

Deel II

Beleidskader

ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID IN VLAANDEREN: PROFIEL VAN DE MAATREGELEN IN BELGISCH EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

*Lieven Van Wichelen & Wouter Appeltans
Administratie Werkgelegenheid*

Inleiding

Het Vlaamse arbeidsmarktbeleid omvat een uitgebreid gamma aan maatregelen en programma's. De opzet van dit hoofdstuk is niet om daarvan een exhaustief overzicht te brengen,² maar om het profiel van het Vlaamse beleid in Belgisch, Europees en internationaal perspectief te analyseren. Aansluitend worden de vastgestelde trends in het Vlaamse beleid tegen het licht gehouden van het beschikbare (internationale) evaluatie-onderzoek. Als referentiekader hanteren we hierbij het concept van actief arbeidsmarktbeleid dat sinds begin jaren '90 centraal staat in het discours van internationale instellingen zoals de OESO en de Europese Commissie. Actief arbeidsmarktbeleid is de gemeenschappelijke benaming voor allerlei directe interventies van de overheid, gericht op een (snellere) instroom van werklozen en inactieven in het arbeidsproces. Voorbeelden zijn beroepsopleiding voor werkzoekenden, sollicitatietraining, intensieve begeleiding, kortingen op de werkgeversbijdragen aan de sociale zekerheid, zachte leningen aan werklozen die een zelfstandige zaak opzetten, ... Het activeringsbeleid heeft een dubbele doelstelling. Een subsidiëring van de vraag naar arbeid (bv. via RSZ-bijdrageverminderingen) en een aanbodgerichte strategie waarbij investering in menselijk kapitaal vooropstaat (Nicaise, 2000).

Het concept actief arbeidsmarktbeleid is dus per definitie gericht op een vlotte instroom of doorstroom van werkzoekenden (en risico-werknemers) naar werk, via de creatie of stimulering van nieuwe jobs voor deze werkzoekenden of via het verhogen van hun inzetbaarheid. De nadruk ligt in deze bijdrage dus op het Vlaamse beleid gericht op werkzoekenden, waardoor een aantal andere maatregelen gericht op werknemers en werkgevers (zoals de sectorconvenanten, loopbaanbegeleiding, diversiteitsbeleid bij werkgevers,...) grotendeels

1 M.m.v. Johan Van Herck (Administratie Werkgelegenheid).

2 Zo'n overzicht is terug te vinden in de jaarlijkse beleidsbrief van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid (downloadbaar via www.vlaanderen.be/ned/sites/beleidsbrieven) en in het jaarlijks Vlaams Actieplan voor de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren (downloadbaar via www.vlaanderen.be/werk, luik Europees beleid en monitoring).

buiten het blikveld vallen.³ Deze keuze betekent niet dat deze programma's minder belangrijk of beleidsrelevant zouden zijn, maar is ingegeven vanuit het beschikbare internationaal vergelijkbare materiaal over bestedingen en deelnemers aan arbeidsmarktprogramma's, met name de Labour Market Policy (LMP) databank van Eurostat.⁴ De keuze voor actief arbeidsmarktbeleid als invalshoek impliceert ook geen onvoorwaardelijke keuze voor zoveel mogelijk actief beleid en zo weinig mogelijk 'passieve' maatregelen (zoals werkloosheidsuitkeringen en brugpensioenen). In de recentste publicaties van de OESO wordt er overigens op gewezen dat door de minder scherpe scheidingslijn tussen actieve en passieve maatregelen het onderscheid tussen beide in de toekomst minder belangrijk zal worden (OESO, 2002). Het is dan ook van belang om een goede balans te vinden tussen passieve en actieve maatregelen en de negatieve neveneffecten van de actieve maatregelen te minimaliseren (Europese Commissie, 2002 b).

In dit hoofdstuk bespreken we eerst de preventieve aanpak van werkloosheid in Vlaanderen op basis van een analyse van VDAB-gegevens over de trajectwerking voor werkzoekenden (§1). Vervolgens wordt het actief arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen geanalyseerd in Belgisch en internationaal vergelijkend perspectief (§2). In deze paragraaf worden de bestedingen van de Belgische overheden voor actief en passief arbeidsmarktbeleid internationaal vergeleken (op basis van de LMP-data met betrekking tot 1999). Vervolgens verschuift de focus naar het profiel en de trends in het Vlaamse beleid (1998-2001) in Belgisch perspectief. Dit beeld wordt geactualiseerd voor 2002 en 2003 op basis van de Vlaamse begroting en de beleidsbrief van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid. Tot slot wordt de Vlaamse beleidspraktijk tegen het licht gehouden van het (internationale) evaluatie-onderzoek over de impact en efficiëntie van de diverse vormen van actief arbeidsmarktbeleid en worden in het besluit (§3) op basis hiervan een aantal beleidsconclusies geformuleerd.

3 Deze ruimere invalshoek komt wel aan bod bij de thematische indeling van de Vlaamse werkgelegenheidsbegroting (figuur 12).

4 De Vlaamse overheid levert sinds een aantal jaren gegevens toe aan deze LMP-databank m.b.t. het budget en het aantal deelnemers van een aantal Vlaamse programma's.

1 *De preventieve aanpak van werkloosheid in Vlaanderen*

1.1 *De trajectwerking op kruissnelheid*

Het Europese richtsnoer over de preventieve aanpak van werkloosheid (richtsnoer 1) wordt in Vlaanderen vertaald in de verdere uitbouw van de individuele trajectwerking voor werkzoekenden. De algemene doelstelling van de trajectwerking is om de werkzoekenden 'actief' te bereiken (via een intensieve begeleiding en/of het aanbieden van een (beroeps)opleiding of werkervaring) *vooraleer* ze instromen in de langdurige werkloosheid. In het kader van de Europese richtsnoeren wordt voor jonge werkzoekenden (<25 jaar) een termijn van 6 maanden vooropgesteld, en voor volwassen werkzoekenden (>25 jaar) een termijn van 12 maanden. De aanpak in de trajectwerking is dus 'preventief' omdat de werkzoekenden bereikt worden *vooraleer* ze instromen in de langdurige werkloosheid, en 'sluitend' omdat (in principe) alle betrokken werkzoekenden bereikt worden.

Het aantal nieuw opgestarte trajecten neemt alvast verder toe van 63 428 in 2000 tot 66 012 in 2001. Uitgedrukt als een % van het totaal aantal ingeschreven niet-werkende werkzoekenden op de laatste dag van het jaar bedraagt de globale 'dekkingsgraad' van de trajectwerking 31% in 2001. Op een willekeurig ogenblik wordt dus ongeveer één op drie van de Vlaamse geregistreerde niet-werkende werkzoekenden actief opgevolgd in het kader van de trajectwerking.

1.2 *Beleidsprioriteit voor laaggeschoolden*

De algemene doelstelling van de trajectwerking is een preventieve aanpak voor *alle* werkzoekenden, dus zowel laag- als hogergeschoolden. Met het oog op het efficiënt inzetten van de beperkte middelen wordt hierbij prioritaire aandacht gevraagd voor de laaggeschoolde werkzoekenden, vermits hun risico op langdurige werkloosheid veel hoger dan gemiddeld is. Een systematische trajectbegeleiding voor alle hooggeschoolde werkzoekenden in hun eerste maanden werkloosheid genereert immers een groot 'dead weight'-effect, vermits deze hooggeschoolde werkzoekenden doorgaans vlot doorstromen naar werk en voor hen de nodige zelfredzaamheidswerktuigen (zoals WIS en KISS) voldoende toegankelijk zijn.

Uit diverse indicatoren blijkt dat Vlaanderen er steeds beter in slaagt deze preventieve aanpak te realiseren, onder meer via de samenwerkingsakkoorden met de federale overheid over het inschakelingsplan en de startbaanovereenkomst. In 2001 stroomden nog minstens

30% van de jonge werkzoekenden en minstens 40% van de volwassen werkzoekenden in de langdurige werkloosheid *zonder* het afsluiten van een individuele trajectovereenkomst. In de eerste helft van 2002 is deze niet-naleving dankzij de systematische intake van jonge en volwassen werkzoekenden in hun derde of vierde maand werkloosheid gedaald tot 21% bij de jonge werkzoekenden en 14% bij de volwassen werkzoekenden (voorlopige cijfers op basis van de eerste 6 maanden van 2002).

In 2000 en 2001 was er nog een duidelijk verschil in het bereik van de trajectwerking volgens het onderwijsniveau van de betrokken werkzoekenden – met name een hoger bereik bij de laaggeschoolden –; in de eerste helft van 2002 is dit verschil nagenoeg verdwenen. Zowel uit de analyse van de VDAB-bestanden als uit wetenschappelijk onderzoek is herhaaldelijk gebleken dat het risico op instroom in de langdurige werkloosheid het hoogst is bij de laaggeschoolde werkzoekenden. Gelet op de geldende budgettaire beperkingen en hoge case-load bij de trajectbegeleiders kan de preventieve sluitende aanpak dan ook beter gerealiseerd worden via een differentiëring in het moment van uitnodiging en intake in de trajectwerking (naargelang van het onderwijsniveau van de werkzoekenden) en een versterkte differentiëring in het aangeboden traject (beperkt tot vacature-verwijzingen en on line-tools voor werkzoekenden met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt). Zo kan de vooropgestelde sluitende en preventieve aanpak gezien worden als een engagement om aan alle werkzoekenden een tijdige en efficiënte screening te bieden (eventueel in het kader van de universele basisdienstverlening), waaruit blijkt dat voor een grote groep werkzoekenden geen intensieve verdere opvolging vereist is, en de opleidings- en bemiddelingscapaciteit vervolgens efficiënt kan worden ingezet voor de groep die er het sterkst behoefte aan heeft (Administratie Werkgelegenheid, 2002 b). Ook de Europese Commissie merkt op dat het moment van interventie niet te snel gepland mag worden om negatieve ‘dead weight’-effecten te voorkomen. Een substantiële interventie in een vroegtijdig stadium is enkel verantwoord als ze beperkt blijft tot werkzoekenden die een hoog risico lopen om langdurig werkloos te worden (Europese Commissie, 2002 b).⁵

5 Uit een recent onderzoek door de Europese Commissie blijkt dat deze vroegtijdige identificatie (‘profiling’) nog niet sterk is uitgebouwd in de Europese publieke diensten voor arbeidsvoorziening, o.m. omdat de betrouwbaarheid van de huidige profiling-methoden onvoldoende bewezen is. Toch wordt één of andere vorm van identificatie wel toegepast in alle EU-lidstaten, doorgaans o.b.v. een beoordeling door de arbeidsbemiddelaar, in één op drie landen in combinatie met een groepsgewijze screening, en enkel in Nederland in combinatie met een econometrisch model (in Australië en de VS worden deze econometrische modellen reeds geruime tijd met een zeker succes toegepast) (Europese Commissie, 2002 d).

