

# DE IMPACT VAN TIEN JAAR INTERNATIONALE BELEIDSPROCESSEN OP HET VLAAMSE ARBEIDSMARKTBELEID

## Hoofdstuk 22

Wouter Appeltans<sup>1</sup>  
Administratie Werkgelegenheid

### Inleiding

De voorbije tien jaar versterkte de verdere overdracht van bevoegdheden van de Europese lidstaten naar de Europese Unie de trend naar een 'internationaler' beleid. De invloed van de Europese en internationale organisaties op het economische, monetaire en buitenlandse overheidsbeleid lijkt toe te nemen. In deze bijdrage onderzoeken we in welke mate deze hypothese ook geldt voor het Vlaamse arbeidsmarktbeleid. We schetsen een overzicht van het werkgelegenheidsbeleid in de voorbije tien jaar en gaan daarin op zoek naar de hand van internationale beleidsactoren als de Europese Commissie, de OESO en de IAO.<sup>2</sup>

Na een korte beschouwing over de betrokken internationale beleidsactoren (deel 1) lichten we enkele globale trends in het Vlaamse beleid toe (deel 2), om vervolgens voor de centrale arbeidsmarktthema's een overzicht te geven van de belangrijkste ontwikkelingen in de voorbije tien jaar en de rol die internationale beleidsprocessen daarin gespeeld hebben (deel 3).

### 1 De internationale beleidsactor als onbewogen beweger?

Het gezag van internationale actoren berust binnen het werkgelegenheidsbeleid in veel gevallen niet op wetteksten maar op argumenten. Een objectieve inschatting van de impact ervan is om die reden niet evident: overtuigingskracht laat zich nu eenmaal niet eenvoudig meten. We maken in wat volgt dan ook geen aanspraak op wetenschappelijke objectiviteit, maar willen veeleer een overzicht geven van Vlaamse beleidsdiscussies waarin internationa-

1 Met dank aan Lieven Van Wichelen, Tom Bevers, Louis Vervloet en Isabel Van Wiele

2 Respectievelijk de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).

le argumenten een rol hebben gespeeld. We baseren ons daarvoor onder andere op Vlaamse beleidsnota's, akkoorden en actieplannen en op documenten van de internationale actoren. Voor de Europese werkgelegenheidsstrategie zijn de richtsnoeren en de jaarlijkse aanbevelingen de belangrijkste bronnen, voor de OESO zijn er de 'country reviews' en de jaarlijkse Employment Outlook, die beide kaderen in de OESO jobs strategy. Ook IAO-verdragen en -studies werden geraadpleegd.

Vooraleer ons over de ontwikkelingen binnen het Vlaamse arbeidsmarktbeleid te buigen, is het belangrijk vast te stellen dat ook het internationale beleidsniveau de voorbije tien jaar een hele evolutie heeft doorgemaakt. De centrale trends zijn het ontwikkelen van coherente strategieën – met name door de OESO en de Europese Commissie – en de zoektocht naar een goed evenwicht tussen gemeenschappelijke doelstellingen en maatwerk (in de vorm van landenspecifieke aanbevelingen).

De OESO en de IAO hebben een lange staat van dienst op het vlak van thematische en landenspecifieke rapporten over arbeidsmarktbeleid. De OESO bundelde haar arbeidsmarktonderzoek in 1994 in een omvattende 'jobs strategy'. In het licht van de hoge werkloosheid in heel wat OESO-landen was immers de overtuiging gegroeid dat er 'iets' moest gebeuren, en dat ook het internationale beleidsniveau daarin een rol te spelen had. Een systematische doorlichting van de beleidspistes en -resultaten van de betrokken landen moest de weg wijzen naar een efficiënter werkgelegenheidsbeleid.

Ook in de Europese Unie ontstond in de loop van de jaren negentig een draagvlak voor (weliswaar voorzichtige) gemeenschappelijke actie op het vlak van werkgelegenheid.<sup>3</sup> In 1997 werd daarom het zogenaamde 'Proces van Luxemburg' gelanceerd, dat in 2000 werd aangevuld door en geïntegreerd in de overkoepelende Lissabon-strategie. Deze processen worden geschraagd door een open coördinatiemethode die op 'soft law' gebaseerd is – de lidstaten zijn met andere woorden niet gebonden door de betrokken richtsnoeren en aanbevelingen. Niettemin heeft de Europese Commissie met de Europese werkgelegenheidsstrategie, zoals verder zal blijken, een krachtig instrument in handen om het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten op te volgen en hier en daar zelfs bij te sturen.

Zowel de OESO jobs strategy als de Europese werkgelegenheidsstrategie worden in de loop van 2005 geëvalueerd. We zullen in wat volgt niet op die evaluatie vooruit lopen, maar stel-

---

3 Het 'Witboek over groei, concurrentie en werkgelegenheid' van Jacques Delors uit 1993 speelde hierbij een belangrijke rol.

len ons de vraag welk verschil deze en andere internationale beleidsprocessen de voorbije jaren gemaakt hebben in Vlaanderen.

## 2 *Vlaamse trends in een internationaal kader*

De centrale vraag is dus welke impact internationale beleidsprocessen de voorbije tien jaar gehad hebben op het Vlaamse arbeidsmarktbeleid. We bespreken eerst enkele algemene trends in het Vlaamse beleid, met name de verschuiving naar een beleid gericht op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (2.1), de toenemende kwantificering (2.2) en de groeiende integratie tussen de verschillende beleidsdomeinen en -niveaus (2.3).

### 2.1 *Meer focus op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt*

Een eerste fundamentele trend in het werkgelegenheidsbeleid is de verschuiving van een vraagzijdebeleid naar een beleid dat meer aandacht heeft voor de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Waar het beleid er voorheen vooral op gericht was de vraag naar arbeid te stimuleren aan de hand van onder meer overheidsinvesteringen (cf. het Keynesiaanse model) en directe jobcreatie voor (langdurig) werklozen, groeide in de loop van de jaren negentig de overtuiging dat de overheid ook aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt een centrale rol te spelen heeft, en dat een goed opgeleid en actief arbeidsaanbod indirect ook de vraag naar arbeid en dus de werkgelegenheid stimuleert. Eenvoudig gesteld: een samenleving waarin iedereen blijft en elke werkzoekende actief naar werk zoekt, creëert meer jobs.<sup>4</sup> Het Scandinavische model, waarin aanzienlijke activeringsinspanningen en hoge opleidingsdeelname hand en hand gaan met een hoge werkzaamheidsgraad, verwierf een voorbeeldrol.

