

# Doelgroepgerichte loonkostensubsidies: aanbevelingen

Sam Coomans  
Joost Bollens

12 - 2013

WSE-Report

Steunpunt Werk en Sociale Economie  
Parkstraat 45 bus 5303 – B-3000 Leuven  
T:32(0)16 32 32 39 F:32(0)16 32 32 40  
[steunpuntwse@econ.kuleuven.be](mailto:steunpuntwse@econ.kuleuven.be)  
[www.steunpuntwse.be](http://www.steunpuntwse.be)





# Doelgroepgerichte loonkostensubsidies: aanbevelingen

Sam Coomans  
Joost Bollens  
HIVA KU Leuven

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport, in het kader van het Vlaams Programma Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Coomans, S., Bollens, J. Doelgroepgerichte loonkostensubsidies: aanbevelingen. Leuven: Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2013, p.15

ISBN - 9789088731051

Copyright (2013) Steunpunt Werk en Sociale Economie  
Parkstraat 45 bus 5303 – B-3000 Leuven  
T:32(0)16 32 32 39 - F:32(0)16 32 32 40  
[steunpuntwse@econ.kuleuven.be](mailto:steunpuntwse@econ.kuleuven.be)  
[www.steunpuntwse.be](http://www.steunpuntwse.be)

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this report may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

## INHOUDSTAFEL

1. Inzetten op loonkostenbeleid.....	5
2. Selectiviteit .....	6
3. Vereenvoudiging en transparantie.....	7
4. 50-plussers op (en naast) de Vlaamse arbeidsmarkt .....	8
5. Tussen symptoombestrijding en een langetermijnvisie? .....	11
6. Naar een versterking van de ondersteuning voor lage lonen? .....	15
7. Subsidies combineren met andere incentives.....	16

## LIJST VAN TABELLEN

<b>Tabel 1.</b> Werkzaamheid, werkloosheid en inactiviteit in de leeftijdsgroep 50-64, Vlaams Gewest, 2011 (aantallen in duizendtallen).....	9
<b>Tabel 2.</b> Werkzaamheidsgraad naar leeftijd en geslacht (VG, 2011) .....	10
<b>Tabel 3.</b> Werkzaamheid, werkloosheid en inactiviteit in de leeftijdsgroep 25-49, Vlaams Gewest, 2011 (aantallen in duizendtallen).....	11

## 1. Inzetten op loonkostenbeleid

Het Federaal regeerakkoord stelt dat de Gewesten de overgehevelde budgetten (m.b.t. de doelgroepgerichte loonkostensubsidies) "*naar goeddunken kunnen gebruiken voor verschillende vormen van arbeidsmarktbeleid in de brede zin (maatregelen inzake loonkosten, opleiding en begeleiding van werkzoekenden, tewerkstellingsprogramma's,...)*." We bevelen aan om deze middelen *voornamelijk* in te zetten op het loonkostenbeleid. Voor de opleiding en begeleiding van werkzoekenden is er in Vlaanderen immers al een kader en een financiering aanwezig. Maatregelen zoals tewerkstellingsprogramma's blijken dan weer zelden effectief te zijn volgens de internationale evaluatieliteratuur.

Men kan een loonkostenbeleid natuurlijk op diverse manieren invullen. Zo zou men het gegeven budget kunnen gebruiken om de loonkost te verlagen van alle werkenden. Aangezien het dan over een heel grote groep van begunstigden gaat, zou de impact op de individuele loonkost evenwel heel gering zijn. Dit suggereert dat men beter de middelen selectief inzet, zodat voor een weliswaar kleinere groep van begunstigden wel een substantiële impact op de loonkost kan worden gerealiseerd. Ook dan zijn er nog twee grote aanwendingsvormen. Men kan vooreerst gebruik maken van een (selectieve) aanwervingssubsidie, waarbij de werkgever een subsidie ontvangt op het moment dat zij iemand met bepaalde kenmerken in dienst neemt (op het moment van aanwerving, of gedurende een zekere, afgebakende periode na de aanwerving, vb. gedurende 8 kwartalen). Daarnaast kan men gebruik maken van een meer permanente subsidie, een (selectieve) tewerkstellingssubsidie, die de werkgever ontvangt wanneer zij iemand met bepaalde kenmerken in dienst neemt of in dienst heeft, en die wordt betaald zolang deze persoon in dienst blijft.

Te noteren valt dat de huidige geactiveerde uitkeringen altijd worden toegekend voor een beperkte duur, en dus enkel kunnen worden ingezet als aanwervingssubsidie (met uitzondering van oudere werklozen in SINE). De RSZ-korting op de werkgeversbijdrage wordt voor beide regimes gebruikt : voor een bepaalde duur, zoals vb. typisch bij activa, en voor een onbepaalde duur, zoals bij de subsidies voor oudere werknemers of bij de structurele vermindering.