1.3 ■■ *De evenredige deelname van kansengroepen aan de trajectwerking*

Uit de nulmeting over de proportionele deelname van kansengroepen⁶ in de trajectwerking blijkt dat in 2001 enkel de oudere en (zeer) langdurig werkzoekenden ondervertegenwoordigd zijn in de trajectwerking. De oververtegenwoordiging van de preventieve doelgroep van kortdurig werklozen (57% in de totale populatie werkzoekenden, 76% in de trajectwerking) is een logisch gevolg van de systematische intake van werkzoekenden in de trajectwerking *vooraleer* ze langdurig werkloos worden. In het Vlaams ESF-doelstelling 3-programma wordt als verhouding tussen de preventieve en curatieve doelgroep⁷ 70%-30% vooropgesteld. Ook in vergelijking met deze norm is de preventieve doelgroep in 2001 iets oververtegenwoordigd in de trajectwerking (76% preventief, 24% curatief).

Naast het opstellen van een groeipad voor de kansengroepen die momenteel zijn ondervertegenwoordigd in de trajectwerking (in het bijzonder de oudere werkzoekenden), kan voor een aantal kansengroepen (waaronder laaggeschoolden en arbeidsgehandicapten) ook een positieve actie gevoerd worden. Vanuit het beleidsobjectief van een evenredige arbeidsdeelname is er immers nood aan een extra inspanning voor kansengroepen met een groter dan gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt.⁸

2 *Actief arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen?*

In het tweede Europese richtsnoer wordt aan de lidstaten gevraagd zich in te spannen een hoger aandeel werklozen en inactieven te bereiken via actieve maatregelen,⁹ met het oog op het bevorderen van hun inzetbaarheid. Het geleidelijk bereiken van het gemiddelde van de drie best presterende lidstaten, met een minimum van 20%, is hierbij het streefdoel.

-
- 6 Tot de kansengroepen behoren o.m. de laaggeschoolden, langdurig werklozen, allochtonen, ouderen en arbeidsgehandicapten.
- 7 In het kader van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren omvat de *preventieve* doelgroep alle jonge (-25 jaar) werkzoekenden voor hun 6e maand werkloosheid en alle volwassen (+25 jaar) werkzoekenden voor hun 12e maand werkloosheid. Alle andere (langdurig) werkzoekenden samen vormen de *curatieve* doelgroep.
- 8 Vanzelfsprekend omvat het beleid gericht op de evenredige arbeidsdeelname van kansengroepen meer dan het verhogen van hun inzetbaarheid via de trajectwerking voor werkzoekenden. Een andere belangrijke beleidspiste is het stimuleren van het diversiteitsbeleid bij werkgevers (o.m. via het subsidiëren van positieve actieplannen), om zo de bestaande discriminaties bij de rekrutering en doorstroom in het bedrijfsleven weg te werken.
- 9 In dit 2e richtsnoer worden als mogelijke actieve maatregelen specifiek het verbeteren van de IT- en communicatievaardigheden vermeld, en meer algemeen de deelname aan onderwijs, opleiding of 'soortgelijke maatregelen'. Het is dus duidelijk dat onder 'actieve maatregelen' in Europees perspectief in de eerste plaats permanente vorming wordt verstaan, al is het concept van 'actief arbeidsmarktbeleid' op zich ruimer opgevat (cf. LMP-categorieën).

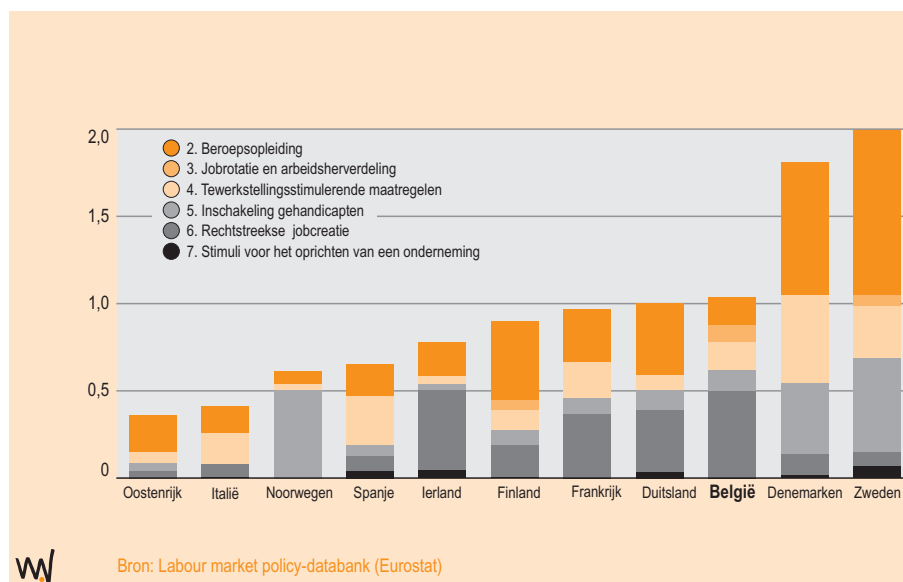
In de Europese Labour Market Policy-databank (LMP) worden de volgende zeven categorieën actieve maatregelen onderscheiden: intensieve begeleiding, vorming en opleiding, arbeidsherverdeling en jobrotatie, tewerkstellingsstimulerende maatregelen, directe jobcreatie, hulp bij het opstarten van een eigen zaak en integratie van personen met een handicap.

2.1 Belgische bestedingen aan actief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief

In 1999 besteedde België ongeveer 1% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) aan actief arbeidsmarktbeleid. In de EU liggen enkel in Denemarken en Zweden deze bestedingen hoger (zie figuur 1). België scoort wel relatief laag op vlak van overheidsuitgaven voor beroepsopleiding ('slechts' 0,16% tegenover bv. 1,47% in Zweden, 0,86% in Denemarken, 0,32% in Frankrijk, 0,39% in Duitsland).

Figuur 1.

Overheidsuitgaven voor activeringsbeleid in verhouding tot het BBP (1999)

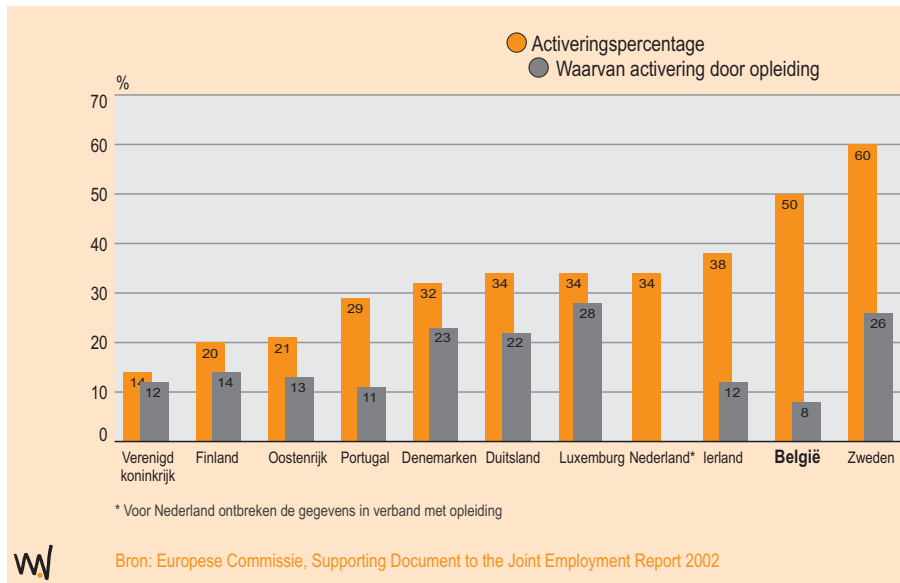


Naast de internationale vergelijking van de bestedingen voor actief arbeidsmarktbeleid berekent de Europese Commissie ook een *activeringspercentage* op basis van het bereikte aantal deelnemers (zie 20%-norm in richtsnoer 2). Uit deze internationale vergelijking (zie figuur 2) blijkt dat het globale activeringspercentage erg hoog ligt in België (50% in 2001, dus ruim

boven de 20%-norm), maar dat het % (beroeps)opleiding relatief beperkt is (8% tegenover meer dan 20% in Zweden, Denemarken en Duitsland en meer dan 10% in de andere EU-lidstaten). De inhoudelijke relevantie van dit activeringspercentage is echter beperkt. Een groot aantal van de begunstigden zijn immers werknemers, tewerkgesteld via een tewerkstellingsprogramma of met een aanmoedigingspremie voor loopbaanonderbreking. De vergelijking van het totale aantal deelnemers met het gemiddeld aantal ingeschreven werkzoekenden loopt dan ook mank.¹⁰ Ongeveer de helft van deze begunstigden is immers niet ingeschreven als werkzoekende, voor een aantal was dit ook bij de intrede in de betrokken maatregel niet het geval.

Figuur 2.

Activeringspercentage en activering door opleiding (2001)



10 De formule is $\frac{\text{begunstigden}}{\text{begunstigden} + \text{nwvz}}$. Door de begunstigden in de noemer te hernemen vermijdt men een overschatting vermits vele deelnemers aan actieve maatregelen niet als niet-werkende werkzoekende zijn ingeschreven. Voor België en Vlaanderen heeft dit echter als nadeel dat het grote aantal begunstigden van de tewerkstellingsprogramma's sterk doorweegt in teller en noemer, wat aanleiding geeft tot een 'onderschatting' van de opleidingsinspanning t.a.v. de werkzoekenden. Als bij de werkzoekenden in de noemer alleen de deelnemers aan opleiding opgeteld worden, bedraagt het opleidingspercentage in België 13,1% in plaats van 7,5% (cijfers uit het Belgisch Nationaal Actieplan voor de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002, berekening Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid).

2.2 ■■ Een korte historiek: van opslorplingsprogramma's naar doorstroom via werkervaring

Het Belgische arbeidsmarktbeleid is traditioneel sterk toegespitst op directe jobcreatie voor werklozen (zie figuur 1). In de jaren '70 en '80 werden diverse grootschalige tewerkstellingsprogramma's opgestart in een reactie op de stijgende werkloosheid: onder meer het Bijzonder Tijdelijk Kader (BTK), het Derde Arbeidscircuit (DAC), het Programma ter Bevordering van de Werkgelegenheid in de non-profit sector (PBW), het stelsel van Gesubsidieerde Contractuelen (GESCO). Deze programma's werden in hoofdzaak gefinancierd via de toekenning van 'trekkingsrechten' aan de regionale overheden via een 'activering' van het federale 'passieve' budget van de werkloosheidsverzekering.