Op het internationale niveau werd deze overtuiging onder andere vertaald in een klemtoon op investeringen in menselijk kapitaal en het activeren van de werkloosheidsuitkeringen, twee centrale ideeën uit de jobs strategy van de OESO en de Europese strategie. De aandacht voor investeringen in menselijk kapitaal werd in de loop van de jaren negentig ook in het Vlaamse beleid versterkt. De trend naar de activering van het 'passieve' budget voor

4 Onenigheid over de validiteit van deze stelling speelt bij heel wat discussies over arbeidsmarktbeleid op de achtergrond: een veelgehoord bezwaar tegen een actief ouder worden-beleid is bijvoorbeeld dat het langer aan het werk houden van ouderen ten koste zou gaan van arbeidsmarktkansen van jonge werkzoekenden. De achterliggende veronderstelling is hier dat een gegeven economische activiteit een 'vast' aantal jobs genereert.

werkloosheidsuitkeringen, die al in de jaren tachtig was ingezet met grootschalige tewerkstellingsprogramma's (onder andere DAC en Gesco), werd versterkt en bijgestuurd. In de jaren negentig vinden nieuwe activeringsmaatregelen ingang (onder andere WEP+ en IBO) die sterker de nadruk leggen op doorstroom en werkplekieren. Jobcreatie voor (langdurig) werkzoekenden wordt geleidelijk aan afgebouwd ten voordele van preventieve opleidings- en begeleidingsacties voor kortdurig werkzoekenden.<sup>5</sup>

Niettemin is er ook anno 2004 nog een belangrijke rol weggelegd voor vraagzijdebeleid, met onder andere de vele maatregelen ter bevordering van het ondernemerschap, de structurele en doelgroepspecifieke verlagingen van de sociale zekerheidsbijdragen en het diversiteitsbeleid in ondernemingen.

## 2.2 ■■ *Toenemende kwantificering*

### 2.2.1 *Vlaanderen meet zich met de wereld*

Een tweede belangrijke evolutie is de toenemende kwantificering van het arbeidsmarktbeleid. Context, doelstellingen en resultaten van het beleid worden steeds meer in parameters en indicatoren vertaald. Deze trend viel de voorbije tien jaar onder andere te herkennen in de inburgering van strategische planning in het Vlaamse beleid (sinds 1995), in de bepalingen van de beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Regering en de VDAB (sinds 1994) en in de langetermijndoelstellingen die de regering en de sociale partners vastlegden in het Pact van Vilvoorde uit 2001.<sup>6</sup>

Het spreekt voor zich dat de grotere kwantificering van het beleid niet enkel op rekening geschreven kan worden van de internationale beleidsprocessen: ze valt samen met een professionalisering van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering en de daaraan verbonden evaluatiecultuur. Niettemin draagt ook het optreden van de internationale beleidsactoren in belangrijke mate bij tot de kwantificering, vooral sinds de top van Lissabon in 2000, waarop een aantal centrale doelstellingen van de Europese werkgelegenheidsstrategie werden om-

5 Zie het beleidskader van het Jaarboek 2003 voor meer bijzonderheden over deze verschuiving (Appeltans & Van Wichele, 2003, pp. 253-271).

6 Ook binnen het Vlaamse programma van het Europees Sociaal Fonds (ESF) nam de kwantificering mede onder druk van de Europese Commissie de voorbije jaren sterk toe. Bovendien merken we een verschuiving in de richting van resultaatindicatoren, die niet zozeer de beleidsinspanning meten maar het effect ervan. Deze evolutie is in verband te brengen met de geleidelijke omvorming van het ESF van een herverdelings- en terugbetalingsmechanisme (in de jaren zeventig en de vroege jaren tachtig) naar een structuurbeleid dat de Europese Commissie toelaat het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten bij te sturen. De belangrijkste impuls in die richting kwam er in 1997 met de introductie van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

gezet in concrete benchmarks.<sup>7</sup> Sindsdien worden de prestaties van de lidstaten op deze indicatoren nauw opgevolgd, en niet alleen door de Europese Commissie: ook in de lidstaten geeft de kwantificering aanleiding tot het bijstellen van probleemdefinities (zie ook 3.1) en hier en daar zelfs tot ‘ontdekken’ van problemen.<sup>8</sup> De introductie van concrete, kwantitatieve doelstellingen heeft het politieke gewicht van de Europese strategie vergroot, en het vrijblijvende karakter ervan ingeperkt. De mogelijke keerzijde hiervan kan in de aanloop naar 2010 duidelijk worden: indien een groot aantal doelstellingen niet gehaald wordt, kan dit het mobiliserende vermogen van de objectieven parten spelen.

Om te begrijpen waarom de Europese strategie een rol speelt in de toenemende kwantificering is het belangrijk te weten dat de strategie sterk bepaald is door het Angelsaksische<sup>9</sup> en Noord-Europese model van beleidsvoering. Ook vóór de introductie van de Europese werkgelegenheidsstrategie won het denken in termen van kwantificeerbare resultaten trouwens al veld, en des te meer naarmate de Europese lidstaten elementen uit het Scandinavische beleidsmodel importeerden.

### 2.2.2 Welke rol voor wetenschappelijk onderzoek?

Het ligt voor de hand dat de hierboven geschetste veranderingen in de beleidscultuur ook gevolgen hebben voor de rol en het statuut van wetenschappelijk onderzoek binnen de beleidsvoering. Op de Vlaamse situatie lijken internationale beleidsprocessen in dit opzicht geen al te grote impact gehad te hebben; via onder andere het VIONA-onderzoeksprogramma (sinds 1994)<sup>10</sup> had Vlaanderen dan ook al een bescheiden maar gedegen traditie opgebouwd inzake beleidswetenschap. Bij de federale overheid lijkt er op dit vlak wèl wat te veranderen: waar arbeidsmarktmaatregelen in het verleden niet zelden aan- en afgevoerd werden (“iedere minister zijn plan”) zonder gedegen onderzoek naar de effectiviteit ervan,<sup>11</sup> werd de evaluatie in een aantal recente maatregelen (onder andere de dienstencheques)

7 Met als belangrijkste de 70%-benchmark voor de globale werkzaamheidsgraad in de Europese Unie en de benchmarks voor de arbeidsdeelname van vrouwen (60%) en 55-plussers (50%).

8 Zo werd de loonkloof tussen mannen en vrouwen in het verleden sterker geproblematiseerd in België dan in het Verenigd Koninkrijk. Toen onderzoek naar de loonverschillen in het kader van de Europese strategie (European Community Household Panel) aantoonde dat de Belgische loonkloof (7,3% in 1998) in vergelijking met het Europese gemiddelde (16,2% in 1998) vrij klein was, verdween het thema min of meer naar de achtergrond. In het Verenigd Koninkrijk deed zich de omgekeerde evolutie voor: door jaar na jaar als hekkensluiter uit de Europese vergelijking te komen, ‘ontdekten’ de Britse beleidsmakers het probleem.

9 Een historisch-politieke beschouwing in de marge: de lancering van de Europese werkgelegenheidsstrategie volgde kort op het aantreden van Tony Blair als eerste minister van de UK, met onder andere ook de introductie van de ‘New Deal’: de Britten waren voor het eerst bereid mee te stappen in een ‘sociaal Europa’ en drukten sterk hun stempel op de blauwdruk van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

10 Het VIONA-programma wordt net als het Steunpunt WAV gefinancierd vanuit de Vlaamse ESF-programmatie.

11 Het opvolgings- en evaluatie-rapport over het federale werkgelegenheidsbeleid – het zogenaamde ‘rapport Jadot’ – dat tussen 1995 en 2000 jaarlijks verscheen, vormde op deze praktijk een uitzondering.

ingeschreven in de wettekst. De nadruk op beleidsevaluatie in de Europese strategie is hier wellicht niet vreemd aan; in het kader van de op stapel staande evaluatie van de Europese werkgelegenheidsstrategie ontvangt België trouwens Europese middelen voor het evalueren van haar arbeidsmarktbeleid, waarmee in de loop van 2004 en 2005 onder andere onderzoek naar de sluitende aanpak voor werkzoekenden (zie ook 3.2) gefinancierd zal worden.