Het is wellicht zinvol om even stil te staan bij het inhoudelijk verschil tussen een aanwervingssubsidie enerzijds, en een tewerkstellingssubsidie anderzijds (naast het evident verschil in kostprijs). Een (selectieve) aanwervingssubsidie is zinvol wanneer men doelgroepen heeft waarvan men kan aannemen dat ze na de aanwerving tijdelijk minder productief zullen zijn, en de loonkostensubsidie dus het verschil tussen de loonkosten en deze mindere productiviteit overbrugt. Aangezien de aanwervingssubsidie per definitie tijdelijk is, is de onderliggende premisse dat na het wegvallen van de loonkostensubsidie, dit productiviteitsnadeel ook zal zijn verdwenen. In de praktijk zal dit uiteraard lang niet altijd het geval zijn, zodanig dat de werkzekerheid van de aangeworven werknemer na het uitdoven van de aanwervingssubsidie mogelijk zal dalen. Vandaar de aanbeveling om bij het geven van aanwervingssubsidies ook incentives in te bouwen die de werkgever er toe aanzetten om te investeren in een productiviteitstoename van de gesubsidieerde werknemer (zie aanbeveling 7: opleiding).

Bij (selectieve) tewerkstellingssubsidies is de onderliggende premisse dan weer dat er doelgroepen zijn waarvan men kan aannemen dat ze blijvend minder productief zullen zijn, zodat ze permanent moeten worden ondersteund opdat ze enige werkzekerheid zouden hebben.

## 2. Selectiviteit

Uit het literatuuroverzicht kwam duidelijk naar voor dat de effectiviteit van loonkostensubsidies in sterke mate kan bedreigd worden door diverse ongewenste effecten. Zo is er mogelijk sprake van een *substitutie-effect*: de aanwerving van de voor de subsidie in aanmerking komende doelgroep gaat ten koste van de aanwervingskansen van een vergelijkbare, niet voor de subsidie in aanmerking komende doelgroep. Daarnaast is er ook de mogelijkheid van *deadweight loss*: een met subsidie aangeworven werknemer zou ook zonder de subsidie zijn aangeworven. Vervolgens kan er sprake zijn van *verdringing*: de aanwerving van een voor de subsidie in aanmerking komende werknemer leidt tot het ontslag van een niet voor de subsidie in aanmerking komende werknemer. Verder kan er ook sprake zijn van *verdringing van productie en van concurrentievervalsing* als bepaalde werkgevers toegang hebben tot het gebruik van de subsidie en andere niet, of als de facto zou blijken dat sommige er meer gebruik van kunnen maken dan andere (de complexiteit maar ook de veelheid van mogelijke loonkostensubsidies roept vb. de vraag op of kleine KMO's op eenzelfde manier gebruik kunnen maken van de subsidies als grotere bedrijven, zie ook aanbeveling 3: vereenvoudiging en transparantie).

Om het risico op substitutie-effecten te reduceren, strekt het tot aanbeveling om bij de doelgroepafbakening bruuske overgangen te vermijden. In de plaats van vb. een identieke loonkostensubsidie te geven aan alle werknemers die ouder zijn dan 50, en niets aan wie jonger is dan 50, kan men beter (zoals nu overigens ook het geval is in de korting op de RSZ-werkgeversbijdrage voor ouderen) het voordeel geleidelijk en progressief laten oplopen: bvb. niets onder de 50 jaar, 50€ per kwartaal voor 50-jarigen, 100€ per kwartaal voor 51-jarigen, 150€ per kwartaal voor 52-jarigen, etc. Een analoge redenering kan worden opgebouwd bij het gebruik van de werkloosheidsduur als doelgroepcriterium. Bovendien strekt het tot aanbeveling om bij het hanteren van de werkloosheid als doelgroepcriterium, een duidelijke positieve werkloosheidsduur (vb. minimum 6 maanden) als ondergrens te hanteren. Wanneer men immers al dan niet werkloos als criterium hanteert, komt ook iemand die sinds één dag werkloos is in aanmerking, wat kan aanleiding geven tot strategisch gedrag (Dejemeppe & Vanderlinden 2013, p. 120).

Deadweight en verdringing kunnen dan weer worden tegengegaan door te werken met een voldoende selectieve doelgroepafbakening. Er is hier weliswaar een spanning, in de zin dat de werkgevers juist liever een minder selectieve doelgroepafbakening zullen wensen. In die zin kan er een tegenstelling zijn tussen een zeer selectieve en dus meer effectieve maatregel, waar echter nauwelijks gebruik van wordt gemaakt enerzijds, en een weinig selectieve en dus wellicht ook niet effectieve maatregel (hoge deadweight), die veelvuldig wordt gebruikt en dus ook heel veel kost (én dus weinig oplevert), anderzijds. Geen van beide situaties is wenselijk. Een belangrijke overweging in deze lijkt ons wel dat de doelgroepgerichte loonkostensubsidies in de eerste plaats (mits de keuze van de juiste modaliteiten) een geschikte hefboom kunnen zijn om doelgroepen te helpen die het zeer moeilijk hebben op de arbeidsmarkt, terwijl de doelgroepgerichte loonkostensubsidies op zich niet ontwikkeld zijn, en dus ook veel minder geschikt zijn om een antwoord te bieden op het globaal probleem van de loonkostenhandicap. Dit laatste probleem kan veel efficiënter worden aangepakt met globale ingrepen in de fiscaliteit (directe belasting, vennootschapsbelasting,...), de parafiscaliteit, de loonvorming, en de arbeidswetgeving.