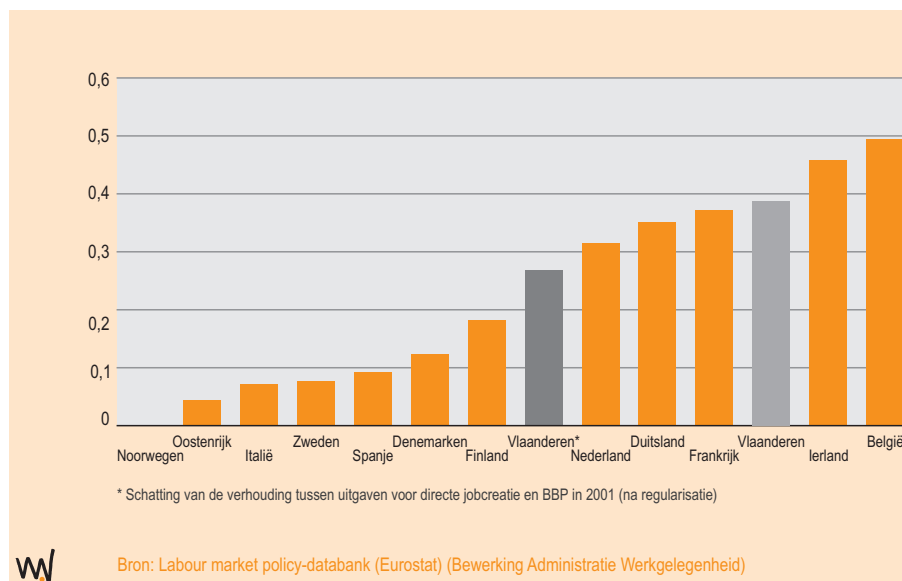
Ook deze klassieke tewerkstellingsprogramma's ressorteren dus onder de internationale definitie van actief arbeidsmarktbeleid, al is het structurele karakter van het merendeel van deze jobs inmiddels gebleken en heeft de Vlaamse overheid een belangrijk aantal van deze 'nepstatuten' inmiddels geregulariseerd (zie verder). De tewerkstelling in het BTK-programma was per definitie tijdelijk van aard, in de volgende programma's (DAC, PBW, GESCO) werd een contract van onbepaalde duur de norm. Hierdoor slibden deze programma's vrij snel dicht en botste men op budgettaire beperkingen. Er is vanuit macro-budgettaire oogpunt immers weinig verschil met de schepping van (semi-)publieke tewerkstelling. Momenteel gaat het in het kader van deze maatregel eerder om de vervanging van werknemers dan om de creatie van bijkomende arbeidsplaatsen. De doorstroming is immers erg beperkt: bij een gegeven jaarlijks budget kon men dus na de startfase nauwelijks nog nieuwe tewerkstelling creëren (HIVA-DULBEA, 2002). Anderzijds verloopt ook vandaag de *vervanging* van de gesubsidieerde arbeidsplaatsen in deze 'klassieke' programma's volgens doelgroepspecifieke criteria, waarbij de hoogte van de financiële tegemoetkoming kan variëren volgens het profiel van de aangeworven werkzoekenden. In deze zin is bv. het lopende GESCO-programma nog steeds een 'actief' arbeidsmarktinstrument dat de kans op werk van een aantal kansengroepen bevordert (zoals laaggeschoolde en langdurig werkzoekenden of rechthebbenden op een leefloon).

Inmiddels (oktober 2002) werden in Vlaanderen reeds 4 800 DAC-arbeidsplaatsen, 1 000 onderwijs-GESCO's en 1 800 PBW-jobs omgezet in reguliere jobs in de betrokken (semi-)publieke diensten (aantallen telkens uitgedrukt in voltijdse equivalenten). In 2003 wordt verder werk gemaakt van de regularisering van de resterende DAC-jobs in de culturele sector. Deze grootschalige regularisatie zorgt ervoor dat Vlaanderen niet langer behoort tot de Europese 'kopgroep' inzake directe jobcreatie (zie figuur 3). Vlaanderen sluit hiermee aan

bij een internationale trend: waar het gemiddelde OESO-land in 1985 nog 23% van zijn budget voor actief beleid aan directe jobcreatie spendeerde, was dat in 2000 teruggevallen tot 15% (OECD, 2001 d).

Figuur 3.

Overheidsuitgaven voor directe jobcreatie in verhouding tot het BBP (1999)



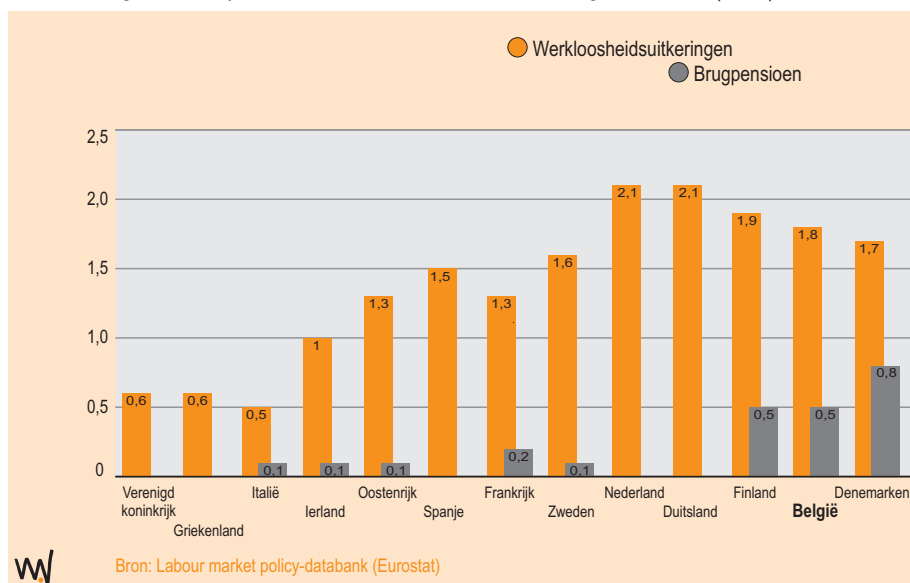
In de recenter opgestarte programma's (zoals het werkervaringsprogramma WEP+) worden de jobs opnieuw tijdelijk gemaakt om rotatie, doorstroming en een groter bereik te bewerken. In het kader van het WEP+-programma krijgen op jaarbasis meer dan 2.000 langdurige en laaggeschoolde werkzoekenden een concrete werkervaring gekoppeld aan een opleiding (grotendeels op de werkvloer) en een actieve begeleiding gericht op doorstroming naar regulier werk.

2.3 ■ ■ Actief versus passief arbeidsmarktbeleid in internationaal perspectief

De Belgische overheden besteden dus relatief veel middelen aan actief arbeidsmarktbeleid (zie figuur 1). Uit figuur 4 blijkt dat ook de Belgische uitgaven voor 'passief' arbeidsmarktbeleid (werkloosheidsuitkeringen en brugpensioenen) in internationaal perspectief erg hoog liggen. Alleen Denemarken geeft een groter aandeel van het BBP uit aan passieve uitkeringen.

Figuur 4.

Overheidsuitgaven voor passief arbeidsmarktbeleid in verhouding tot het BBP (1999)



Over het algemeen besteden de EU-lidstaten steeds meer aandacht aan actieve maatregelen in verhouding tot de passieve uitkeringen. Deze evolutie heeft echter niet geleid tot een toename van de overheidsuitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid (uitgedrukt als een % van het BBP), maar wel tot een toenemend *aandeel* van de actieve maatregelen in de totale overheidsuitgaven voor arbeidsmarktbeleid (Europese Commissie, 2002 b). Dit aandeel ligt in België relatief laag (34% tegenover 40% als EU-gemiddelde), wat erop wijst dat de passieve maatregelen (werkloosheidsuitkeringen en bruggensioen) in internationaal perspectief in België nog sterker zijn uitgebouwd dan de actieve maatregelen.

2.4 ■ ■ *Vlaams beleid in Belgisch en internationaal perspectief*

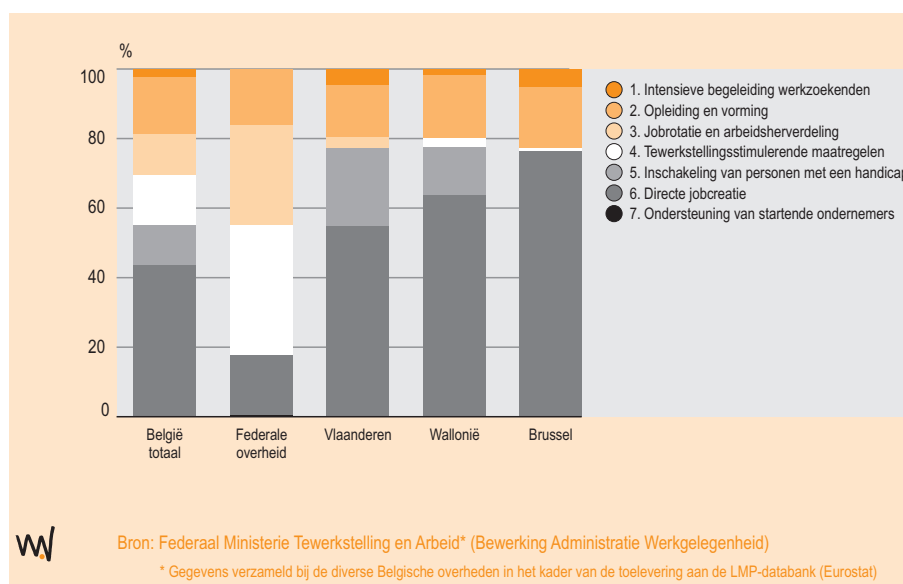
Het uitgavenpatroon van de verschillende Belgische overheden is uiteraard sterk bepaald door de bevoegdheidsverdeling: de inschakeling van personen met een handicap behoort bijvoorbeeld tot de bevoegdheid van de gemeenschappen, terwijl de tewerkstellingsstimulerende maatregelen (onder meer RSZ-bijdrageverminderingen) grotendeels¹¹ federale materie vormen. Het budget van de federale overheid voor actief arbeidsmarktbeleid is met € 960

11 Voor Wallonië en Brussel worden in deze categorie wel een beperkt aantal initiatieven opgenomen, met als meest uitgebreide de 'Projets d'expansion économique' van het Waals Gewest. In 2001 had dit programma 307 begunstigden en een budget van € 11,43 miljoen.

miljoen groter dan het Vlaamse budget (€ 806 miljoen)¹². Voor Vlaanderen is directe jobcreatie de grootste uitgavenpost, terwijl voor de federale overheid vooral de tewerkstellingsstimulerende maatregelen (categorie 4)¹³ en het stelsel van loopbaanonderbreking/tijdskrediet (categorie 3) het grootste deel van de uitgaven uitmaken.

Figuur 5.

Samenstelling van de overheidsuitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid in België (2001)



Aansluitend op de geldende bevoegdheidsverdeling zijn de federale maatregelen grotendeels vraaggericht (o.m. tewerkstellingsstimulerende vermindering van de werkgeversbijdrage voor sociale zekerheid), terwijl de Vlaamse programma's voornamelijk aanbodgericht zijn (verhogen van inzetbaarheid van werkzoekenden via (beroeps)opleiding en werkervaring).

Vlaanderen geeft van de drie gewesten in verhouding het minst uit aan directe jobcreatie en het meest aan de inschakeling van personen met een handicap. Het is de enige regio die in-

¹² Uiteraard is het budget voor passief arbeidsmarktbeleid, dat ook door de federale overheid beheerd wordt, heel wat groter. Een belangrijk deel van het Vlaamse budget voor actief arbeidsmarktbeleid komt trouwens van de trekkingsrechten die Vlaanderen heeft ten aanzien van de federale overheid (werkloosheidsuitkeringen die geactiveerd worden door de betrokken werkzoekenden in te schakelen in een tewerkstellingsprogramma).