Een interessante vaststelling bij dit alles is dat de verschillende internationale beleidsactoren zelf een verschillende rol toekennen aan wetenschappelijk onderzoek. Hoewel de Europese Commissie bij de lidstaten sterk op efficiëntieoverwegingen en wetenschappelijk beleidsonderzoek aandringt, springt ze in haar eigen publicaties erg karig om met referenties naar wetenschappelijk onderzoek – tot ongenoegen van de academische wereld trouwens. De voor de hand liggende verklaring is dat de richtsnoeren en het gezamenlijk verslag voor de werkgelegenheid (beter bekend als het ‘Joint Employment Report’) ook het resultaat zijn van een politiek compromis.<sup>12</sup> Deels is dit ook de sterkte van de Europese strategie: hoewel de richtsnoeren en aanbevelingen weinig of geen juridische waarde hebben, kunnen de betrokken ministers ze gezien het politieke gewicht ervan niet zomaar naast zich neerleggen. De OESO bevindt zich in een heel andere positie: haar legitimiteit is in belangrijke mate gebaseerd op haar wetenschappelijke sérieux. Het feit dat de analyses van de OESO wel eens als politiek/ideologisch gekleurd gepercipieerd worden, is dan ook een bedreiging voor haar geloofwaardigheid als internationaal studie bureau.

### 2.2.3 *En de lange termijn?*

Een interessante vraag bij dit alles is of de toenemende kwantificering en de luider wordende roep om wetenschappelijke evaluaties van het beleid ook het langetermijndenken bevordert. Hoewel de tijdshorizon van de politiek logischerwijze een legislatuur blijft, zijn er wel enkele aanwijzingen in die richting; met name het Pact van Vilvoorde en het Waalse Contrat d’Avenir gaan de doelstellingen op middellange termijn niet uit de weg en bevorderen daarmee de continuïteit van het beleid. Dat laatste kan trouwens als een van de verdiensten van de Europese strategie worden aangemerkt.

---

12 Een voorbeeld daarvan vinden we in het eerste Europese werkgelegenheidsrichtsnoer, dat de lidstaten opdraagt een nieuwe start te bieden aan elke werkzoekende nog voor hij of zij langdurig werkloos wordt (de zogenaamde preventieve sluitende aanpak). Voor jongeren (< 25 jaar) wordt de grens van de langdurige werkloosheid op zes maanden gelegd, voor volwassenen op twaalf maanden. Hoewel deze regeling vanuit politiek perspectief te begrijpen is – de begeleiding van jongeren wordt prioritair geacht – suggereert wetenschappelijk onderzoek ter zake (Bollens e.a., 2003) dat het onderscheid vanuit efficiëntieoverwegingen weinig steek houdt.

## 2.3 *Meer integratie tussen de verschillende beleidsdomeinen en overheden*

De derde en laatste algemene trend heeft betrekking op samenwerking. Wie er de Europese en internationale aanbevelingen aan België op naleest, ontmoet voortdurend pleidooien om meer coördinatie en integratie.<sup>13</sup> Deze roep uit internationale hoek om meer eenvoud en eenduidigheid is ongetwijfeld eigen aan de Belgische staatsstructuur – en wie weet ook wel een gevolg van de verwarring van de internationale waarnemer die de pech heeft België als onderzoeksobject toegeschoven te krijgen – maar wordt tot op zekere hoogte ook weerspiegeld in trends binnen de Vlaamse en Belgische beleidspraktijk. We bespreken zowel de coördinatie tussen de verschillende beleidsdomeinen (2.3.1) als tussen de verschillende beleidsniveaus (2.3.2).

### 2.3.1 *Toenemende integratie tussen de verschillende beleidsdomeinen*

‘Het realiseren van de doelstellingen inzake groei, werkgelegenheid en permanente vorming veronderstelt een goede samenwerking tussen de verschillende betrokken beleidsdomeinen.’ Het is een van de mantra’s van de Europese werkgelegenheidsstrategie en een terugkerende aanbeveling van de OESO. Ook op het Europese niveau blijkt het integreren van de verschillende beleidsdomeinen en -processen evenwel geen sinecure: parallel met de Europese werkgelegenheidsstrategie loopt onder andere de open coördinatie inzake armoede en sociale uitsluiting, het onderwijsdoelstellingenproces, de globale richtsnoeren voor het economische beleid en het overkoepelende Lissabonproces. Als het Europese beleidsniveau er ondanks de eigen interne verdeeldheid en complexiteit toch in slaagt de lidstaten tot integratie over de beleidsdomeinen heen te bewegen,<sup>14</sup> dan heeft dat veel te maken met de manier waarop deze processen zijn opgevat en de wijze waarop binnen de open coördinatie-methode gerapporteerd wordt. De rapportering in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie veronderstelt bijvoorbeeld een nauwe samenwerking tussen de Vlaamse beleidsdomeinen werkgelegenheid, economie, welzijn, onderwijs en vorming. Op het vlak van de rapportering lijkt er dus alvast meer samenwerking te zijn ontstaan.

Een belangrijke vraag is echter of dit alles ook tot grotere integratie leidt inzake beleidsvoorbereiding, -uitwerking en -evaluatie: wordt er door de verschillende beleidsdomeinen vanuit een gemeenschappelijke analyse gewerkt aan coöperatieve oplossingen of steekt men de koppen pas bij elkaar als het tijd is om te rapporteren? Ondanks de internationale klemtoon

<sup>13</sup> Zie onder andere de aanbevelingen van de Europese Commissie aan België in 2000, 2001 en 2003.

<sup>14</sup> In haar impactevaluatie van de Europese werkgelegenheidsstrategie in 2002 concludeerde de Commissie dat er in verschillende lidstaten sprake was van ‘a move towards more interdepartmental co-operation in the context of the NAP process and thus in response to the European Employment Strategy.’

op het belang van een goede afstemming tussen beleidsdomeinen zoals werkgelegenheid, economie, onderwijs en welzijn lijkt de samenwerking tussen de Vlaamse beleidsdomeinen inzake beleidsvoorbereiding en -uitwerking al bij al nog relatief bescheiden. De voorbije jaren werd via de introductie van de sectorconvenants niettemin een belangrijke aanzet gegeven tot een verdere integratie van de beleidsdomeinen economie en werkgelegenheid. Ook de Beter Bestuurlijk Beleidoperatie biedt in theorie heel wat mogelijkheden om de verdere integratie tussen verwante beleidsdomeinen te bevorderen.