Daarom wordt dan ook aanbevolen om nadrukkelijk te kiezen voor een voldoende selectieve invulling van de doelgroepomschrijving. Dit maakt, zoals boven aangehaald, de loonkostensubsidie mogelijk minder aantrekkelijk vanuit het standpunt van de werkgever. Dit probleem kan gecounterd worden door er zorg voor te dragen dat het aangeboden voordeel voldoende hoog is, en door naast het directe financiële voordeel ook ondersteuning te bieden onder de vorm van vb. opleiding die kan helpen bij een snelle integratie op de werkplek van werknemers uit selectieve doelgroepen.

Een doelgroepgerichte loonkostensubsidie kan daarnaast ook aanleiding geven tot een vorm van *stigmatisering*, en kan de perceptie doen ontstaan of versterken dat er echt wel een probleem is met mensen met doelgroepkenmerken, terwijl dit in het algemeen niet noodzakelijk het geval is. Het risico op stigmatisering staat overigens los van de mate van selectiviteit. Dit risico kan zich uiteraard voordoen bij een erg selectieve doelgroepafbakening, maar kan evengoed optreden bij een weinig selectieve afbakening : wanneer men vb. "de oudere werknemers" naar voor schuift als doelgroep, suggereert men dat er iets aan de hand is met alle oudere werknemers, en dat werkgevers inderdaad moeten worden gecompenseerd vooraleer zelfs maar te overwegen om een oudere werknemer in dienst te nemen of houden, terwijl er achter het label "oudere werknemers" een bijzonder diverse groep van werknemers schuilgaat, waarvan sommigen wellicht inderdaad minder inzetbaar zijn, maar anderen juist heel inzetbaar zijn en hiervoor niet de minste steun behoeven.

### 3. Vereenvoudiging en transparantie

Het bestaande lappendeken van maatregelen van loonkostensubsidies, van tegemoetkomingen aan werknemers en van tegemoetkomingen aan werkgevers, is behoorlijk complex en ondoorzichtig, temeer daar sommige voordelen kunnen worden gecumuleerd, en andere dan weer niet. Ook de combinatie van een RSZ-korting met geactiveerde uitkeringen bij bvb. de activa-maatregel is niet dadelijk een voorbeeld van administratieve vereenvoudiging. Het strekt dan ook tot aanbeveling om bij de voorliggende hervorming te streven naar een vermindering van het aantal maatregelen en naar een grondige vereenvoudiging van het stelsel.

Om maatregelen voldoende effectief te laten zijn, zal er echter altijd een zekere complexiteit in de regelgeving nodig zijn (cf. bvb. een geleidelijk oplopend voordeel om substitutie-effecten tegen te gaan, zie sectie 2). Complexiteit biedt soms ook extra mogelijkheden. Zo mag de som van de kortingen op de RSZ-werkgeversbijdrage nooit groter zijn dan het initieel verschuldigde RSZ-bedrag. Door de RSZ-korting te combineren met een geactiveerde uitkering, kan men in dit geval wel verder springen.

Het spreekt voor zich dat bij de voorliggende hervorming er ook moet naar worden gestreefd om de bestaande relevante Vlaamse maatregelen in het globale plaatje te integreren en zo nodig te wijzigen of zelfs af te schaffen. Dit geldt in het bijzonder voor de Premie 50-plus. De VOP staat als dusdanig iets verder verwijderd van de maatregelen die in het kader van de staathervorming naar Vlaanderen over komen, en er kan dan ook worden aanbevolen om deze maatregel te handhaven. Dat sluit niet uit dat ook hier men best nagaat of het design van de VOP ( de regelgeving, de formaliteiten, de aard van het voordeel, etc.) niet kan worden gealigneerd op de keuzes die zullen worden gemaakt m.b.t. de nieuwe Vlaamse loonkostensubsidies. Enige standaardisatie in de loonkostensubsidies leidt niet alleen tot meer transparantie en eenvoud in het gebruik, in het geval van de VOP zou dit ook als

voordeel hebben dat de doelgroep van de VOP, in casu de arbeidsgehandicapten, meer wordt beschouwd als een doelgroep zoals er ook andere doelgroepen zijn, daar waar een afwijkende regelgeving voor de VOP juist op een meer stigmatiserende wijze suggereert dat het hier gaat over een doelgroep die anders is dan de andere.