¹³ België gaf in 1999 ongeveer 15% van de middelen voor actief arbeidsmarktbeleid uit aan deze tewerkstellingsstimulerende maatregelen, en behoort daarmee tot de Europese middengroep. Vooral Scandinavische landen (Denemarken, Zweden) investeren meer dan gemiddeld in dit type beleid.

vesteert in jobrotatie en arbeidsherverdeling (via de aanmoedigingspremies voor loopbaanonderbreking en deeltijdarbeid).¹⁴

De uitgaven van de federale overheid binnen de categorie opleiding en vorming hebben betrekking op de uitkeringen aan werkzoekenden die de studies hervatten of een opleiding volgen (bv. via de VDAB) en op tegemoetkomingen in het kader van de stelsels voor alternerend leren.

In de LMP-categorie ondersteuning van startende ondernemers zijn geen Vlaamse maatregelen opgenomen. De voornaamste reden hiervoor is dat de meeste Vlaamse programma's ter bevordering van het ondernemerschap algemeen toegankelijk zijn en dus niet specifiek voor werkzoekenden of risico-werknemers, wat een voorwaarde is om in de LMP-databank te worden opgenomen.

De federale overheid voorziet voordelige leningen aan werkzoekenden die als zelfstandige willen starten. In 2001 bedroeg het budget hiervoor € 7,16 miljoen of 0,28% van het totale Belgische budget voor actief arbeidsmarktbeleid. Daarmee behoort België tot de landen die aan dit type maatregelen het minst uitgeven.

2.4.1 Investering in beroepsopleiding

De overheidsbestedingen aan beroepsopleiding liggen in België relatief laag in internationaal vergelijkend perspectief (zie figuur 6). Een belangrijke kanttekening hierbij is dat in België een aanzienlijk deel van de uitgaven voor vorming niet verloopt via de overheid maar via de paritair beheerde sectorfondsen. Strikt genomen zijn dit geen publieke middelen, zodat de uitgaven niet opgenomen worden in de LMP-databank.

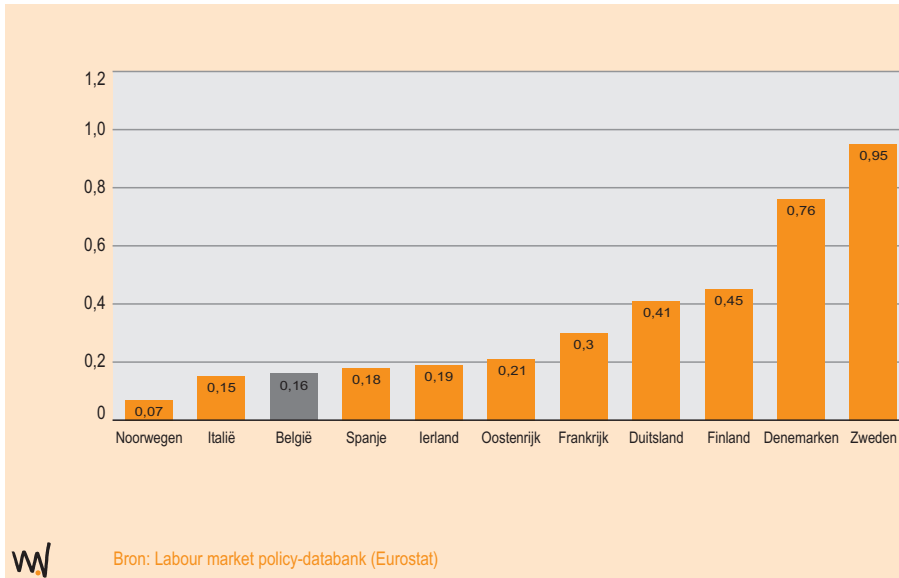
In vele landen neemt opleiding het grootste deel van de middelen voor actief arbeidsmarktbeleid in beslag, wat in België en Vlaanderen zeker niet het geval is. Uit de verdeling naar

14 Voor de meeste andere EU-lidstaten zijn voor deze categorie geen maatregelen opgenomen in de LMP-databank. Dit ligt niet zozeer aan de uniciteit van het Belgische beleid inzake loopbaanonderbreking/tijdskrediet (bv. Ierland heeft een vergelijkbare maatregel waarbij werknemers hun loopbaan tot 15 maanden kunnen onderbreken, andere Europese landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Nederland streven hetzelfde doel na via het recht op bijkomende flexibiliteit in functie van bepaalde zorgtaken), maar veeleer aan de specifieke vereisten die Eurostat stelt om in categorie 3 te kunnen worden opgenomen. Maatregelen komen namelijk alleen in aanmerking als er een *vervangplicht* is, dus als de werknemers die hun loopbaan onderbreken of verminderen, vervangen moeten worden door werkzoekenden... De LMP-databank is immers enkel gericht op maatregelen ten voordele van *werkzoekenden* en *risico-werknemers*. Als er geen vervangplicht geldt, komt het stimuleren van deeltijdarbeid en loopbaanonderbreking niet noodzakelijk ten goede aan deze groepen. In België werd deze vervangingsplicht afgeschaft bij de invoering van het nieuwe federale stelsel van tijdskrediet begin 2002. Vanaf 2002 zal deze maatregel (en de Vlaamse premies) dan ook niet meer in de LMP-database worden opgenomen.

regio in figuur 5 blijkt dat Vlaanderen 15% van de uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid besteedt aan beroepsopleiding, tegenover 18% in Wallonië en Brussel. Het Waalse budget voor opleiding en vorming nam overigens sterk toe in 2001 (+33%), met onder meer een aantal ambitieuze projecten inzake ICT-basisvaardigheden voor werkzoekenden.

Figuur 6.

Overheidsuitgaven voor beroepsopleiding in verhouding tot het BBP (1999)



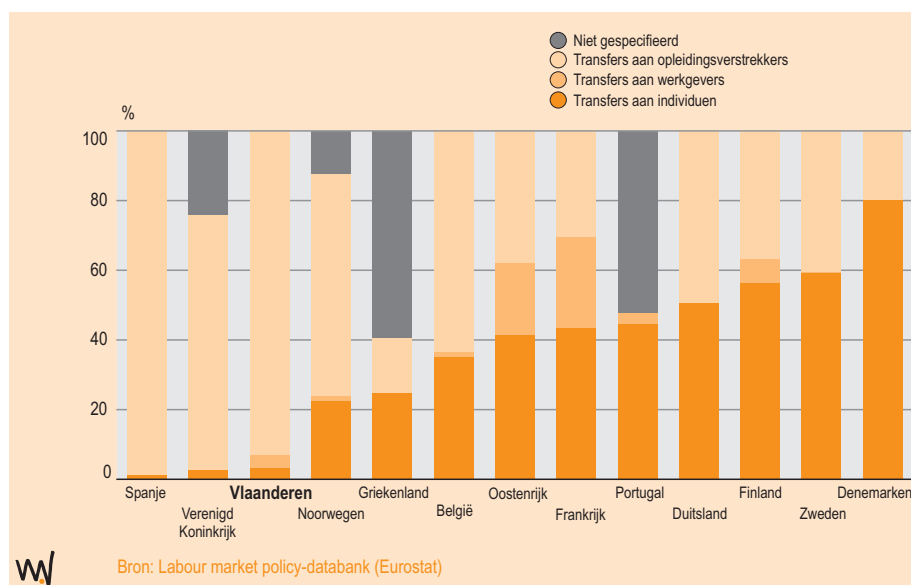
Het relatief lage aandeel van categorie 2 (beroepsopleiding) in Vlaanderen is deels een gevolg van de methodiek van trajectwerking. De begeleiding van Vlaamse werkzoekenden via de trajectwerking komt integraal onder categorie 1 terecht (intensieve begeleiding), terwijl in Wallonië net als in een aantal andere lidstaten soortgelijke acties allicht vaak onder categorie 2 (opleiding en vorming) worden ondergebracht. Het gezamenlijke aandeel van de categorieën 1 en 2 ligt in Vlaanderen en Wallonië dan ook ongeveer even hoog (19% à 20%).

De uitgaven worden in de LMP-databank behalve per categorie ook ingedeeld per type transfer. Dit laat toe om voor de verschillende lidstaten na te gaan op welke wijze het opleidings- en vormingsbeleid ten aanzien van werkzoekenden en risico-werknemers wordt gevoerd: werkt men vooral via financiële transfers aan individuen, aan werkgevers of aan opleidingsverstrekkers? Het Vlaamse opleidingsbeleid voor werkzoekenden steunt voornamelijk op transfers aan de (institutionele) opleidingsverstrekkers. Ook hier zijn de LMP-cijfers voor België onvolledig vermits de initiatieven van de derden-organisaties en de

sectorale opleidingsfondsen niet zijn opgenomen.¹⁵ Niettemin maakt figuur 7 duidelijk dat Vlaanderen nog ver verwijderd is van een systeem van ‘individuele leerrekeningen’ dat onder meer in de Scandinavische landen wordt toegepast. Hierbij krijgen individuen een budget ter beschikking voor het inkopen van scholing. Een belangrijk kenmerk hierbij is de keuzevrijheid van het individu. De individuele leerrekeningen stellen hen in staat het eigen opleidingstraject uit te stippelen en opleidingen in te kopen.

Figuur 7.

Aandeel van de verschillende types transfers in de uitgaven voor opleiding (1999)



Uit de (voorlopige) evaluatie van de Nationale Actieplannen voor 2002 door de Europese Commissie (2002 c) blijkt dat de verschuiving naar een ‘vraaggestuurd’ opleidingssysteem slechts merkbaar is in enkele lidstaten. De meeste Europese lidstaten blijven eerder terughoudend om af te stappen van een opleidingsbeleid waarbij de initiatieven rond vorming centraal gepland worden door de overheid. In Vlaanderen gingen eind september 2002 een aantal pilootprojecten van start onder de noemer ‘bijblijfrekening’ die geïnspireerd zijn op het concept van ‘individuele leerrekeningen’.

¹⁵ Dat het aandeel transfers aan individuen voor België hoger ligt dan voor Vlaanderen heeft vooral te maken met de RVA-uitkering voor werkzoekenden die de studies hervatten. Het (beperkte) aandeel van de transfers aan werkgevers heeft voornamelijk betrekking op de lastenverlagingen voor werkgevers in het kader van stageplaatsen voor alternerend leren en de leerovereenkomsten.

2.4.2 Profiel en trends in het Vlaams actief arbeidsmarktbeleid

Figuren 8 en 9 bieden een zicht op de evolutie van de bestedingen en de deelnemers aan de diverse Vlaamse programma's voor actief arbeidsmarktbeleid in de periode 1998-2001. Een gedetailleerd overzicht van het bereik en budget van de betrokken Vlaamse arbeidsmarktprogramma's is opgenomen in tabel 1.