### 2.3.2 *Meer samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus in België*

Een van de elementen die arbeidsmarktbeleid voor internationale beleidsactoren complex maken, is het feit dat ook regionale en lokale overheden er een belangrijke rol in spelen (vergelijk bijvoorbeeld met het macro-economisch of monetaire beleid). Het wekt dan ook weinig verbazing dat België met zijn complexe staatsstructuur regelmatig de aanbeveling krijgt om te zorgen voor meer coördinatie en harmonisering.<sup>15</sup>

Ook hier stellen we vast dat de rapportering in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie een stimulans is geweest voor een nauwere samenwerking tussen de verschillende actoren. In 2000 vroeg de Europese Commissie in haar aanbevelingen expliciet om een betere samenwerking tussen de verschillende overheden in het kader van het Belgische nationale actieplan voor de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren (het zogenaamde 'NAP'). Door de noodzaak om naar aanleiding van de Europese strategie samen te werken, is het aantal contacten tussen de Vlaamse en federale administratie sinds 1999 duidelijk toegenomen, net als het aantal uitwisselingen van informatie en gemeenschappelijke standpuntbepalingen.

De vraag is nu of tegenover de toegenomen samenwerking op administratief niveau ook de grotere coördinatie en samenwerking op het politieke niveau staan die te verwachten valt in het licht van de internationale aanbevelingen in België (die vaak betrekking hebben op gewest- of gemeenschapsmateries). Hoewel een objectieve inschatting van de evolutie ook hier verre van evident is, suggereert het groeiende aantal samenwerkingsakkoorden<sup>16</sup> tussen de verschillende beleidsniveaus een trend naar meer overleg, coördinatie en samenwerking.

15 De internationale beleidsactoren durven daarbij wel eens abstractie te maken van de Belgische staatsstructuur: zo gaf de Europese Commissie België bij herhaling (2001 en 2002) de aanbeveling om een overkoepelende levenslang leren-strategie uit te werken, ondanks het feit dat deze bevoegdheden onder de deelstaten ressorteren.

16 Recente voorbeelden zijn de samenwerkingsakkoorden rond de dienstencheques, de uitwisseling van gegevens over werkzoekenden en de sociale economie. De samenwerking tussen de drie regio's kwam hierbij het moeilijkst op gang, met recent wel samenwerkingsakkoorden over de interregionale mobiliteit van werkzoekenden en over bedrijfsrestructureringen waarbij werknemers uit verschillende regio's betrokken zijn.



Meer samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus is zeker niet alleen iets dat door de internationale beleidsactoren van bovenaf wordt opgelegd. Er zijn verschillende redenen aan te voeren waarom Vlaanderen ook zelf belang heeft bij meer samenwerking en coördinatie. Een eerste reden die de hierboven geschetste ontwikkelingen kan helpen verklaren, is inhoudelijk-strategisch: het Vlaamse beleid is merkkelijk ‘Europeser’ van inslag dan het beleid in de andere regio’s. Terwijl de Europese werkgelegenheidsstrategie de Waalse en Brusselse beleidsmakers slechts matig heeft kunnen enthousiasmeren,<sup>17</sup> heeft Vlaanderen er zich sterker door aangesproken gevoeld.<sup>18</sup> Vlaanderen trekt bijgevolg sterker aan de spreekwoordelijke kar, ook al omdat het met Europa een objectieve bondgenoot heeft voor de bijsturing van het Belgische arbeidsmarktbeleid. Een tweede reden waarom Vlaanderen belang heeft bij meer samenwerking en coördinatie heeft te maken met communicatie: de Europese Commissie mag dan wel aan het roer staan van het Europa van de regio’s, ze communiceert bij voorkeur met de lidstaten. Om zijn belangen op het Europese niveau te verdedigen in standpuntbepalingen allerhande moet het Vlaamse beleid dus via het federale niveau passeren en heeft het belang bij een goede samenwerking op dit vlak.

De betrokkenheid van de sociale partners bij het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid (o.a. via VESOC) is traditioneel erg groot – net als de betrokkenheid van derden en opleidingsinstaties trouwens. De Europese bepalingen over het belang van overleg en brede consensus lijken dan ook in mindere mate van toepassing op het Vlaamse beleid. Niettemin werden sociale partners ook nauw betrokken bij de Vlaamse rapportering in het kader van de Europese richtsnoeren. Bij de impactevaluatie van de Europese werkgelegenheidsstrategie in 2002 werd de beperkte betrokkenheid van de sociale partners in heel wat lidstaten aangemerkt als een zwak punt van de strategie.

17 De rapportering in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie en de acties binnen het ESF hebben de verschillen tussen het arbeidsmarktbeleid van de regio’s trouwens duidelijk in de verf gezet. Waar Vlaanderen het ESF de voorbije tien jaar als beleidsinstrument inzette met Europese strategie als leidraad, hanteerden de andere regio’s het ESF vooral als een financieringsinstrument.

18 De grote bereidheid vanwege de Vlaamse beleidsactoren – en niet in het minst de Vlaamse sociale partners – om elementen uit de Europese strategie op korte termijn een plaats te geven binnen het Vlaamse debat was opvallend: hoewel alle betrokkenen zich ‘bezondigen’ aan cherry-picking (men citeert uit Europese strategie enkel de elementen die in het eigen discours passen) gelden de Europese aanbevelingen en richtsnoeren binnen het Vlaamse overleg duidelijk als gezagsargumenten.

### 3 *Internationale thema's op de Vlaamse beleidsagenda?*

We brachten hierboven enkele algemene trends in de Vlaamse beleidscultuur in verband met internationale beleidsprocessen inzake werkgelegenheid. De internationale actoren oefenen echter ook op een andere, meer directe manier invloed uit op het Vlaamse beleid. We gaan in wat volgt eerst na hoe ze daarin slagen (3.1), en bespreken vervolgens voor een aantal arbeidsmarktthema's de belangrijkste ontwikkelingen in loop van de voorbije tien jaar en de rol die internationale beleidsprocessen daarin gespeeld hebben (3.2 tot 3.5).

#### 3.1 ■■ *Probleemdefinitie en agenda-setting: there's a problem to every solution*

Als de Europese Commissie en OESO er zonder juridische hefboomen toch in slagen impact te hebben op het arbeidsmarktbeleid van de lidstaten, dan is dat omdat het hen lukt hun probleemdefinitie aannemelijk te maken en hun oplossingen op de beleidsagenda te plaatsen.

Binnen Vlaanderen en België is het niet moeilijk voorbeelden te vinden van problemen die onder invloed van internationale beleidsprocessen anders gedefinieerd werden. Tot de jaren negentig was het centrale arbeidsmarktprobleem in de ogen van beleidsmakers bijvoorbeeld de te hoge werkloosheid; tien jaar later wordt de lage werkzaamheid als het kernprobleem beschouwd, en in het bijzonder de lage arbeidsdeelname van ouderen. Een tweede voorbeeld is de aandacht voor de ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs in het nieuwe Franstalig regeerakkoord 2004, die ingegeven lijkt door de resultaten van de Europese PISA-studies ter zake; waar het onderwijsprobleem in de Franstalige Gemeenschap voorheen vooral als een financieringsprobleem geduid werd, komt de kwaliteit van het onderwijs nu meer op de voorgrond.