#### **4. 50-plussers op (en naast) de Vlaamse arbeidsmarkt**

Men kan met een doelgroepgericht loonkostensubsidiebeleid verschillende doelstellingen beogen: (a) hetzij de kans vergroten van werklozen om terug werk te vinden (en dat werk dan ook te behouden), (b) hetzij te zorgen dat de positie van de werkenden wordt versterkt, d.w.z. via subsidies zorgen dat zij minder kans lopen om hun werk te verliezen, en (c) zorgen dat personen die momenteel buiten de arbeidsmarkt staan, (terug) actief worden, en werk vinden (of, op korte termijn wellicht meer realistisch, vermijden dat actieve personen inactief worden). Deze doelstellingen lopen uiteen, en hun realisatie vraagt wellicht ook een aan elke doelstelling aangepaste interventie, d.w.z. dat deze doelstellingen wellicht niet met één maatregel zijn te behalen.

De groep van de inactieven (noch werkend noch werkloos) is in Vlaanderen uiteraard vooral heel belangrijk binnen de leeftijdsgroep 50-64. Omdat we ook in wat volgt nog veelvuldig zullen spreken over de ouderen op de arbeidsmarkt, geven we in tabel 1 ter illustratie de aantallen en de aandelen van de werkenden, werklozen en niet-actieven binnen de leeftijdsgroep 50-64 in het Vlaams Gewest.

De werkzaamheidsgraad voor deze groep lag in 2011 op 53,6%, dus ver beneden het globale 2020 streefdoel van de Vlaamse Regering (76%). De cijfers geven evenwel aan dat er heel grote verschillen zijn als men opsplitst naar het opleidingsniveau: bij de hogeschoolden blijft de werkzaamheid relatief op peil met 70%, terwijl bij de laaggeschoolden de werkzaamheidsgraad amper 39% bedraagt. Als men opsplitst naar geslacht, zijn er nog grotere verschillen (bijna 77% werkzaamheid bij de hogeschoolde mannen, nauwelijks 30,7% werkzaamheid bij de laaggeschoolde vrouwen).



**Tabel 1.** Werkzaamheid, werkloosheid en inactiviteit in de leeftijdsgroep 50-64, Vlaams Gewest, 2011 (aantallen in duizendtallen)

2011, VG	Totaal		Laaggeschoolden		Middengeschoolden		Hooggeschoolden	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<b>Man + Vrouw</b>								
Werkend	677	53,6	198	39,0	253	58,4	226	70,0
Werkloos	24	1,9	7	1,4	9	2,1		
Niet actief	564	44,6	299	58,9	172	39,7	92	28,5
Totaal	1264	100,0	508	100,0	433	100,0	323	100,0
<b>Mannen</b>								
Werkend	391	61,5	118	47,8	139	65,0	134	76,6
Werkloos	14	2,2	7	2,8				
Niet actief	232	36,5	122	49,4	71	33,2	38	21,7
Totaal	636	100,0	247	100,0	214	100,0	175	100,0
<b>Vrouwen</b>								
Werkend	286	45,5	80	30,7	114	52,1	92	62,2
Werkloos	10	1,6						
Niet actief	332	52,9	177	67,8	101	46,1	54	36,5
Totaal	628	100,0	261	100,0	219	100,0	148	100,0

Bewerking Steunpunt WSE, op basis van de Labour Force Survey

Binnen de leeftijdscategorie 50-64 neemt de werkzaamheid overigens ook af met het vorderen van de leeftijd, zoals uit tabel 2 blijkt. Hier valt op dat de werkzaamheid vooral begint af te kalven vanaf 55 jaar, en een diepe duik neemt boven de 60, terwijl ze voor de deelgroep 50-54 relatief op peil blijft, zeker bij de mannen, maar ook bij de vrouwen.

**Tabel 2.** Werkzaamheidsgraad naar leeftijd en geslacht (VG, 2011)

WERKZAAMHEIDSGRAAD	50-54	55-59	60-64
Totaal	78,7	57,4	18,4
Mannen	87,0	66,7	23,6
Vrouwen	70,1	48,0	13,2

Bewerking Steunpunt WSE, op basis van de Labour Force Survey

Bij wijze van contrast, worden in tabel 3 de aantallen en de aandelen van de werkenden, werklozen en niet-actieven binnen de leeftijdsgroep 25-49 in het Vlaams Gewest gegeven.

Hoewel de bevolkingsgroep van de 25 tot 49-jarigen ruim groter is dan de bevolkingsgroep van de 50 tot 64 jarigen, valt onmiddellijk op dat het absolute aantal inactieven bij de ouderen met 564 duizend koppen ruim dubbel zo groot is als het aantal inactieven bij de middenleeftijd (223 duizend koppen).

Wat wel gemeenschappelijk is voor beide leeftijdsgroepen, is het feit dat de arbeidsmarktpositie van de lager geschoolden duidelijker zwakker is in vergelijking die van hoger opgeleide personen. In het bijzonder de laaggeschoolde vrouwen hebben ook in de middenleeftijd een erg lage werkzaamheidsgraad. Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat werken voor sommigen onder hen netto niet of nauwelijks loont als er tegelijk ook kinderen moeten worden opgevangen.