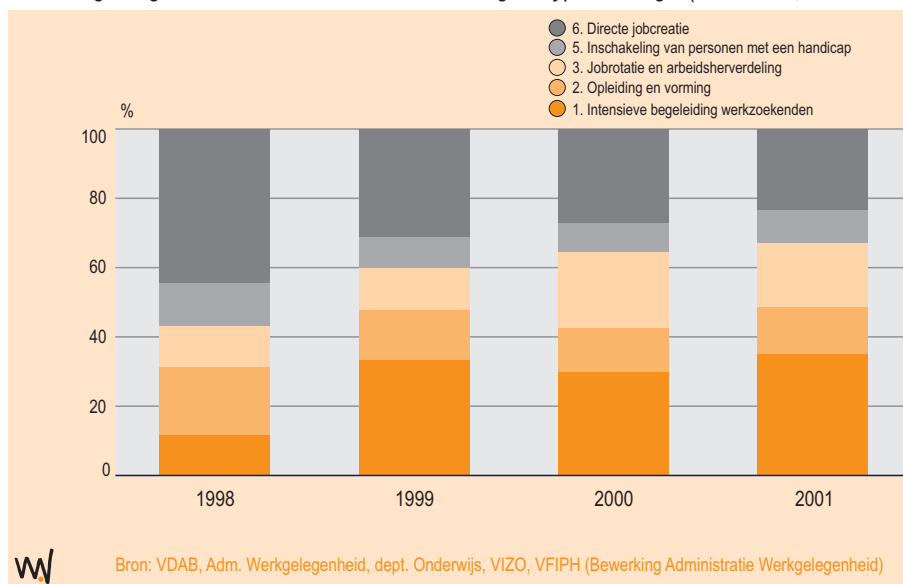
De verdeling van het aantal begunstigden (deelnemers) verschilt sterk van de budgettaire verdeling. Zo nemen de intensieve begeleiding van werkzoekenden (categorie 1) en de aanmoedigingspremies voor loopbaanonderbreking (categorie 3) slechts een beperkt deel van het budget in beslag (in 2001 resp. 5% en 4%), voor een relatief grote (en groeiende) groep begunstigden (samen 53% in 2001). De directe jobcreatie (via de diverse tewerkstellingsprogramma's) en de inschakeling van personen met een handicap (o.m. via de Beschutte Werkplaatsen) slopen het grootste deel van het budget op (in 2001 respectievelijk 49% en 25%), het aantal begunstigden is in dit perspectief beperkt (samen slechts 33% van het totaal aantal begunstigden).

Deze vaststelling is een logisch gevolg van de sterk verschillende aard van deze programma's. De kostprijs van een aanvullende premie voor loopbaanonderbreking of voor de begeleiding van werkzoekenden door een trajectbegeleider is immers veel lager dan de loonkost en omkaderingssubsidie in de tewerkstellingsprogramma's en beschutte werkplaatsen.

Het bereik van het Vlaamse actief arbeidsmarktbeleid is de afgelopen jaren sterk toegenomen (van 123 000 begunstigden in 1998 tot meer dan 200 000 in 2001). Deze forse toename is vooral een gevolg van het succes van de Vlaamse aanmoedigingspremies voor loopbaanonderbreking (verdubbeling tussen 1999 en 2000), en de uitbouw van de trajectwerking voor werkzoekenden. Het relatieve belang van de directe jobcreatie neemt af (van 54 700 begunstigden in 1998 tot 45 100 in 2001) als gevolg van de regularisatie van een aantal klassieke tewerkstellingsprogramma's.

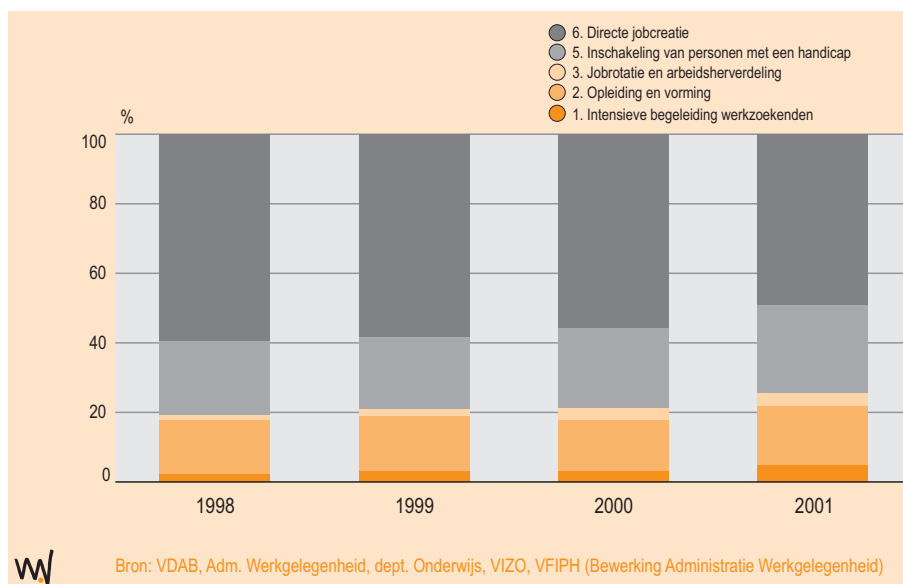
Figuur 8.

Aantal begunstigden van actief arbeidsmarktbeleid volgens type maatregel (Vlaanderen; 1998-2001)



Figuur 9.

Budget voor actief arbeidsmarktbeleid (in miljoen Euro) volgens type maatregel (Vlaanderen; 1998-2001)



Tabel 1.

Evolutie van het aantal begunstigen en budget voor de diverse programma's van actief arbeidsmarktbeleid, ingedeeld volgens type maatregel o.b.v. de LMP-categorieën (Vlaanderen; 1998-2001)

	1998			1999			2000			2001			Uitgaven (in mio EUR)			
	M	V	Totaal	M	V	Totaal	M	V	Totaal	M	V	Totaal	1998	1999	2000	2001
1. Intensieve begeleiding en counseling	7 340	7 193	14 533	27 044	32 481	59 525	28 283	33 310	61 593	32 274	35 493	67 767	18,16	26,90	30,14	39,27
1.1 Inschakelingsplan	5 728	4 199	9 927	(4 596)	(3 369)	(7 965)	(3 759)	(2 925)	(6 684)	(4 235)	(3 132)	(7 362)	16,16	(11,40)	(14,23)	(14,23)
1.2 Individuele trajectopvolging	-	-	-	27 044	32 481	59 525	28 283	33 310	61 593	32 274	35 493	67 767	-	26,90	30,14	39,27
1.3 Jobclubs-begeleiding	1 612	2 994	4 606	(1 234)	(2 009)	(3 243)	-	-	-	-	-	-	2,00	(2,39)	-	-
1.4 Sollicitatietraining	-	-	-	-	-	-	(450)	(604)	(1 054)	(486)	(637)	(1 123)	-	-	(4,61)	(4,53)
2. Opleiding en vorming	13 747	10 597	24 344	14 248	11 164	25 413	13 807	11 701	25 508	13 889	12 737	26 626	132,37	135,48	129,86	137,19
2.1 VDAB-opleidingen	6 241	7 326	13 567	6 926	8 131	15 058	7 305	8 928	16 233	7 785	10 123	17 908	119,53	121,39	116,49	122,47
2.2 Leervereenkomsten en -verbintenissen	6 018	2 654	8 672	5 837	2 481	8 318	5 068	2 118	7 186	4 348	1 869	6 217	6,95	7,10	6,76	5,79
2.3 Alternerend Leren en brugprojecten	1 488	617	2 105	1 485	552	2 037	1 434	655	2 089	1 756	745	2 501	5,88	6,99	6,61	8,93
3. Jobrotatie en arbeidsherverdeling*	1 653	12 740	14 393	3 341	18 246	21 587	8 108	37 194	45 302	8 108	37 194	45 302	12,49	19,24	31,03	29,87
3.1 Aanmoedigingspremies voor loopbaanonderbreking	916	10 209	11 125	2 901	16 908	19 809	7 597	35 370	42 967	7 597	35 370	42 967	10,01	17,70	29,43	29,04
3.2 Aanmoedigingspremies voor deeltijdbarbeid	737	2 531	3 268	440	1 338	1 778	511	1 824	2 335	511	1 824	2 335	2,48	1,54	1,60	0,83
5. Inschakeling van personen met een handicap	7 667 (e)	7 667 (e)	15 334	8 060 (e)	8 059 (e)	16 119	8 468 (e)	8 469 (e)	16 955	8 444 (e)	8 444 (e)	16 888	178,25	178,42	205,69	204,19
5.1 Tewerkstelling en opleiding van personen met een handicap	7667 (e)	7667 (e)	15 344	8060 (e)	8059 (e)	16119	8468 (e)	8469 (e)	16955	8 444 (e)	8 444 (e)	16 888	178,25	178,42	205,69	204,19
6. Directe jobcreatie	17 006	37 661	54 667	19 401	35 637	55 038	20 072	35 275	55 347	19 303	25 826	45 129	496,98	499,39	498,06	395,66
6.1 Derde arbeidscircuit (DAC)°	1 666	8 302	9 968	1 961	7 981	9 942	1 932	7 944	9 876	1 102	1 787	2 889	140,92	141,65	135,27	56,7
6.2 GESCO's lokaal (lokale en provinciale besturen)	12 086	18 213	30 299	13 629	15 369	28 998	13 707	15 212	28 919	13 580	15 068	28 648	222,24	222,24	221,49	223,51
6.3 GESCO's publiek (openbare besturen en vzw's)	1 767	7 241	9 008	1 403	7 396	8 799	1 711	6 911	8 622	2 095	6 528	8 623	76,95	74,14	73,95	75,64
6.4 Programma ter bevordering werkgelegenheid in de non-profit sector (PBW)°	255	2 470	2 725	272	2 215	2 487	289	2 298	2 587	-	-	-	24,98	25,72	24,98	-
6.5 Sociale Werkplaatsen	486	394	880	630	475	1 105	990	1 003	1 993			2 024	10,99	11,61	16,88	18,42
6.6 Invoegbedrijven en -afdelingen	58	43	101	60	44	104	61	30	91	1 256	829	61	0,99	1,04	1,03	
6.7 Werkervaringsprogramma (WEP+)	689	997	1 686	1 445	2 158	3 603	1 382	1 877	3 259	1 270	1 614	2 884	19,91	22,98	24,45	21,39
TOTAAL	47 413	75 858	123 271	72 094	105 587	177 682	78 738	125 948	204 705	82 018	119 694	201 712	838	859	895	806

Bron: VDAB, Adm. Werkgelegenheid, dept. Onderwijs, VIZO, VFSIPH (bewerking Administratie Werkgelegenheid, gegevens verzameld voor de toelevering aan de LMP-databank van Eurostat)

() De cijfers tussen haakjes mogen niet gesommeerd worden vermits zij al inbegrepen zijn in het geaggregeerd cijfer binnen dezelfde categorie (bv. de deelnemers voor het inschakelingsplan maken deel uit van de individuele trajectopvolging).

(e) Schatting

* Voor 2001 werden de cijfers voor 2000 hernomen. Als gevolg van problemen inzake de administratieve opvolging van de aanmoedigingspremies zijn er voor 2001 immers geen betrouwbare administratieve gegevens voorhanden.