De kwantificering die we eerder al ter sprake brachten (zie 2.1.) is voor probleemdefinitie en agenda-setting niet zonder belang. Kwantificering maakt immers een rangschikking van landen mogelijk, en daar blijken beleidsmakers erg gevoelig voor: de positie van België als de Europese hekkensluiter op het vlak van actief ouder worden, wordt dan ook in zowat elk persartikel over het eindeloopbaanbeleid in herinnering gebracht. Het politieke gewicht van de richtsnoeren lijkt trouwens tot op zekere hoogte samen te hangen met de kwantificeerbaarheid van de doelstellingen. Cynici zouden kunnen opmerken dat de EU-uitbreiding gezien de minder goede 'vitale statistieken' van de arbeidsmarkten in de nieuwe lidstaten remmend kan werken op dynamiek van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Een statis-

tisch effect is er in elk geval: de uitbreiding maakt de vergelijking met het Europese gemiddelde (EU-25) ook voor Vlaanderen minder pijnlijk, en met Slovenië (23,5%) en Slowakije (24,6%) telt Europa nu lidstaten die inzake de arbeidsdeelname van ouderen nóg slechter scoren dan Vlaanderen (26,5%) en België (28,1%).

De EU-uitbreiding verbreedt de waaier aan problemen en bemoeilijkt een eenduidige analyse met gemeenschappelijke doelstellingen voor de hele Unie. De Europese Commissie staat voor de complexe opdracht de tien nieuwe arbeidsmarkten een plaats te geven in de strategie zonder het momentum ervan te ondergraven. Het resultaat van deze evenwichtsoefening zal zijn neerslag krijgen in de nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren die in 2006 worden gepresenteerd. Een voor de hand liggende ontwikkeling is alleszins dat het relatieve gewicht van de landenspecifieke aanbevelingen – en dus het maatwerk – binnen de Europese strategie zal toenemen.<sup>19</sup>

In wat volgt bespreken we voor enkele centrale thema's uit het Vlaamse arbeidsmarktbeleid kort de centrale ontwikkelingen in loop van de voorbije tien jaar en de rol die internationale beleidsprocessen daarin gespeeld hebben. We bespreken achtereenvolgens de begeleiding en opleiding van werkzoekenden, het levenslang leren en het thema diversiteit.<sup>20</sup>

### 3.2 ■ ■ De begeleiding en opleiding van werkzoekenden

Het eerste richtsnoer van de Europese werkgelegenheidsstrategie behandelt de begeleiding en opleiding van werkzoekenden, zonder twijfel een van de domeinen waarop de Europese strategie de grootste impact gehad heeft, in Vlaanderen maar ook elders (zie onder andere Europese Commissie, 2002; Bollens e.a., 2002). We bespreken hier drie belangrijke bijdragen van de Europese strategie aan het Vlaamse beleid: de klemtoon op activering, de doelstelling van een 'sluitende preventieve aanpak' en de notie van het 'traject op maat'. Als vierde punt onderzoeken we hoe de houding ten aanzien van het betrekken van private actoren bij de uitvoering van het overheidsbeleid de voorbije jaren veranderd is, en welke de rol van internationale actoren – en met name de IAO – daarbij geweest is.

19 De landenspecifieke aanbevelingen zouden ook bij de opmaak van de nieuwe ESF-programmatie 2006-2013 richtinggevend worden. Het ESF wordt op die manier sterker als beleidsinstrument in de Europese werkgelegenheidsstrategie geïntegreerd.

20 Deze drie thema's komen ongeveer overeen met drie van de vier pijlers van de eerste versie van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren in 1998 (de ontbrekende pijler is het stimuleren van ondernemerschap). De aandachtige lezer zal er ook de zwaartepunten van de Vlaamse ESF-programmatie 2000-2006 in herkennen: de structuur daarvan werd immers op de pijlers van de Europese strategie gebaseerd.

In haar aanbevelingen aan België heeft de Europese Commissie net als in de richtsnoeren steeds een punt gemaakt van de noodzaak om de instroom in de langdurige werkloosheid in te perken. Aanzienlijke investeringen in de begeleiding en opleiding van werkzoekenden worden in het Europese recept gecombineerd met het wegwerken van werkloosheidsvallen en het bieden van voldoende incentives aan werklozen om actief op zoek te gaan naar werk. 'Making work pay' dus, met aandacht voor zowel belastings- als uitkeringsstelsels, en 'actief zoekgedrag aanmoedigen door de voorwaardelijkheid van de uitkeringen te herbekijken'.<sup>21</sup>

Het activerende 'sticks and carrots'-verhaal wordt aangevuld met ambitieuze doelstellingen op het vlak van de begeleiding en opleiding van werkzoekenden. De *sluitende preventieve aanpak* die Europa van bij de start van de strategie voorstaat – iedere werkzoekende een nieuwe start nog voor hij of zij langdurig werkloos wordt – impliceert voor de meeste lidstaten een forse verhoging van de begeleidings- en opleidingsinspanningen<sup>22</sup> en heeft daarnaast de verdienste de discussie over efficiëntie en deadweight-effecten aan te zwengelen. De Vlaamse overheid maakte in het najaar van 2003 extra middelen vrij om het principe van een *sluitende aanpak* te vertalen in een nieuw getrapte begeleidingsmodel dat gefaseerd wordt ingevoerd vanaf 2004.<sup>23</sup> Deze en andere kansengroepen werden de voorbij jaren immers het slachtoffer van 'verdringing' onder invloed van de Europese klemtoon op de preventieve aanpak van kortdurig werkzoekenden. De omslag naar een preventiever beleid werd eind jaren negentig<sup>24</sup> in het kader van de trajectwerking op grote schaal ingezet en heeft onmiskenbaar gevolgen gehad voor de individuele werkzoekende: waar in 1999 zo'n 11% van de Vlaamse werkzoekenden op het moment dat ze langdurig werkloos werden nog geen intake, screening en oriëntatie ontvangen hadden van de VDAB, was dat in 2003 gedaald tot minder dan 5%.<sup>25</sup>

De richtsnoeren en aanbevelingen hebben al bij al dus een belangrijke impact gehad op de investeringen in de begeleiding en opleiding van werkzoekenden en op het evenwicht tussen acties gericht op kortdurig en langdurig werklozen. Een derde ingrijpende Europese bijdrage aan het Vlaamse beleid voor werklozen werd echter geleverd nog *voor* de lancering

---

21 Uit de aanbevelingen van de Europese Commissie aan België voor 2004.

22 Vreemd genoeg vertaalde de toegenomen beleidsaandacht zich niet in een algemene verhoging van de investeringen in opleiding en vorming. Op basis van gegevens van de Eurostat Labour Market Policy databank namen deze investeringen in de lidstaten tussen 1998 en 2002 slechts met gemiddeld 1,5% toe. Indien we deze uitgaven in verhouding stellen tot het bbp is er zelfs sprake van een lichte daling (van 0,26% naar 0,22%).

23 De verschuiving naar meer preventieve acties was niet alleen in Vlaanderen merkbaar: ook binnen het federale beleid werd de klemtoon via maatregelen zoals het 'Rosetta'-plan (1999) en het inschakelingsplan (2000) sterker gelegd op acties voor (vooral jonge) kortdurig werklozen.

24 Ook eerder waren er in Vlaanderen al aanzetten naar een preventiever beleid geweest met o.a. het begeleidingsplan Smet in 1992.