**Tabel 3.** Werkzaamheid, werkloosheid en inactiviteit in de leeftijdsgroep 25-49, Vlaams Gewest, 2011 (aantallen in duizendtallen)

2011, VG	Totaal		Laaggeschoolden		Middengeschoolden		Hooggeschoolden	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
<b>Man + Vrouw</b>								
Werkend	1844	86,4	264	69,3	799	87,9	781	92,5
Werkloos	68	3,2	25	6,5	25	2,8	18	2,1
Niet actief	223	10,5	92	24,2	85	9,4	46	5,4
Totaal	2135	100,0	381	100,0	910	100,0	844	100,0
<b>Mannen</b>								
Werkend	978	90,6	166	78,4	455	93,0	357	94,5
Werkloos	36	3,3	15	7,3	12	2,4	9	2,3
Niet actief	66	6,1	30	14,3	23	4,7	12	3,3
Totaal	1079	100,0	212	100,0	489	100,0	378	100,0
<b>Vrouwen</b>								
Werkend	866	82,0	98	57,9	345	81,9	424	90,9
Werkloos	32	3,0	9	5,4	14	3,2	9	2,0
Niet actief	158	14,9	62	36,7	62	14,9	33	7,2
Totaal	1056	100,0	169	100,0	421	100,0	466	100,0

Bewerking Steunpunt WSE, op basis van de Labour Force Survey

## 5. Tussen symptoombestrijding en een langetermijnvisie?

Bij het kiezen van welke maatregelen in het kader van de zesde staatshervorming al dan niet konden of moesten worden overgeheveld naar de gewesten, is men op het eerste zicht niet echt vertrokken vanuit een klaarliggende lange termijn visie met betrekking tot de vraag hoe het gewestelijk arbeidsmarktbeleid zich in de komende decennia moet ontwikkelen, en wat daarbij de verhouding tussen het gewestelijk en het federaal niveau zal zijn.

Een en ander belet evenwel niet dat bij het introduceren van de over te hevelen bevoegdheden en budgetten in het Vlaamse arbeidsmarktbeleid vooralsnog wordt uitgegaan van een lange termijn visie op waar het arbeidsmarktbeleid naar toe moet.

Een typevoorbeeld lijken ons de loonkostensubsidies voor oudere werknemers zoals die nu bestaan in de federale regelgeving. Omwille van redenen van continuïteit en rechtszekerheid zou men eventueel nog kunnen argumenteren dat deze loonkostensubsidie, althans op korte termijn, onverkort moet worden overgenomen in het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid.

Op een iets langere termijn lijkt ons dat echter zeker geen goed idee, en wel omwille van de volgende redenen:

- Op termijn dreigt dit onbetaalbaar te worden. Het aantal oudere werknemers dat in aanmerking komt voor een loonkostensubsidie volgens de bestaande modaliteiten, zal alleen maar toenemen in de komende jaren, niet alleen omwille van demografische redenen (veroudering bevolking), maar ook omwille van sociologische redenen (nieuwe cohortes die de leeftijd van 50 bereiken hebben telkens een hogere participatiegraad bij de vrouwen). Als we er bovendien in slagen om op termijn een halt toe te roepen aan de des-activering van oudere werknemers, door te zorgen dat minder ouderen minder vlug de arbeidsmarkt verlaten, zal het aantal in aanmerking komende ouderen nog verder toenemen. De cijfers uit sectie 4 tonen alvast aan dat er hier nog een groot potentieel is weggelegd voor het verhogen van de werkzaamheid, althans bij de laaggeschoolden, en meer in het algemeen ook bij de plus-zestigers.

- De lage werkzaamheid bij ouderen heeft verschillende oorzaken, maar er kan niet ontkend worden dat de hoge loonkosten wellicht één van de oorzaken is. Dit is dan weer ten dele te verklaren door systemen zoals de anciënniteit, of althans door de wijze waarop die in België is ontwikkeld. In historisch perspectief, waarbij vele werknemers gedurende hun volledige loopbaan bij dezelfde werkgever bleven, waren anciënniteitstoelagen zeker zinvol. Tijdens de eerste fase van de loopbaan investeert de werkgever in de opleiding van de werknemer (al dan niet op de werkvloer), en betaalt aan de werknemer minder dan wat deze bijdraagt aan de productiviteit. In een tweede (en laatste) fase van de loopbaan, zal de werknemer worden gecompenseerd door een hoger loon (mogelijk hoger dan zijn bijdrage aan de productiviteit), maar om hier van te kunnen genieten, moet hij wel zorgen dat hij bij dezelfde werkgever kan blijven. De werknemer heeft dan een stimulans om te blijven (zodat de kosten van de opleiding kunnen worden gerecupereerd), en gaat bovendien hard werken zodat hij zeker bij deze werkgever kan blijven tot in de tweede fase. In de 21e eeuw is dit een model dat steeds minder met de werkelijkheid overeenkomt. Opleiding zit niet langer alleen maar geconcentreerd bij de aanvang van de loopbaan, werknemers blijven niet hun volledige loopbaan bij dezelfde werkgever, etc. Het handhaven van een anciënniteitssysteem (in zijn huidige vorm) in deze nieuwe context geeft dan vervolgens aanleiding tot allerlei perverse effecten: oudere werknemers zijn minder mobiel dan ze eigenlijk wel zouden willen, het systeem zorgt voor loonsverwachtingen die dan weer (een gedeelte van) de oudere werknemers uit de markt prijzen, etc. Door het geven van loonkostensubsidies gaat men dan wel de symptomen bestrijden ("de loonkost van (sommige) oudere werknemers is relatief te hoog"), maar doet men niets aan de onderliggende oorzaak ("het anciënniteitssysteem, of althans de wijze waarop dat in België wordt