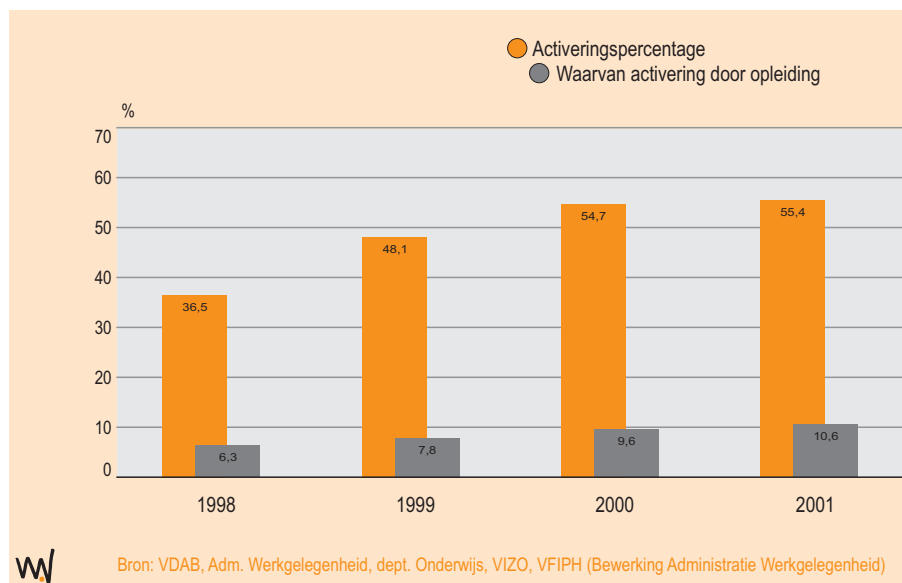
° De sterke daling in het aantal begunstigen van DAC en PBW is het gevolg van de regularisatie van een deel van deze werkplaatsen in de loop van 2001.

2.4.3 Activeringspercentage en opleidingsparticipatie in Vlaanderen

Het activeringspercentage kan berekend worden als de verhouding tussen het aantal deelnemers aan actieve maatregelen en de potentiële doelgroep.¹⁶ Dit activeringspercentage nam toe van 37% in 1998 tot 55% in 2001 (zie figuur 10).

Figuur 10.

Activeringspercentage en activering door opleiding (Vlaanderen; 1998-2001)



Net als België scoort Vlaanderen dus ruim boven de 20% minimumnorm uit het tweede Europese richtsnoer. De beperkte inhoudelijke relevantie van dit activeringspercentage werd al aangetoond bij de bespreking van het activeringspercentage voor België (figuur 2).

De opleidingsparticipatie van Vlaamse werkzoekenden kan ook berekend worden als de verhouding tussen het gemiddeld aantal werkzoekenden in de VDAB-opleidingsmodules en het gemiddeld aantal ingeschreven werkzoekenden.¹⁷ Anno 2001 bedroeg deze verhouding 7,5%, tegenover 6,6% in 2000, wat wijst op een versterkte opleidingsinspanning voor de Vlaamse werkzoekenden.

¹⁶ Som van het gemiddeld aantal geregistreerde werkzoekenden en de deelnemers aan de verschillende programma's.

¹⁷ Meer bepaald de verhouding tussen het gemiddeld aantal in de loop van een maand via vorming en opleiding bereikte werkzoekenden en het gemiddelde aantal ingeschreven werkzoekenden op de laatste dag van de maand.

De enquête naar de arbeidskrachten van het NIS biedt een zicht op de opleidingsparticipatie van Vlaamse werkzoekenden in Europees perspectief (gemeten volgens de ILO-definitie). In 2001 nam 8,6% van alle Vlaamse werkzoekenden tussen 25 en 64 jaar deel aan een opleiding in de loop van de referentiemaand. Deze deelnamekans ligt in Vlaanderen hoger dan het Belgisch gemiddelde (6,3%) en hoger dan het EU-gemiddelde (7,9%).¹⁸ Uit de internationale vergelijking blijkt dat vooral Nederland (19,9%), het Verenigd Koninkrijk (19,4%) en de Scandinavische landen (15,3% tot 27,7%) hoog scoren op deze variabele.¹⁹

2.4.4 De Vlaamse begroting werkgelegenheid 2001-2003

Op basis van de Vlaamse begroting voor werkgelegenheid²⁰ kan het beeld van de besteding van de Vlaamse middelen geactualiseerd worden tot 2003 en vervolledigd worden met een aantal programma's die buiten het bereik van de LMP-databank vallen. Voor 2003 is er in de Vlaamse begroting iets meer dan € 675 miljoen voorzien voor het werkgelegenheidsbeleid (met inbegrip van de € 95,6 miljoen voor beroepsopleiding). Ongeveer € 654,5 miljoen hiervan kan worden toegewezen aan één van de LMP-categorieën (zie figuur 11). Een volledig overzicht van de omvang en evolutie van de diverse begrotingsallocaties 2001-2003 is opgenomen in de cijferbijlage van dit Jaarboek.²¹

Uit deze begrotingsgegevens blijkt een verdere verschuiving van directe jobcreatie naar de bemiddeling en beroepsopleiding van werkzoekenden.

Categorie 0 bestaat uit de dotaties aan de VDAB met betrekking tot de universele basisdienstverlening voor werkzoekenden en werkgevers (onder meer inschrijving van werkzoekenden, gratis vacaturebemiddeling en -databanken) en de financiering van de lokale werkinkwinkels. Deze dotaties zijn gestegen van € 27,9 miljoen in 2001 naar € 36,7 miljoen in 2003, vooral als gevolg van de verdere uitbreiding van het netwerk van lokale werkinkwinkels.

18 Omwille van het verschil in berekeningswijze is dit EU-gemiddelde niet volledig vergelijkbaar met de indicator voor Vlaanderen en België. In feite ligt de opleidingsparticipatie van ILO-werkzoekenden in België slechts iets lager dan het EU-gemiddelde (resp. 7,4% en 7,9%, gegevens 2^e kwartaal 2001), en ligt de opleidingsparticipatie in het Vlaams Gewest merkbaar hoger dan het Belgisch gemiddelde (8,6% tegenover 6,3%, jaargemiddelden 2001), met als logisch gevolg dat de opleidingsparticipatie in het Vlaams Gewest ook 'significant' hoger ligt dan het EU-gemiddelde (in realiteit is het verschil dus groter dan 8,6% tegenover 7,9%, de exacte vergelijking is o.b.v. de momenteel beschikbare gegevens echter onmogelijk).

19 Deze hoge score kan wel deels een gevolg zijn van het modulaire systeem van hoger onderwijs in een aantal van deze landen, waardoor de basisopleiding vaak pas op latere leeftijd beëindigd wordt (de leeftijdscategorie 25 tot 64 jaar is gekozen in de veronderstelling dat het initiële onderwijs dan voltooid is).

20 Programma 52.40 voor werkgelegenheid + programma 52.10 voor beroepsopleiding. Ook vanuit een aantal andere begrotingsposten (o.m. economie en onderwijs) worden maatregelen gefinancierd die verband houden met het arbeidsmarktbeleid, maar deze vallen buiten het bestek van deze bijdrage.

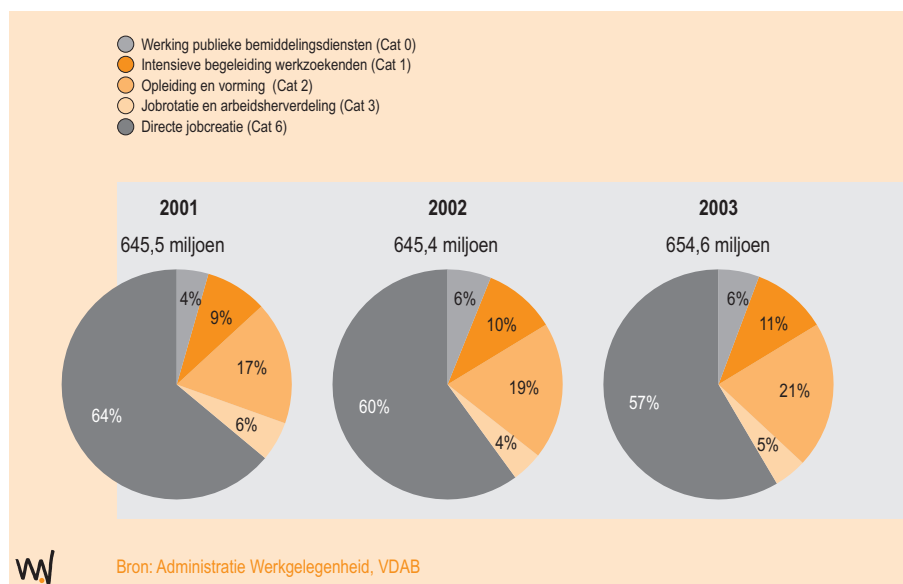
21 Voor een overzicht van gedetailleerd cijfermateriaal dat gebruikt wordt in dit hoofdstuk verwijzen we naar www.steunpuntwav.be, rubriek publicaties, jaarreeks 'De arbeidsmarkt in Vlaanderen', jaarreeks 2002, deel 4 Jaarboek Cijferbijlage.

In totaal zijn er eind 2002 ongeveer 100 lokale werkwinkels operationeel in Vlaanderen, waarvan 27 nieuwe in 2002. In 2003 zullen bijkomend 22 nieuwe werkwinkels worden opgericht, met als doelstelling de realisatie van een netwerk van 140 lokale werkwinkels over heel Vlaanderen.

Ook de investeringen in de intensieve begeleiding (*categorie 1*) nemen toe van € 57,1 miljoen in 2001 naar € 70,7 miljoen in 2003, en dit voornamelijk als gevolg van de verdere uitbouw van de trajectwerking (onder meer screening en oriëntering van werkzoekenden).

Figuur 11.

Evolutie van de Vlaamse begroting werkgelegenheid volgens type maatregelen (2001-2003)



Het budget voor beroepsopleiding (*categorie 2*) neemt toe van € 111 miljoen in 2001 tot € 134,2 miljoen in 2003 (van 17% tot 21% van het totale budget). Hieronder ressorteert onder meer het VDAB-budget voor de (beroeps)opleiding van werkzoekenden en werknemers²² (met inbegrip van ICT-basisvaardigheden), de (stijgende) uitgaven in het kader van het inburgeringsbeleid en het hefboomkrediet voor de opleiding van werknemers.