25 Een uitgebreide bespreking van deze trends is te vinden in het Vlaams Actieplan voor de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2004.

van de Europese werkgelegenheidsstrategie in 1997. In 1994 werd in het kader van de Vlaamse ESF-programmatie immers de *methodiek van trajectbegeleiding* geïntroduceerd, die in de programmatie 1994-1997 trouwens verplichtend werd ingevoerd voor de Vlaamse ESF-acties. De uitwerking<sup>26</sup> van deze idee kwam er naar aanleiding van de evaluatie van de programmatie 1991-1994, waarin Vlaanderen de kritiek kreeg dat de begeleiding en opleiding van werkzoekenden in Vlaanderen te weinig samenhangend en gestructureerd was.

Internationale beleidsactoren speelden tot slot ook een bescheiden rol in een ander vraagstuk dat de discussies over de begeleiding en opleiding van werkzoekenden de voorbije tien jaar regelmatig beheerste: de *rol van private actoren in het beleid voor werkzoekenden*. Het Vlaamse decretale kader voor de betrokkenheid van private actoren werd in de eerste helft van de jaren negentig vastgelegd met decreten over de uitzendsector (1991), werving, selectie en outplacement (1993) en private arbeidsbemiddeling (1995). In 1997 bracht de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) de complexe en ideologisch geladen discussie over de rol van private spelers in het werkgelegenheidsbeleid in een stroomversnelling met haar verdrag<sup>27</sup> inzake private bureaus voor arbeidsbemiddeling. Daarin pleit de IAO voor de erkenning van private diensten op de arbeidsmarkt en voor een nauwere samenwerking tussen publieke en private diensten. Een dynamiek naar meer marktwerking is ook op het Europese niveau merkbaar, met onder andere de onderhandelingen rond een nieuwe Europese dienstenrichtlijn en de vertaling van rechtspraak van het Hof van Justitie in Europese regelgeving. Deze Europese dynamiek zal zich de volgende jaren vermoedelijk ook in Vlaanderen laten voelen.<sup>28</sup> Nauw verbonden met deze ontwikkelingen is het Vlaamse debat over de wenselijkheid van een grootschalige tendering of aanbesteding van trajecten voor werkzoekenden. Dit debat is allicht nog lang niet afgerond,<sup>29</sup> maar op basis van de recente ontwikkelingen en de nieuwe beleidsnota Werk 2004-2009 krijgen alvast enkele krachtlijnen duidelijker vorm: binnen de VDAB zal aan de hand van een 'compartimentering' het onderscheid gemaakt worden tussen de taken van de publieke dienst als regisseur en als actor, en de tendering wordt in eerste instantie als 'proeftuin' beperkt tot (een deel van) de extra mid-

26 Merk op dat het trajectdenken al eerder en los van het ESF aanwezig was in een aantal federale en Vlaamse maatregelen zoals het Top-plan voor langdurig werklozen en de Vlaamse Weer-Werk-actie (Serroyen, 2000). Via het ESF werden vanaf 1994 evenwel een aantal belangrijke stappen gezet in de richting van de algemene invoering van het trajectmodel in het Vlaamse beleid voor werkzoekenden.

27 Meer bepaald het IAO-verdrag nr. 181 van 19 juni 1997. Het verdrag werd in Vlaamse regelgeving vertaald via het decreet van 13 april 1999 met betrekking tot de private arbeidsbemiddeling in het Vlaams Gewest.

28 Ook de voorbije jaren was er al een groeiende betrokkenheid merkbaar van private actoren – en dan met name de interim-sector – bij de uitvoering van concrete maatregelen en projecten. Voorbeelden zijn de projecten Vlaamse Interim Brug (1997) en Instant A (2000) en de dienstencheques (2001).

29 Zie een recent nummer van het tijdschrift Over.Werk (Steunpunt WAV-SSA, 2004b) voor een boeiend overzicht van de verschillende standpunten.

delen die de Vlaamse Regering vrijmaakte voor de sluitende aanpak, en meer bepaald tot trajecten voor langdurig werklozen.<sup>30</sup>

Samengevat kunnen we stellen dat internationale beleidsprocessen de voorbije tien jaar een belangrijke en vrij directe impact gehad hebben op het Vlaamse beleid ten aanzien van werkzoekenden, en dit zowel met betrekking tot de doelgroep en de timing van het beleid (*welke* werkzoekende krijgt *wanneer* een nieuwe start) als tot de methodiek (*hoe* geven we de begeleiding vorm) en de organisatie ervan (*wie* staat in voor de dienstverlening aan werkzoekenden).

### 3.3 ■■ Levenslang leren

Als er binnen het Vlaamse arbeidsmarktbeleid een hitparade van beleidsthema's bestond, was het levenslang leren de voorbije tien jaren ongetwijfeld een van de sterkste stijgers geweest. Het is bovendien duidelijk dat internationale beleidsprocessen de aandacht voor het thema versterkt hebben en inspiratie geboden hebben voor het gevoerde beleid. Het Europese memorandum over levenslang leren gaf daartoe in 2000 een belangrijke impuls: het leidde indirect tot het Actieplan 'een leven lang leren in goede banen'. De aanpak die via deze weg werd ontwikkeld, bevat een aantal eigen Vlaamse beleidsaccenten<sup>31</sup> maar bouwt duidelijk ook voort op 'items uit de Europese werkgelegenheidsstrategie, het Lissabonproces en het zogenaamde onderwijsdoelstellingenproces' (DIVA, 2003).

We merkten al eerder op dat de mate waarin een doelstelling gekwantificeerd is in belangrijke mate het relatieve gewicht ervan bepaalt. Ook voor het thema levenslang leren gaat deze vaststelling op: de in Lissabon (2000) vastgelegde doelstelling van een opleidingsdeelname van 10% kreeg in 2001 een plaats in het Pact van Vilvoorde en werd binnen het Vlaamse beleidsdiscours vervolgens een van de meest geciteerde objectieven. De iets oudere doelstelling van een opleidingsinvestering van 1,9% van de loonmassa<sup>32</sup> kwam daarmee wat op de achtergrond. Parallel met deze verschuiving binnen de cijfermatige opvolging – van het me-

30 Het nieuwe systeem van tendering voorziet een regionale aanbesteding van de trajectbegeleiding voor de remediërende trajecten, inclusief acties, opleidingen en werkervaring. Het gaat hier dus om de 'moeilijke' groep langdurig werklozen, een doelgroep waarmee de niet-commerciële derdenorganisaties in het verleden al een uitgebreide ervaring hebben opgedaan, onder andere in het kader van de Vlaamse ESF-programmatie. Screening en trajectbepaling blijven in de nieuwe regeling het prerogatief van de VDAB; er worden dus geen integrale trajecten uitbesteed. Per regio worden op jaarbasis minimum twee 'loten' van ongeveer 200 werklozen uitgeschreven, waarop geselecteerde private aanbieders kunnen intekenen. Op basis van een aantal criteria wordt vervolgens de 'voordeligste' aanbieder uitgekozen.

31 Onder andere de notie dat het levenslang leren ook een belangrijke rol kan spelen bij de persoonlijke ontwikkeling en de zelfredzaamheid van het individu (DIVA, 2003).