vormgegeven, is aan herziening toe" <sup>1</sup>). Het is evident dat men dit ancienniteitssysteem niet van vandaag op morgen kan wijzigen, en dat een en ander wellicht gepaard zal moeten gaan met overgangsmaatregelen, maar het is daarom ook dat we spreken over een lange termijn visie.

- De loonkostensubsidies voor oudere werknemers zoals die momenteel wordt vorm gegeven in het federale beleid, is erg weinig selectief, en geeft dan vermoedelijk ook aanleiding tot aanzienlijke deadweight effecten. De cijfers uit sectie 4 suggereren alvast dat het grootste probleem zit bij de lager geschoolden en dus (meestal ook) lager verloonde werknemers. Werknemers tussen 50 en 57 komen in de huidige regeling weliswaar pas in aanmerking als hun bruto maandloon lager is dan 3000€ (boven 57 valt die loonvoorwaarde helemaal weg), maar dat kan bezwaarlijk een laag loon worden genoemd. Op deze wijze geeft de loonkostensubsidies voor oudere werknemers ook aanleiding tot stigmatisering van alle oudere werknemers.

Recent publiceerden Dejemeppe en Van der Linden een hervormingsvoorstel gericht op het verder versterken van de structurele vermindering voor de lage lonen. Aangezien in dit voorstel ook de oudere werknemers met een laag loon een substantiële ondersteuning krijgen, lijkt het ons ook voor het Vlaams Gewest zinnig om dit model naar voor te schuiven als alternatief voor de bestaande loonkostensubsidie voor ouderen.

In een recente bijdrage van Dejemeppe en Van der Linden, 2013<sup>2</sup> wordt voor het Waals Gewest een voorstel uitgewerkt waarin het budget van de drie belangrijkste doelgroepgerichte loonkostensubsidies die overkomen naar het Waals Gewest wordt gebruikt voor een versterking van de structurele vermindering voor de lage lonen. In dit voorstel wordt dus de federale structurele vermindering (die al een component 'laag loon' bevat<sup>3</sup>), en die voor alle duidelijkheid niet wordt overgedragen naar de gewesten, aangevuld met een bijkomende gewestelijke component 'laag loon'. De drie maatregelen waarvan het budget wordt gebruikt ter financiering van deze aanvullende component 'laag loon' zijn met name de RSZ-korting voor oudere werknemers, de RSZ-korting voor laaggeschoolde jongeren, en de RSZ-korting voor langdurig werklozen, volgens de auteurs goed voor 92% van het RSZ-budget dat overkomt naar het Waals Gewest. Ook in het Vlaams Gewest waren deze drie maatregelen in 2011 goed voor meer dan 88% van het totale budget doelgroepgerichte RSZ-kortingen.

Meer in concreto wordt voorzien dat voor een loon gelijk aan of kleiner dan het gewaarborgd minimuminkomen een vermindering wordt toegekend ten belope van 28% van het brutoloon (voor

<sup>1</sup> Belangrijk is in deze het inzicht dat vele kennis-economieën die niet zo heel erg verschillen van de Vlaamse economie, er wel inslagen om heel hoge werkzaamheidsgraden te realiseren in de leeftijdsgroep 50-65, zelfs met systemen van ancienniteit. In de groep 50-64 werken er in Vlaanderen 5,36 op de 10, in Frankrijk 5,47, in Nederland 6,46, in het VK 6,51, in Duitsland 6,82, in Noorwegen 7,45 en in Zweden 7,72. Nog meer dramatisch wordt de vergelijking wanneer we kijken naar de 55-64 jarigen: in deze groep werken er in Vlaanderen 3,89 op de 10, in Frankrijk 4,14, in Nederland 5,61, in het VK 5,67, in Duitsland 5,99, in Noorwegen 6,96 en in Zweden 7,23.