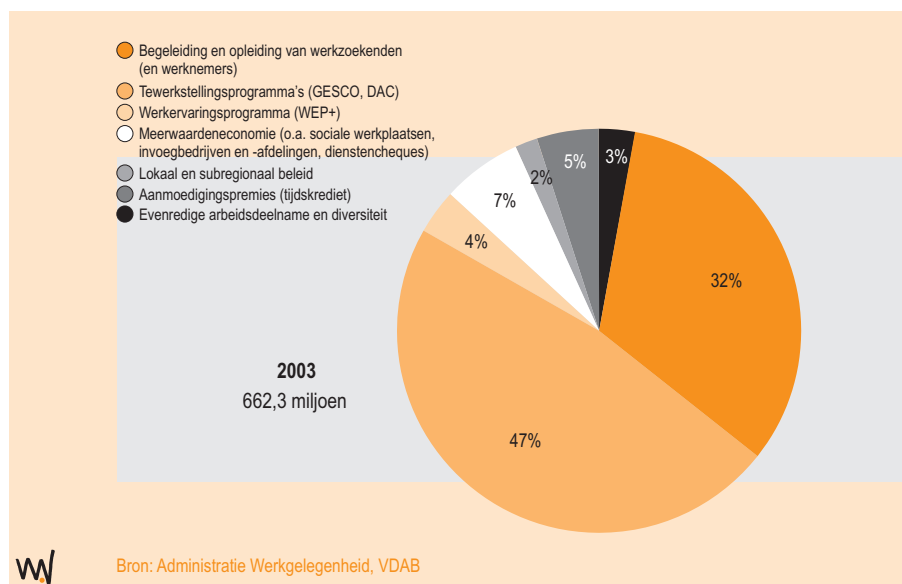
²² De budgettaire verdeling tussen de opleiding van werkzoekenden en van werknemers is niet mogelijk o.b.v. de beschikbare gegevens.

Het budget voor jobrotatie en arbeidsherverdeling (*categorie 3*) daalt over de periode 2001-2003 van 36,6 naar € 30,7 miljoen als gevolg van de gedeeltelijke overname van de aanmoedigingspremies voor loopbaanonderbreking (tijdskrediet) door de federale overheid.

De belangrijkste budgettaire inkrimping vindt plaats in de directe jobcreatie (*categorie 6*), en dit door de regularisering van een groot aantal GESCO- en DAC-arbeidsplaatsen (zie hoger). De omvangrijke subsidies aan de lokale en provinciale overheden in het kader van het GESCO-programma (€ 221 miljoen) blijven voorlopig wel gehandhaafd. Anderzijds stijgen in categorie 6 de uitgaven in het kader van de *meerwaardeneconomie*, met onder meer de geplande uitbreiding van de sociale werkplaatsen (300 nieuwe arbeidsplaatsen in 2003) en de arbeidszorg (40 voltijdse equivalenten omkaderingspersoneel voor de begeleiding van een 200-tal arbeidszorgmedewerkers), en de verdere uitbouw van de invoegbedrijven en -afdelingen. Ook het nieuwe samenwerkingsakkoord met de Federale overheid rond de dienstencheques (vooropgestelde cofinanciering 50%-50%) ressorteert onder de meerwaardeneconomie. In 2003 kan de invoering van deze nieuwe dienstencheques voor persoons- en nabijheidsgebonden dienstverlening (poetsen aan huis) zorgen voor 1 000 bijkomende jobs, en de verdere uitbouw van de collectieve dienstverlening in de sectoren groen en mobiliteit voor 500 extra jobs. De voorziene uitgaven in het kader van het Vlaamse werkervaringsprogramma WEP+ namen toe van € 17,3 miljoen in 2001 tot bijna € 26 miljoen in 2002, om in 2003 opnieuw te dalen tot € 24 miljoen.

Figuur 12.

Thematische verdeling van de Vlaamse begroting werkgelegenheid 2003



Een alternatieve thematische indeling van de Vlaamse begroting werkgelegenheid voor 2003 is opgenomen in figuur 12. Vermits deze thematische indeling ruimer is dan de LMP-categorieën (bv. ook alle werknemersopleidingen en diversiteitsplannen bij werkgevers) is het totale budget iets groter dan in figuur 11 (een verschil van € 7,7 miljoen).

Deze thematische verdeling stemt grotendeels overeen met het beeld van figuur 11. De 'bijkomende' posten zijn budgettair immers relatief beperkt in omvang (3% evenredige arbeidsdeelname en diversiteit, 2% lokaal en subregionaal beleid). Deze verdeling bevestigt verder dat de klassieke tewerkstellingsprogramma's nog steeds budgettair het zwaarst doorwegen (vooral de GESCO's in de lokale besturen) en dat de meer recente initiatieven op vlak van meerwaardeneconomie en werkervaring relatief gezien beperkt in omvang zijn (respectievelijk 7% en 4% van het totale budget).

2.4.5 Vlaams beleid in internationaal perspectief

Budgettair blijft de Vlaamse beleidsmix dus nog steeds in belangrijke mate gericht op de klassieke tewerkstellingsprogramma's, ondanks het feit dat inmiddels een aantal van deze programma's (deels) werden geregulariseerd.

Deze vaststelling wordt bevestigd door de resultaten van de Eurobarometer-survey bij geregistreerde werkzoekenden die begin 2001 in opdracht van de Europese Commissie werd uitgevoerd in 10 EU-lidstaten. Uit deze internationale vergelijking blijkt dat het 'rijke' gamma aan tewerkstellingsprogramma's in België en Vlaanderen zorgt voor een relatief hoog aandeel ex-werkzoekenden met een 'gesubsidieerde job' (25% tegenover 16% als EU-gemiddelde). Het aandeel werkzoekenden dat in de opvolgingsperiode werd bereikt via vorming of opleiding ligt in Vlaanderen even laag als gemiddeld in België en de EU (respectievelijk 13%, 12% en 14%). De intensieve begeleiding van werkzoekenden ligt in Vlaanderen iets hoger dan gemiddeld (19% tegenover 17% als Belgisch en EU-gemiddelde). Het aandeel werkzoekenden dat bereikt werd via een concrete werkervaring ligt echter opvallend laag in Vlaanderen: slechts 2% tegenover 4% in België en 10% als EU-gemiddelde.²³

²³ Deze lage score voor werkervaring in Vlaanderen is allicht deels een gevolg van de subjectieve evaluatie door de betrokken werkzoekenden, waarbij bv. een WEP+ of IBO-contract allicht vaak beschouwd wordt als een gesubsidieerde tewerkstelling (ze hebben immers een arbeidscontract), terwijl deze programma's beleidsmatig ressorteren onder werkervaring.

2.5 ■ Impact-evaluatie actief arbeidsmarktbeleid: wat werkt voor wie?

2.5.1 *Uitstroom uit de werkloosheid*

Het gebrek aan grondige evaluaties over de impact van de actieve maatregelen in de Nationale Actieplannen is ontgoochelend (Europese Commissie, 2002 b). Enkel de Scandinavische landen bieden in hun Nationaal Actieplan informatie over de output van de actieve maatregelen volgens de overeengekomen indicatoren.²⁴ De conclusies van het schaarse evaluatieonderzoek dat beschikbaar is, zijn dan ook slechts voorlopig. Voor de drie Scandinavische landen waarvoor informatie beschikbaar is varieert de 'terugstroom' naar werkloosheid (gemeten 3 tot 6 maanden na afloop van het actieve programma) tussen 28% in Denemarken en Zweden en 44% in Finland. In het Verenigd Koninkrijk zijn 26% van de deelnemers aan opleidingsprogramma's werkloos 3 maanden na afloop van het programma (Europese Commissie, 2001b).

De VDAB-cijfers over de uitstroom uit de werkloosheid 6 maanden na het afsluiten van de trajectovereenkomst stemmen hiermee overeen, al heeft de economische groeivertraging in de tweede helft van 2001 wel een duidelijk negatieve impact gehad. Voor de globale trajectwerking neemt het 'restpercentage' in de werkloosheid toe van ongeveer één op vier (26%) in 2000 tot ongeveer één op drie (32%) in 2001. De evolutie is gelijklopend voor het restpercentage in de werkloosheid 6 maand na afloop van de opleidingsmodules (toename van 27% in 2000 tot 32% in 2001).

Uit de verdeling van deze uitstroomcijfers naar een aantal persoonskenmerken blijkt dat de terugval in de werkloosheid iets hoger is bij vrouwen en bij oudere en langdurig werkzoekenden. Sinds de kentering in de werkloosheidsevolutie in 2001 is de kloof voor de vrouwelijke werkzoekenden wel bijna volledig verdwenen; vooral het restpercentage bij de mannelijke werkzoekenden neemt dus toe (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Werkgelegenheid, 2002 a, 2002 b).

Uit de beschikbare evaluatie-studies over de effectiviteit van actieve arbeidsmarktprogramma's kunnen een aantal algemene vaststellingen afgeleid worden, die in deze paragraaf verder worden toegelicht:

- de impact van vorming en opleiding wordt verhoogd als ze doorgaat op de werkvloer en/of in combinatie met een concrete werkervaring;

²⁴ Door 4 andere lidstaten werden beperkte gegevens toegeleverd over de impact van de actieve maatregelen (Duitsland, Spanje, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk).

- tewerkstellingsstimuli in de private sector leveren een beperkte netto-jobcreatie op;
- rechtstreekse jobcreatie in de publieke sector biedt kansen voor de zwakste doelgroep;
- grootschalige programma's (bv. gericht op alle jonge werkzoekenden) zijn minder efficiënt.

2.5.2 *Vorming en opleiding: beter op de werkvloer*

De resultaten van het evaluatie-onderzoek over vorming en opleiding zijn niet eenduidig. Opleidingsmaatregelen blijken efficiënt te zijn voor bijzondere doelgroepen (bv. herintredende vrouwen en hogergeschoolde migranten), maar minder voor laaggeschoolden (Europese Commissie, 2002 d). Sommige landen, waaronder Zweden, rapporteren een zeer lage of zelfs negatieve impact op het inkomen en de kans op werk.

Uit internationale evaluatiestudies blijkt dat de diverse vormen van werkplek-leren tot de meest efficiënte actieve programma's behoren en de klassieke beroepsopleiding tot de minst efficiënte (Europese Commissie, 2001b). Ook in Vlaanderen werden de beperktheden van de collectieve opleidingen in de 'afstandelijke' centra ingezien. Opleidingen op de werkvloer zijn dan ook niet meer weg te denken uit het Vlaams opleidingsbeleid. Zij zijn hét instrument geworden om de brug te slaan tussen de vraaggerichte aanpak en het doelgroepenbeleid (Leroy, 2000). De beleidsbeslissing om meer opleidingen en begeleidingen te laten doorgaan op de werkvloer vertaalt zich in een verschuiving van de beroepsspecifieke opleidingen (klassikaal in de opleidingscentra) naar opleiding en begeleiding op de werkvloer (onder meer in de programma's IBO en WEP+). Er dient evenwel op te worden toegezien dat tegenover deze verschuiving naar 'on-the-job'-opleidingsmodules ook voldoende begeleiding op de werkvloer komt te staan, met name in de programma's IBO en WEP+ (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Werkgelegenheid, 2002 b).

2.5.3 *Tewerkstellingsstimuli in de private sector: vooral dead weight en substitutie?*

Uit internationaal evaluatie-onderzoek blijkt dat tewerkstellingsstimulerende maatregelen in de private sector doorgaans zeer beperkte netto-tewerkstellingseffecten opleveren, in het bijzonder op korte termijn. Dit beperkte resultaat is grotendeels een gevolg van de hoge dead weight-effecten (werkgevers gebruiken het programma om werknemers aan te werven die zonder de maatregel ook zouden zijn aangeworven) en substitutie-effecten (gesubsidieerde werknemers vervangen anderen die zouden zijn aangeworven zonder het bestaan van de subsidie). Een aantal studies suggereren dat het gecombineerde effect van dead weight en substitutie kan oplopen tot 90% (Europese Commissie, 2002 b). Een vorm van

loonsubsidie die succesvoller lijkt te zijn is de hulp voor startende ondernemers, al wijst onderzoek uit Ierland en het Verenigd Koninkrijk erop dat slechts enkele van de betrokken ondernemingen overleven (Martin, 1998).

