd of te onsamenhangend, het is ook te vrijblijvend.

“*Het sociaal overleg kan zichzelf en de samenleving een grote dienst bewijzen door een participatiepact te ambiëren dat op verschillende dimensies, met duidelijke doelstellingen, de participatie van immigranten in werk wil verbeteren.*”

De werkvloer zelf is waar uiteindelijk het verschil wordt gemaakt. Die mag in een totaalstrategie dus zeker niet ontbreken. Er is al veel gepraat maar nog weinig gerealiseerd over diversiteit op het werk. Overdreven bureaucratie is een aandachtspunt, maar het personeelsbeleid kan en moet een tand bijsteken. Het objectiveren van functiecompetenties bij aanwerving, in het bijzonder voor het heikele punt van taalkennis, zou al een stap vooruit zijn. Naar analogie met het “45-plus plan” kan ook gedacht worden aan een sensibiliserend en preventief diversiteitsplan, dat risico's voor uitsluiting in het bedrijf in kaart brengt. We kunnen het arbeidsmarktprobleem immers niet alleen stroomopwaarts oplossen. Er is stroomafwaarts al heel wat geland dat we niet kunnen of mogen opgeven.

Naast een veralgemeende persoonlijke aanpak en activering, moet daarom zeker werk gemaakt worden van initiatieven die de drempel voor werken kunnen verlagen aan beide kanten: zowel voor de werkzoekende als voor de werkgever. Gelet op de problematische onderwijssituatie, kan daarbij worden gedacht aan stageformules en mechanismen voor flexibele tijdelijke tewerkstelling. We moeten bruggen bouwen tussen het schoolverlaten en de werkvloer, zodat werkgevers niet langer meteen het hele risico moeten nemen en dan maar liever passen. Internationaal blijken het aanbieden van stages, wanneer die gepaard gaan met doordachte 'outreach' of communicatie naar de immigrantengemeenschappen, effectieve instrumenten. Ook het veralgemenen van een diversiteitsaudit die bedrijven kan instrueren over het optimaliseren van hun beleid en die de goede leerlingen een kwaliteitslabel kan geven, blijkt nuttig.²⁰ Vele ondernemingspraktijken op het vlak van rekrutering en selectie zijn onbewust – en soms ook bewust – nadelig voor immigranten. We mogen niet uit het oog verliezen dat ondernemingen geen objectief belang hebben bij het uitsluiten van talenten uit hun organisatie, wel integendeel. Er is een heel sterke business-case voor meer diversiteit. Daar ligt de constructieve hefboom om de arbeidsmarktmarginarisering te lijf te gaan. Precies door daarvoor te gaan, zal ook veel duidelijker worden welke obstakels aan de zijde van de immigrantenpopulatie de effectieve inzetbaarheid belemmeren. Het spreekt voor zich dat openbare diensten zich daarbij het beste lenen om een voorbeeldrol te spelen.

In dit alles heeft sociaal overleg, zowel sectoraal als binnen bedrijven, ook een rol te spelen. Het sociaal overleg kan zichzelf en de samenleving een grote dienst bewijzen door een *participatiepact* te ambiëren dat op verschillende dimensies, met duidelijke doelstellingen, de participatie van

²⁰ Zie Migration Policy Group, *The role of employers in immigrant integration*, EWSI Integration Dossier 2013/2.

immigranten in werk wil verbeteren en daarin sectoren, vakbonden en werkgevers wil engageren. Onderzoek toont trouwens aan hoe negatief de doorsnee Belg staat tegenover etnische minderheden. Maar liefst 1 op 5 wil liever geen immigrant als collega, bleek uit een enquête van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding. Wie de achterstelling van immigranten op de arbeidsmarkt wil keren, zal dus hoe dan ook de mentaliteit op de werkvloer moeten bewerken. Zeker in een KMO-land, waar de relatie in kleine equipes zo bepalend is voor het aanwervingsbeleid van de onderneming, is dat een belangrijk gegeven.

7. Voorstel 5: Let op met mini-jobs

De terugkerende roep om Duitse mini-jobs in België is vooral een zwakgebod dat gebrek aan beleidsinspiratie verraadt. België kent al een uitdijend systeem van goedkope, flexibele, deeltijdse jobs die door de overheid gesteund worden: de dienstencheques. De drempel naar werk verlagen, heeft onmiskenbaar voordelen. Maar een specifiek sub-statuuut dreigt perverse effecten voor loopbanen en arbeidsmarkt te genereren, vooral voor de zwaksten op de arbeidsmarkt. Er moet dus heel goed nagedacht worden over modaliteiten. Maar het is nog beter om elke werkzoekende op maat te ondersteunen. We kunnen zo de voordelen van mini-jobs grotendeels behouden en tegelijkertijd de nadelen ervan grotendeels vermijden.



Via de werkverzekering kunnen we in België de positieve kanten van de Duitse mini-jobs behouden en de negatieve verminderen.



We hebben het vooralsnog uitsluitend gehad over wat toekomstig beleid zou moeten doen. Onderbelicht is de vraag wat het *niet* moet doen. Het ligt nogal voor de hand wat daar de essentiële krijtlijn zou moeten zijn, namelijk: geen enkele maatregel nemen die de structurele gebreken van de Belgische arbeidsmarkt zou verergeren. Onze beleidsmakers meten zich dus best het equivalent aan van de eed van Hippocrates: doe geen kwaad. We zouden hier kunnen stilstaan bij aspecten als loonkosten, complexiteit, rigiditeit, mobiliteit, en dergelijke. Inspelend op de politieke actualiteit en op de richting van bepaalde agenda's voor de verkiezingen van 2014, beperken we ons tot één concrete maar sappige topic: de zogenaamde "mini-jobs".