<sup>2</sup> Dejemeppe, M. & Van der Linden, B. (2013), Les soutiens financiers à la création d'emploi. Etude pour la Maison des Entreprises wallones ASBL, IRES, UCL

<sup>3</sup> De basisvermindering in de bestaande structurele vermindering bedraagt 400€ per trimester voor iedereen. Voor wie minder dan 1957€ per maand verdient, komt daar een component 'laag loon' bij, gelijk aan 0.1620 keer het verschil tussen het plafond en het loon. Voor wie meer dan 4000€ verdient per maand, is er dan weer een component 'hoog loon', gelijk aan 0.06 keer het verschil tussen het plafond en het loon.

een brutoloon van 1472€ per maand op 21 jaar wordt dan per trimester een vermindering van 3 keer  $1472 \cdot 0.28$  toegekend, zijnde 1236€ per trimester. Voor lonen die lager liggen, blijft de vermindering gelijk aan 28% van het brutoloon, maar zal de vermindering in centen uiteraard lager zijn). Voor lonen die hoger zijn dan het gewaarborgd minimuminkomen, wordt een vermindering toegekend die start op 1236€ per trimester voor een brutoloon van 1472€ per maand, en die dan, met het stijgen van het bruto-maandloon, lineair vermindert tot het bedrag van 400€ per trimester (bedrag dat nu ook al voorzien wordt in de federale structurele vermindering) voor een brutoloon van 1957€ per maand. De vermindering is dus 28% tot aan het gewaarborgd minimuminkomen (zodat daar nog een werkgeversbijdrage RSZ verschuldigd is van circa 6% als wordt uitgegaan van een normaal tarief van de werkgeversbijdrage van 34%). Voor bedragen hoger dan het gewaarborgd minimum inkomen zakt de vermindering dan van 28% geleidelijk naar net geen 7% ( $400\text{€}/3$  is circa 7% van 1957€) voor een bruto-maandloon van 1957€. Voor maandlonen die hoger zijn, wordt dan de (al bestaande) structurele vermindering van 400€ toegekend, zodat de procentuele vermindering geleidelijk verder daalt tot een bruto-maandloon van 4000€ ( $400\text{€}/3$  is 3,3% van 4000), waarna de federale component 'hoog loon' begint te spelen.

De auteurs voorzien verder dat kan worden rekening gehouden met het feit dat ook de leeftijd de hoogte van het loon bepaalt. Ze stellen voor om dit aspect in de regeling in te brengen door met name het maandinkomen waarop de component 'laag loon' wegvalt (1957€ in het bovenstaande voorbeeld) progressief op te trekken met het toenemen van de leeftijd.

In dit voorstel is er sprake van een significante loonkostenverlaging bij de lage lonen. De auteurs geven als mogelijk minpunt aan dat deze hervorming tot een soort van "lage loon val" zou kunnen leiden: iemand die valt onder de regeling lage lonen een bruto-loonsverhoging toekennen (vb. na promotie) zal immers erg duur worden voor de werkgever (de "lage loon val" wordt nog versterkt door de federale 'werkbonus', die aan werknemers met een laag loon een vermindering van de werknemersbijdrage RSZ toekent). Dit moet volgens de auteurs echter worden afgewogen ten opzichte van de hoofdredenen waarom er in de eerste plaats werd gekozen om de loonkostenverlaging te richten op de lage lonen: Wanneer men een lastenverlaging toekent, kan die voor verschillende doeleinden worden ingezet. Het verhoopt effect is dat de werkgevers, na vast te stellen dat de loonkosten zijn gedaald, meer werknemers in dienst zullen nemen (of houden). Het is echter ook perfect mogelijk dat de marge die vrijkomt dankzij de lastenverlaging, in de loononderhandelingen tussen werkgevers en werknemers wordt gebruikt om tegemoet te komen aan de looneisen van de (zittende) werknemers (geen ondenkbeeldig scenario in de huidige context, waar er weinig of geen ruimte is voor loonsverhogingen). In dat laatste geval is de impact op de werkgelegenheid veel kleiner of zelfs afwezig. Wat vervolgens heel belangrijk is, is de vaststelling op basis van diverse empirische studies, dat de vraag naar arbeid aan de onderkant van de loonschaal veel gevoeliger is voor loonkosten dan hogerop de loonschaal (elasticiteit van de vraag naar arbeid). Hieruit volgt dat de kans dat de lastenverlagingen weglekken naar loonsverhogingen i.p.v. te leiden tot extra werkgelegenheid veel kleiner is als men de lastenverlaging beperkt tot de lage lonen.

Verder valt nog te vermelden dat de auteurs voorstellen om de loonkostenverlaging bij de lage lonen aan te vullen met twee aanwervingssubsidies, met name één voor het aanwerven van laaggeschoolde jongeren in de beroepsinschakelingstijd, en één voor het aanwerven van langdurig werklozen. Beide aanwervingssubsidies zouden worden gegeven onder de vorm van een geactiveerde

uitkering (o.m. omdat er bij de lage lonen met een werkgeversbijdrage van circa 6% niet veel marge is om nog een substantiële steun te geven via een verdere RSZ-korting.

## 6. Naar een versterking van de ondersteuning voor lage lonen?

Het voorgestelde model is uiteraard niet te nemen of te laten zoals het voorligt, en men kan tal van parameters en modaliteiten anders invullen. Het is echter interessant om even afstand te nemen van de concrete modaliteiten, en het voorstel op zijn globale voor- en nadelen te beoordelen.