2.5.4 *Directe jobcreatie in de (semi-)publieke sector: kansen voor de zwakste doelgroep*

De beschikbare evaluaties over programma's van directe jobcreatie in de publieke sector suggereren dat deze programma's niet effectief zijn op vlak van doorstroom naar een permanente job in het normaal economisch circuit. Anderzijds mag het langetermijn-effect op het arbeidsaanbod niet onderschat worden, onder meer het behoud van hun inzetbaarheid en van de band met de arbeidsmarkt (zoals onder meer is gebleken uit de evaluatie van het Zweedse beleid) (OECD, 2000). Met name voor de zwakste doelgroep, voor wie tewerkstelling in het normale economische circuit niet voor de hand ligt, kan duurzame integratie via gesubsidieerde tewerkstellingsprogramma's de meest aangewezen vorm van activering zijn.²⁵

2.5.5 *De inefficiëntie van grootschalige programma's voor jonge werkzoekenden*

In de meeste EU-lidstaten werden specifieke programma's voor jonge werkzoekenden opgestart in een reactie op hun hoger dan gemiddelde werkloosheid. De intensieve en preventieve benadering van jonge werkzoekenden is vanuit theoretisch perspectief echter enkel gerechtvaardigd als deze jongeren een langere verwachte werkloosheidsduur hebben dan volwassen werkzoekenden en bijgevolg een grotere kans op instroom in de langdurige werkloosheid. De aanzienlijke 'dead weight'-effecten in tal van programma's gericht op jongeren, wijzen erop dat vele van deze jonge werkzoekenden ook zonder deelname aan een actieve maatregel werk vinden, wat de praktijk om deze jonge werkzoekenden als groep via specifieke maatregelen te benaderen in vraag stelt (Europese Commissie, 2002 b).

De uitgevoerde evaluaties suggereren dat algemene en breed opgezette programma's zelden effectief zijn. Grootschalige programma's (met een relatief lage kostprijs per deelnemer) hebben een beperkt (of geen) effect op het werkgelegenheidsvoorzicht en inkomen van de deelnemers. Het grootschalige karakter van deze programma's heeft immers vaak een negatief effect op de kwaliteit ervan (bv. opleiding in Zweden, in het bijzonder programma's voor jonge werkzoekenden) (Europese Commissie, 2002 c). In een reactie hierop worden

25 Dat deze tewerkstelling van zeer moeilijk inzetbare werkzoekenden relatief duurzaam kan zijn wordt bevestigd in een recente VIONA-studie (Rubbrecht, I. en Nicaise I. (2002). *Duurzame arbeidsmarktintegratie van zwakke werkzoekenden: eerste resultaten. Eindrapport*. Leuven: HIVA).

vele nieuwe actieve programma's veel sterker gericht naar een bepaalde doelgroep. Voor jongeren wordt de nadruk meer gelegd op een vlotte aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in plaats van algemene programma's voor schoolverlaters (OECD, 2002b).

Diverse evaluatie-onderzoeken wijzen er ook op dat de specifieke jongerenprogramma's niet effectief zijn voor de doelgroep van kansarme jongeren, onafhankelijk of de betrokken programma's vorming en opleiding of loonsubsidies omvatten. Met name de attitude tegenover werk bij vele van deze jongeren moet worden aangepakt en volwassen mentors kunnen hierbij helpen (Europese Commissie, 2002 b). In Vlaanderen beantwoorden de peterschapspremies in het kader van de startbanen voor jongeren aan deze beleidsaanbeveling.

3 *Besluit*

De preventieve aanpak van langdurige werkloosheid wordt in Vlaanderen gerealiseerd via het opstarten van een individueel traject op maat in de derde of vierde maand werkloosheid. Uit voorlopige cijfers met betrekking tot de eerste helft van 2002 blijkt dat dankzij deze 'systematische intake' in de trajectwerking nog slechts 21% van de jonge werkzoekenden en 14% van de volwassen werkzoekenden instroomt in de langdurige werkloosheid *zonder* het afsluiten van een individuele trajectovereenkomst (tegenover respectievelijk 30% en 40% in 2001).

Uit internationaal evaluatie-onderzoek blijkt dat het aangewezen is deze vroegtijdige interventie toe te spitsen op de kortdurig werkzoekenden die een hoog risico lopen om langdurig werkloos te worden, om zo dead weight-effecten te vermijden. De evaluaties die werden uitgevoerd suggereren bovendien dat algemene en breed opgezette programma's zelden effectief zijn. Het grootschalige karakter van deze programma's heeft immers vaak een negatief effect op de kwaliteit ervan en dit in het bijzonder bij programma's gericht op jonge werkzoekenden.

Er wordt dan ook prioritaire beleidsaandacht gevraagd voor de laaggeschoolde werkzoekenden en andere kansengroepen, vermits hun risico op instroom in de langdurige werkloosheid hoger is dan gemiddeld. Als gevolg van de vroegtijdige systematische intake in de trajectwerking is het niet-bereik vooral gedaald bij de hogergeschoolde werkzoekenden, wat

vragen oproept in het licht van het vermelde risico op ongewenste dead weight-effecten, de al hoge case-load bij de trajectbegeleiders en de geldende budgettaire beperkingen.

Zes maanden na het afsluiten van de trajectovereenkomst is 25% tot 30% van de betrokken werkzoekenden nog steeds (of terug) werkloos. De 'terugval' in de werkloosheid is hiermee in Vlaanderen ongeveer even hoog als in andere landen waarvoor deze cijfers beschikbaar zijn (het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden). De uitstroom uit de werkloosheid verloopt iets minder vlot dan gemiddeld voor oudere en langdurig werklozen; sinds de nieuwe werkloosheidstoename in de tweede helft van 2001 ligt het restpercentage bij mannelijke en vrouwelijke werkzoekenden ongeveer even hoog.

Naast de aandacht voor de preventieve aanpak van langdurige werkloosheid worden in de Europese werkgelegenheidsstrategie ook aanvullende maatregelen gevraagd voor de 'curatieve' doelgroep van langdurig werklozen. De nadruk op de preventieve aanpak ("voorkomen is kosten-efficiënter dan genezen") staat dus niet in de weg dat specifieke programma's noodzakelijk zijn voor langdurig werklozen. Sinds de start van de klassieke 'opsloppingsprogramma's' in de jaren '80 neemt dit beleidsspoor een belangrijke plaats in in het werkgelegenheidsbudget van de Federale en Vlaamse overheid. Het actieve bereik van deze tewerkstellingsprogramma's is een aantal jaren na de opstart ervan evenwel beperkt, vermits de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt beperkt blijft en deze programma's bijgevolg na verloop van tijd 'dichtslippen'. Daarom werd door de Vlaamse overheid in de jaren '90 de keuze gemaakt om deze klassieke programma's (PBW, DAC, deels ook GESCO) om te zetten in structurele reguliere jobs in de betrokken non-profit sectoren en werd een expliciet op doorstroming en werkervaring gericht programma opgestart (momenteel WEP+), dat meer aansluit bij de praktijk van tewerkstellingsprogramma's in de (semi-)publieke sector in een aantal andere EU- en OESO-landen. Desondanks ligt ook in 2003 het budgettaire zwaartepunt bij klassieke tewerkstellingsprogramma's als DAC en GESCO (nog steeds goed voor bijna de helft van het totale budget voor werkgelegenheid en beroepsopleiding) en blijft het budgettaire aandeel van een expliciet op doorstroom en werkervaring gericht programma als WEP+ relatief beperkt (4% van het totale budget in 2003). Ook de internationale vergelijking (Eurobarometer-survey) bevestigt dat het 'rijke' gamma aan tewerkstellingsprogramma's in België en Vlaanderen zorgt voor een relatief hoog aandeel ex-werkzoekenden met een 'gesubsidieerde job' (25% tegenover 16% als EU-gemiddelde), maar dat het aandeel

werkzoekenden dat bereikt wordt via een concrete werkervaring opvallend beperkt is in Vlaanderen (slechts 2% tegenover 10% als EU-gemiddelde).²⁶

Voor de moeilijkste doelgroep van zeer langdurig werklozen en inactieven worden specifieke programma's als sociale werkplaatsen en arbeidszorg voorzien, waarbij de doorstroom naar het reguliere circuit niet tot de expliciete doelstelling behoort. Uit het internationale evaluatie-onderzoek blijkt immers dat de tewerkstellingsprogramma's best zo doelgroep-specifiek mogelijk worden gemaakt en dat actieve maatregelen efficiënter zijn naarmate de beoogde doelgroep zwakker is (minder dead weight-effect). In dit perspectief moet dan ook voorzichtig worden omgesprongen met de versoepeling van de toetredingsvoorwaarden tot de diverse tewerkstellingsprogramma's (vereisten op vlak van werkloosheids- of inactiviteitsduur en/of maximaal behaalde diploma).

Uit het evaluatie-onderzoek blijkt voorts dat de doorstroom naar het reguliere circuit beter gerealiseerd wordt via programma's in de privé-sector. In dit opzicht biedt de uitvoering van het samenwerkingsakkoord met de federale overheid over de nieuwe dienstencheques een interessant perspectief voor de creatie van nieuwe jobs in de persoons- en nabijheidsgebonden diensten op lokaal niveau.

België behoort tot de Europese kopgroep op vlak van de bestedingen voor actief én (nog meer) voor passief arbeidsmarktbeleid. Alleen in Denemarken en Zweden liggen deze bestedingen nog hoger. De overheidsinvestering in *beroepsopleiding* ligt in België echter relatief laag in internationaal perspectief. In vele landen neemt opleiding het grootste deel van de middelen voor actief arbeidsmarktbeleid in beslag, in België en Vlaanderen is dit duidelijk niet het geval. De afgelopen jaren is wel een stijgende trend merkbaar; het budgettaire aandeel van de begeleiding en (beroeps)opleiding van Vlaamse werkzoekenden neemt toe van 18% in 1998 tot 22% in 2001 en in de begroting voor 2002 en 2003 is een verdere uitbreiding voorzien. Deze uitbreiding gaat gepaard met een verschuiving van beroepsspecifieke opleidingen (klassikaal in de opleidingscentra) naar opleiding en begeleiding op de werkvloer. Uit internationale evaluatiestudies is dan ook gebleken dat de diverse vormen van werkplek-leren tot de meest efficiënte actieve programma's behoren en de klassieke beroepsopleiding tot de minst efficiënte.

26 Al dienen deze gegevens met de nodige omzichtigheid geïnterpreteerd te worden vermits de bevroegde ex-werkzoekenden in bv. een WEP+ of IBO-programma hun arbeidsmarktpositie allicht eerder omschrijven als 'werk' (ze hebben immers een regulier arbeidscontract), terwijl deze programma's beleidsmatig eerder onder werkervaring ressorteren.