32 Deze doelstelling werd in eind 1998 opgenomen in het Interprofessioneel Akkoord 1999-2000.

ten van opleidingsinvesteringen naar het meten van opleidingsdeelname – kwam het lerende individu ook in het beleid centraal te staan, onder andere via de introductie van loopbaanbegeleiding en de opleidingscheques voor werknemers. Deze maatregelen passen in een ruimere omslag van aanbodgericht naar vraaggericht en ondersteunend beleid die al midden jaren negentig werd ingezet in de Europese wit- en groenboeken.

Ook in een aantal concrete beleidskeuzes viel de voorbije jaren een internationale inspiratie te herkennen: zo werd bij de ontwikkeling van de loopbaanbegeleiding over de grenzen gekeken (onder andere naar Frankrijk en Finland), plaatste de OESO het thema upskilling op de agenda en verplichtte de Europese vrijstellingsverordening voor opleidingssteun Vlaanderen te sleutelen aan de steunpercentages binnen onder andere het Hefboomkrediet.

### 3.4 *Diversiteit*

Door het Vlaamse beleid voor onder andere vrouwen, ouderen en allochtonen hier onder een enkel hoofdstuk met de titel ‘diversiteit’ te behandelen, maken we eigenlijk al een belangrijk punt: het Vlaamse beleid voor de kansengroepen is in belangrijke mate een inclusief beleid. Vlaanderen volgt daarmee niet de Europese, veeleer categoriale aanpak, maar stipelde de voorbije jaren een eigen beleid uit<sup>33</sup> gericht op werkgevers, werknemers en werkzoekenden, met een stevige juridische basis (het ‘decreet Mahassine’ houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt van 8 mei 2002) en duidelijke doelstellingen.<sup>34</sup> Toch is het Vlaamse beleid ook op dit punt in zekere mate schatplichtig aan het Europese discours: het belangrijke decreet evenredige arbeidsdeelname draagt bijvoorbeeld de sporen van de Europese non-discriminatie richtlijnen.

*De gelijkheid tussen mannen en vrouwen* heeft in het Europese discours altijd een centrale plek gekregen. In de eerste versie van de richtsnoeren was het thema een van de vier pijlers en ook nu nog krijgen de vrouwen een ‘eigen’ richtsnoer (richtsnoer 6), terwijl de andere kansengroepen het met een gedeelde vermelding moeten stellen (richtsnoer 7). De aandacht voor kinderopvang als centrale voorwaarde voor de arbeidsdeelname van vrouwen werd onder andere versterkt door een Europese benchmark ter zake die erin bestaat tegen 2010 te

33 Voor een uitgebreid overzicht van de ontwikkelingen in de voorbije tien jaar: zie het hoofdstuk over diversiteit uit het jubileumboek ‘10 jaar VIONA’ (te verschijnen).

34 De centrale diversiteitsdoelstelling uit het Pact van Vilvoorde bestaat erin om tegen 2010 de ondervertegenwoordiging van de verschillende kansengroepen op de arbeidsmarkt weg te werken. Voor allochtonen en personen met een arbeids handicap werd deze doelstelling vertaald in een concreet groeiscenario dat het jaarlijks aantal te creëren jobs voor deze kansengroepen aangeeft en de basis vormt voor een gedetailleerde jaarlijkse opvolging.

voorzien in kinderopvang voor 33% van de kinderen jonger dan drie jaar<sup>35</sup>. Ook in de aanbevelingen heeft de Europese Commissie aandacht voor het thema gelijke kansen man/vrouw: in 2000 gaf ze België bijvoorbeeld als raad mee het effect van belastings- en uitkeringsstelsels op de vrouwelijke arbeidsdeelname te onderzoeken. Binnen het Vlaamse diversiteitsbeleid lijken de vrouwen als kansengroep intussen een beetje op de terugweg, al was het maar omdat ze op een aantal punten (scholingsniveau, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt) beter scoren dan de mannen.

Aan de achterstandspositie van *allochtonen* op de arbeidsmarkt veranderde de voorbije jaren helaas weinig. De aandacht voor het thema is ook niet nieuw, maar werd op het einde van de jaren negentig wel aangewakkerd door de krapte op de arbeidsmarkt en door onderzoek van de Internationale Arbeidsorganisatie (1997) dat op basis van parallelle schijnsollicitaties discriminaties vaststelde bij werving en selectie.<sup>36</sup> Een VDAB-studie naar het gebruik van elektronische selectiesystemen (KISS) wees twee jaar later uit dat de CV's van sollicitanten met een vreemde naam minder kansen hebben om de eerste schifting te overleven. Het huidige beleid voor de arbeidsmarktintegratie van allochtonen werd mee door deze vaststellingen geïnspireerd; het steunt enerzijds op inburgeringstrajecten en trajecten naar werk (met een minstens evenredige deelname binnen de trajectwerking voor werkzoekenden) en anderzijds op het ondersteunen van diversiteitsbeleid binnen de ondernemingen via diversiteitsplannen en sectorconvenants.

De inschakeling van *personen met een handicap* werd het voorbije decennium geïntegreerd in het werkgelegenheidsbeleid en in de inclusieve aanpak rond de notie diversiteit. Het uitgangspunt daarbij is de idee dat werk de beste weg naar sociale integratie is, een inzicht dat ook duidelijk aanwezig is in het internationale discours van de Europese Commissie, de OESO en de IAO.

De laatste kansengroep die we hier behandelen, werd tien jaar geleden nog niet als een kansengroep beschouwd. De lage werkzaamheidsgraad van de *ouderen* in internationaal perspectief en de bezorgdheid over de gevolgen van de vergrijzing plaatsten de ouderen als kansengroep in de loop van de jaren negentig op de kaart, en sindsdien nam de aandacht voor actief ouder worden nog verder toe. De Europese strategie en de OESO hebben er via hun terugkerende aanbevelingen over het thema zeker toe bijgedragen dat het probleem op

---

35 Deze doelstelling werd in Vlaanderen al in 2003 bereikt.

36 In dit onderzoek solliciteerden duo's van telkens een autochtone en een allochtone proefpersoon met eenzelfde profiel op een aantal vacatures. In bepaalde sectoren in Vlaanderen werd in 40% van gevallen een verschil in behandeling vastgesteld ten nadele van de allochtone kandidaat.



de Vlaamse en Belgische beleidsagenda terecht kwam.<sup>37</sup> Terwijl het federale beleid vanaf eind 2004 een aantal maatregelen plant voor een duurzamer eindeloopbaanbeleid (met onder andere bijkomend outplacement en het inperken van de toegang tot brugpensioenen en 'canada dry'-systemen) bouwt het Vlaamse beleid binnen haar eigen bevoegdheden langzaam een beleid uit waarbij zowel de vraag- als aanbodzijde van de markt bespeeld wordt. Aan de aanbodzijde wordt de opleiding, begeleiding en herplaatsing van oudere werkzoekenden en werknemers gestimuleerd, met als belangrijke vernieuwing in de beleidsnota 2004-2009 het 'fiscale rugzakje' voor oudere werknemers die te maken krijgen met herstructureringen. Aan de vraagzijde wordt gewerkt met sensibiliserende acties over leeftijdsbewust personeelsbeleid gericht op werkgevers (o.a. via de diversiteitsplannen).