België lijdt aan een vorm van *Germanitis*: een obsessie met Duitsland en zijn sociaaleconomisch beleid. Eén van de twistappels in wat een terugkerend welles-nietes-spelletje is tussen Duitsland-dromers en Duitsland-haters, zijn de "mini-jobs" die Duitsers toelaten deeltijds, flexibel en goedkoop te werken of bij te klussen. Voor de dromers is het een concept dat, zoals andere Duitse producten, export naar België verdient. Voor de haters is het een afbraakmodel van georganiseerde armoede. Beiden heb een deel van het gelijk. Beiden missen echter de kern van het debat. Die zit m.i. in de polarisering van de arbeidsmarkt.

Onder druk van technologie en globalisering is er een groeiende afstand tussen hooggekwalificeerde en laaggekwalificeerde jobs in de economie, met navenante groeiende ongelijkheid in inkomen. Die ongelijkheid wordt verder versterkt door sociologische veranderingen: economisch succesvolle ouders hebben meer succesvolle gezinnen dan andere ouders, waardoor hun kinderen nog een extra voorsprong krijgen. Dat zijn allemaal internationale trends van arbeidsmarktpolarisatie, die ook België treffen. Daarbovenop komt de klassieke Belgische arbeidsmarktsegmentatie tussen succesvolle groepen en acuut-problematische doelgroepen. De Belgische arbeidsmarkt is daarenboven verkaveld tussen mooi beschermde posities voor 'insiders' met vaste contracten, en weinig beschermde posities voor 'outsiders' met tijdelijke contracten. Deze drie fenomenen versterken elkaar: insiders zijn vooral hoger opgeleiden met succesvolle loopbanen; outsiders vooral lager opgeleiden zonder job of met een job, maar zonder carrière.

Wat moet de beleidsmaker doen om de kansen op de arbeidsmarkt voor iedereen te maximaliseren? Hij moet inzetten op opleiding en onderwijs, zodat de kwaliteit van de instroom verbetert. Hij moet doorstroom bevorderen door blijvende investering in vorming tijdens de loopbaan. Hij moet artificiële aanzuigeffecten naar beneden vermijden, zodat werknemers niet gevangen worden in precair werk. Hij moet bijkomende instroom in de onderbuik van de arbeidsmarkt vermijden, bijvoorbeeld door goed immigratiebeleid. En hij moet zorgen dat het gemakkelijker wordt de werkladder te beklimmen, door de rigiditeit en de kostprijs van arbeid te drukken.

Leg de template van mini-jobs naast deze lijst en het resultaat is niet echt bemoedigend. Een uitzonderingsstatuut van laagbetaald werk doet niets voor opleiding, onderwijs of permanente vorming. Het stimuleert niet de opwaartse mobiliteit van werknemers naar beter gekwalificeerde jobs, maar heeft eerder een aanzuigeffect waardoor andere jobs in miniformaat worden aangeboden. Zeker schept de mini-job een platform voor goedkoop en flexibel werk, waardoor de drempel tot tewerkstelling lager ligt. Dat is zonder meer positief voor de minstbedeelden van de arbeidsmarkt, voor wie het enige alternatief werkloosheid of zwartwerk is. Maar helaas werkt het mechanisme voor hen (vooralnog) meer opsluitend dan emanciperend, meer als vangnet dan als springplank naar een reguliere loopbaan.

Kunnen we in België de positieve kanten van de Duitse mini-jobs behouden en de negatieve verminderen? Ik denk het wel. De spil daarvoor zou precies de hierboven verdedigde werkverzekering kunnen zijn die, door een versmelting met onze plejade van banenplannen, kan vervellen in een krachtige werkmaker. Degressieve uitkeringen gecombineerd met progressieve investering in begeleiding en vorming gaan dan maximaal voor nieuw werk. Voor wie dat niet lukt – en alleen voor hen – volgt een georganiseerd banenplan van gesubsidieerde activiteit. Het equivalent van mini-jobs, maar selectiever en blijvend ondersteund met het oog op doorgroei naar de reguliere arbeidsmarkt.

Ondertussen moeten wij in België niet te hard van de toren blazen. De verguisde Duitse mini-jobs lijken als twee druppels water op onze dienstencheques: alleen de modaliteiten verschillen. Onze dienstencheques staan overigens op een eiland, terwijl de Duitse mini-jobs onderdeel zijn van een veel bredere hervorming die Duitse tanker succesvol heeft gekeerd. Aan het begin van de 21ste eeuw was Duitsland de zieke man van Europa: economische stagnatie, massawerkloosheid, verlies aan competitiviteit en olopemde schulden. Voor de klassieke Duitse exporteconomie was er geen realistisch alternatief voor een dosis competitiviteitsverbetering. Van de Duitsers kan je ten minste zeggen dat ze er wel degelijk in geslaagd zijn om bij consensus structurele hervormingen te beslissen die hen uit het moeras hebben gehaald. Daar zijn we in België nog steeds niet aan toe. Hopelijk wel na de verkiezingen van 2014.