- door de selectie te maken op basis van het loon, wordt er vermeden dat voor allerlei specifieke doelgroepen specifieke loonkostensubsidiemaatregelen moeten worden ingericht (i.p.v. te werken met een afzonderlijke regeling voor de ouderen, de laaggeschoolden, de langdurig werklozen, bijstandtrekkers, etc., wordt er gewerkt met één regeling, n.l. op basis van de lage lonen).

- dit laat bovendien toe om ook binnen bepaalde doelgroepafbakeningen meer selectief te zijn. Zo zal er uiteraard een sterke samenhang zijn tussen lage lonen en een laag opleidingsniveau. Dit belet evenwel niet dat er ook in de groep van de personen met een laag opleidingsniveau sommigen zullen zijn die er wel in slagen om een hoger loon te verdienen. Dit wil dus zeggen dat deze personen, naast hun laag opleidingsniveau, ook beschikken over kenmerken die op de arbeidsmarkt wel meer worden gewaardeerd. Dit wil dan wellicht ook zeggen dat er helemaal geen loonkostensubsidie nodig is om deze personen aan het werk te helpen. Het criterium "laaggeschooldheid" is hier met andere woorden veel minder genuanceerd dan het criterium "laag loon": met een loonkostensubsidie die gericht wordt op de laaggeschoolden kunnen we deze beter verdienende laaggeschoolden niet uitfilteren, met het laag loon criterium uiteraard wel. Met betrekking tot de andere doelgroepkenmerken kunnen soortgelijke redeneringen worden gemaakt.

- de twee voorgaande elementen impliceren dat iedereen in een gelijke situatie (gelijk loon) ook gelijk wordt behandeld (gelijk voordeel).

- het hoofdargument waarom een loonkostensubsidie het best wordt toegekend op basis van het loon, is een effectiviteitsargument : de vraag naar arbeid is aan de onderkant van de loonschaal veel gevoeliger voor de loonkosten. Bij het gebruik van andere criteria (vb. leeftijd), zal men, naast een aantal laagbetaalde werknemers, vooral ook veel niet-laagbetaalden selecteren, zodat een veel grotere deadweight zal worden gegenereerd.

- voor veel van de momenteel bestaande loonkostensubsidies, moet men, opdat men er gebruik van zou kunnen maken, werkloos zijn of een leefloon genieten. Wie uit inactiviteit komt (vb. herintreders) kan dan ook niet genieten van deze maatregelen, terwijl dat wel het geval is bij een voordeel gebaseerd op de hoogte van het loon.

- het toegekende voordeel is substantieel, hetgeen, zoals boven gesteld, wenselijk is als men ook voldoende selectief wil te werk gaan.

- het voorstel is transparant, en geënt op de bestaande structurele vermindering.

- door de koppeling aan het loon, kan er sprake zijn van een automatische toekenning door de RSZ: de werkgever hoeft niets aan te vragen, ook de Vlaamse administratie heeft er geen werk aan.

- er is iets te zeggen om enige stabiliteit in het arbeidsmarktbeleid te hebben. Een structurele loonkostensubsidie op basis van het criterium laag loon kan voor geruime tijd meegaan, al zal men wel af en toe de loongrenzen moeten indexeren en aanpassen. Dit in tegenstelling tot het werken met een heel stel van doelgroepen met voor ieder een afzonderlijke loonkostensubsidie : de arbeidsmarktpositie van doelgroepen kan over de tijd heen verergeren of verbeteren, zodat de regeling veel minder stabiel en voorspelbaar zal zijn.

- het voorstel zou wel kunnen aanleiding geven tot een "lage loon val".

## **7. Subsidies combineren met andere incentives**

In de inleiding werd reeds aanbevolen om bij het geven van een (tijdelijke) aanwervingssubsidie ook incentives in te bouwen die de werkgever er toe aanzetten om te investeren in een productiviteitstoename van de gesubsidieerde werknemer. Gezien de Vlaamse bevoegdheden, is hier wellicht een rol weggelegd voor het opleidingsinstrument. Zo zou men de aanwervingssubsidie voor bepaalde doelgroepen kunnen uitbreiden met een opleidingssubsidie (al moet wellicht worden nagegaan wat hier binnen de Europese regelgeving toegestaan is).

Dit lijkt zeker interessant bij de aanwerving van een oudere werknemer, aangezien net t.a.v. deze groep de bereidheid bij werkgevers om te investeren in opleiding kleiner is, omdat men oordeelt dat de terugverdienperiode relatief kort zal zijn (aangezien oudere werknemers misschien langer bij de organisatie zullen blijven dan de gemiddelde jonge "job-hopper", is het maar de vraag of deze redenering altijd steek houdt, maar dat doet hier verder weinig ter zake). De opleidingsondersteuning bij het in dienst nemen van oudere werknemer zou bovendien een soort van pasmunt kunnen zijn voor de outplacementverplichting die op haar beurt immers ook een belemmering schijnt te vormen bij het aanwerven van ouderen.

**Te noteren valt dat het IBO-systeem eigenlijk kan beschouwd worden als een soort van tijdelijke aanwervingssubsidie gekoppeld aan een opleiding (zij het een weinig selectieve versie).**