### 3.5 ■ ■ Toch niet altijd de beste leerling van de klas...

Op basis van wat voorafging zou men de indruk kunnen krijgen dat het Vlaamse en Belgische beleid zich schikt naar elke internationale aanbeveling die het krijgt. Dat beeld klopt niet: aan een aantal 'controversiële' aanbevelingen werd de voorbije jaren bewust *geen* gevolg gegeven omdat ze niet stroken met de Vlaamse en Belgische beleidskeuzes ter zake. Zo raadt de OESO de Belgische beleidsmakers al jaren aan de werkloosheidsuitkeringen in de tijd te beperken en is er stevast kritiek op de splitsing tussen de uitkerings- en de opleidings- en bemiddelingsinstanties voor werkzoekenden (respectievelijk de RVA en de regionale diensten), die de regio's onvoldoende incentives zou bieden voor activeringsinspanningen.<sup>38</sup> Ook de aanbevelingen over het gebrek aan mobiliteit tussen de regio's zullen België nog wel een tijdje blijven achtervolgen, al werd de interregionale samenwerking op dit vlak wel uitgebreid in het kader van de nationale werkgelegenheidsconferentie in het najaar van 2003 (zie ook 2.3.2). Het stelsel van nationale cao's leverde tot slot kritiek op van de OESO, die in haar jobs strategy stelt dat loonoverleg de lokale en regionale arbeidsmarktsituatie moet weerspiegelen en van mening is dat nationale loonafspraken de ongelijkheden tussen de verschillende regio's indirect in stand kunnen houden.

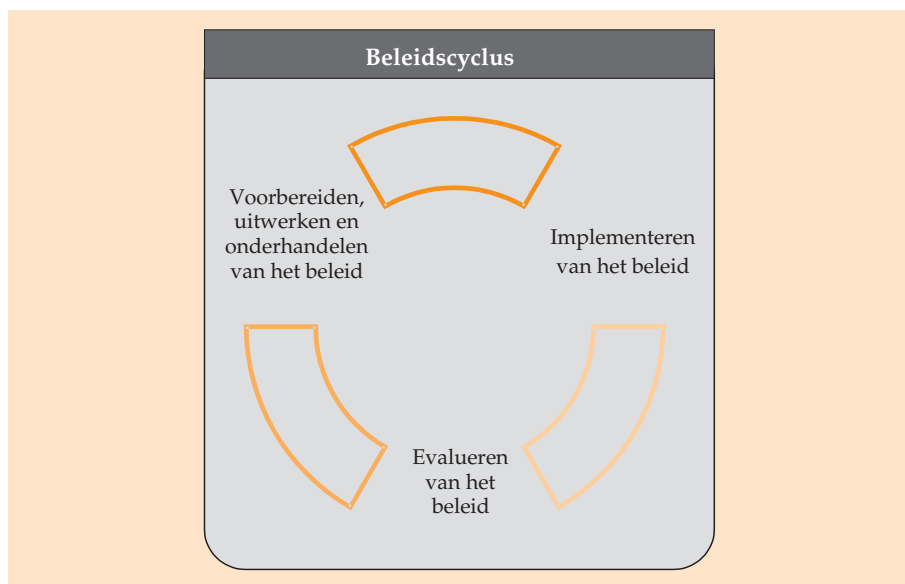
37 In Wallonië en Brussel is het draagvlak voor deze internationale boodschap merklijk kleiner, vooral vanuit de overtuiging dat het langer aan het werk houden van oudere werknemers op gespannen voet zou staan met het terugdringen van de (jongeren)werkloosheid.

38 Het gaat hier uiteraard over een institutionele discussie die het strikte arbeidsmarktbeleid overstijgt, en nauw verband houdt met het Belgische stelsel van sociale zekerheid. De Vlaamse overheid erkent niettemin dat de huidige constellatie op gespannen voet staat met een activerend beleid en kwam deels aan de internationale kritiek tegemoet door aan de federale overheid een zogenaamde 'inschakelingsbonus' voor te stellen (zie onder andere de beleidsnota werk 2004-2009) die de deelstaten bijkomende stimulansen moet bieden om werkzoekenden aan het werk te helpen (cf. de terugverdien-effecten voor de sociale zekerheid).

## 4 *Samenvattend: draait de Vlaamse beleidscyclus op het ritme van wereldmuziek?*

Moeten we uit dit alles besluiten dat het Vlaamse beleid doordrongen is van het internationale discours? Kunnen we concluderen dat de rol van internationale beleidsactoren toeneemt? Het is in elk geval duidelijk dat heel wat aspecten van het Vlaamse beleid op de een of andere manier door internationale beleidsprocessen geraakt of geïnspireerd worden, en dat de invloed ervan eerder toe- dan afneemt. De vervlechting van de Vlaamse en internationale beleidsprocessen laat zich nog het best illustreren aan de hand van de verschillende stappen van de beleidscyclus. Voor elk van deze stappen geldt dat de bestaande Vlaamse beleidspraktijk door internationale processen versterkt en verdiept werd.

De eerste stap van de beleidscyclus draait om prioriteiten en ideeën. Internationale beleidsactoren kunnen hier invloed hebben door hun probleemdefinities aannemelijk te maken, door de agenda te bepalen en door in hun aanbevelingen concrete oplossingen aan te reiken (al dan niet op basis van de beleidservaringen in andere landen). Of ze ook daadwerkelijk impact hebben, hangt af van hun geloofwaardigheid en hun legitimiteit. Vooral de Europese strategie is er op enkele jaren tijd in geslaagd in Vlaanderen een relatief groot gezag te ontwikkelen. Ook de OESO en de IAO hebben de voorbije jaren een aantal topics op de agenda kunnen plaatsen.



De implementatie van het beleid vormt de tweede fase van de beleidscyclus. Hoewel de internationale beleidsactoren hier uiteraard geen grote rol te spelen hebben, kunnen ze de opvolging van het beleid beïnvloeden door bijvoorbeeld bepaalde indicatoren naar voor te schuiven. Binnen de Vlaamse ESF-programmatie heeft de Europese Commissie vanzelfsprekend wel een grotere inbreng in (de opvolging van) de uitvoeringspraktijk.

In een derde fase van de beleidscyclus wordt de gevolgde aanpak geëvalueerd. Internationale beleidsactoren hebben hierin een belangrijke rol gespeeld, enerzijds door het gevoerde beleid zelf te evalueren (zoals bijvoorbeeld gebeurt in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie en de thematische reviews van de OESO), anderzijds door een wetenschappelijk verantwoorde opvolging en evaluatie aan te moedigen.

Afsluitend kunnen we stellen dat internationale beleidsprocessen het Vlaamse beleid de voorbije tien jaar op uiteenlopende manieren hebben beïnvloed. Hoewel de invloed van deze internationale actoren doorgaans subtiel is – ze beschikken immers veelal niet over juridische hefboomen – hebben ze binnen het Vlaamse arbeidsmarktbeleid zeker een aantal leereffecten gesorteerd en dragen ze bij tot een kritische reflectie over het gevoerde beleid. Onder invloed van de Europese strategie en de OESO werden bovendien een aantal concrete streefcijfers (70% werkzaamheid, 10% deelname aan permanente vorming, ...) en principes (levenslang leren, activering, werk lonend maken, ...) verankerd in het Vlaamse beleid.