

# Evaluatie van de impact van de Europese werkgelegenheidsstrategie in België

*DULBEA-HIVA*

## *SAMENVATTING*

Er bestaat geen twijfel over dat het werkgelegenheidsbeleid en het beleid van de arbeidsmarkt in België wijzigingen hebben ondergaan in functie van de Europese richtsnoeren betreffende werkgelegenheid. De staatsorganen op de verschillende niveaus en de sociale partners werden, enerzijds door de richtsnoeren en anderzijds door de aanbevelingen van de Commissie, aangespoord bepaalde van de bestaande regels aan te passen en nieuwe maatregelen in te voeren. Dit houdt echter niet in dat alle door de richtsnoeren en de aanbevelingen van de Commissie voorgestelde koerswijzigingen in het werkgelegenheidsbeleid een ommekeer hierin teweeggebracht hebben. Enerzijds, omdat bepaalde zwaarwegende trends in het Belgische werkgelegenheidsbeleid terug te vinden zijn in de Europese richtsnoeren en aldus veeleer bevestigd werden door deze laatste en anderzijds, omdat vele maatregelen of beleidslijnen betreffende de arbeidsmarkt het rechtstreeks of onrechtstreeks resultaat zijn van de sociale raadpleging en het sociaal overleg. Bijgevolg is het invoeren van veranderingen een veel delicateser iets en vallen deze niet noodzakelijk samen met de voorkeuren van de sociale partners.

### **1. Uitwerking van het werkgelegenheidsbeleid**

De Europese werkgelegenheidsstrategie en de bijpassende richtsnoeren hebben geleid tot wijzigingen en vernieuwingen in alle takken van het werkgelegenheidsbeleid. In elk van de vier pijlers is het mogelijk de belangrijkste veranderingen te identificeren, tenminste vanuit het standpunt van de ingevoerde maatregelen. We zullen inderdaad kunnen vaststellen dat wat de efficiëntie van de maatregelen betreft, hun beoordeling zeer beperkt blijft en in het merendeel van de gevallen ronduit onmogelijk omdat ofwel de maatregelen te recent zijn ofwel de gegevens nodig voor een degelijke evaluatie ontbreken.

#### **1.1 Capaciteit op het vlak van toetreding tot de arbeidsmarkt**

Verschiedende nieuwe maatregelen verdienen de aandacht: de inschakelingstrajecten, het startbanenplan (Rosetta-plan) en het opzetten van een globaal plan ter organisatie van het loopbaaneinde. Het belang van deze programma's huist niet alleen in hun inhoud (de doelgroep, het aantal betroffen personen) maar ook in hun uitwerking: de toetredingspaden zijn het resultaat van een samenwerking tussen de verschillende federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden; de regelingen betreffende het einde van de loopbaan worden globaal beschouwd en geleidelijk aan komt men tot een geïntegreerde aanpak van de risicogroepen (waaronder zich die mensen bevinden die moeilijk een job vinden omwille van ziekte of handicap).

De bestaande werkloosheids- en inactiviteitsvallen werden geïdentificeerd en maatregelen werden getroffen om die valstrikken te elimineren. Maar het oorzakelijk verband tussen de vermindering van de financiële valstrikken enerzijds en de toename van de werkgelegenheid anderzijds is theoretisch en empirisch ver van duidelijk aangetoond in tegenstelling tot wat de Europese instantie in dat opzicht laat doorschemeren. Bovendien blijft het gevolg voor de werkgelegenheid moeilijk te bepalen omwille van de nieuwigheid van zulke maatregelen alsook de afwezigheid van gegevens die toelaten hun wezenlijke effect te meten. In verband met de duidelijke doeltreffendheid van de verschillende integratieprogramma's tussen 1998 en 2001 maar dit geldt voor het geheel van de evaluatie van de jaren 1998-2000, zijn we getuige van een periode van economische groei. Bijgevolg is het bijzonder moeilijk om de invloed van de programma's te onderscheiden van de invloed uitgeoefend door de economische voorspoed die zich vertaald heeft in betrekkelijk hoge groeicijfers. De maatregelen getroffen gedurende deze vier jaren moeten dus ook geanalyseerd worden in het kader van hun prestaties in tijden van recessie of conjuncturele vertraging.

## **1.2 Ondernemerschap**

Dit is misschien wel één van de zwakste punten omdat geen precieze definitie van de te behalen doelen bestaat, namelijk met betrekking tot het bedrijfstype waarvan men de stichting wil aanmoedigen. Binnen deze denkplaatse kunnen de gehanteerde instrumenten ver uiteenlopen gaande van een kostenvermindering (eerste-instantie, ...) tot een verbetering van de situatie wat betreft opleiding en vernieuwing. De verwezenlijkte vooruitgang blijft eveneens moeilijk te meten (vermindering met 25% van de administratieve lasten).

De vermindering van de arbeidslasten is een sterke lijn van het Belgische werkgelegenheidsbeleid. In de rug gesteund door de richtsnoeren heeft men de bestaande regels tegelijkertijd uitgediept en vereenvoudigd met het oog op de verlaging van hun administratieve kost en de verhoging van hun doelmatigheid. Desalniettemin weerspiegelt het niveau van de fiscale en parafiscale voorheffingen bepaalde maatschappelijke keuzes, met name het belang dat gehecht wordt aan de sociale bescherming en de herverdeling van de inkomens. Een grote fiscale druk en een gegeven financieringsstructuur zijn niet noodzakelijkerwijs incompatibel met het stimuleren van de groei, de competitiviteit en het scheppen van werkgelegenheid. Samengaand met de verplichting van het budgettaire evenwicht impliceert het beleid van de lastenvermindering de facto een steeds kleinere investering in de essentiële overheidsuitgaven op het vlak van de opleiding, het onderwijs en het onderzoek bijvoorbeeld. Vanuit dit oogpunt wordt het mogelijk de toepasselijkheid van de richtsnoeren aan te vechten vermits ze voorbijgaan aan deze keuzes.

## **1.3 Modernisering van de arbeidsorganisatie**

Dit is een traditioneel actiedomein van de Belgische politiek. Het wordt gekenmerkt door zowel individuele als collectieve maatregelen. Op dit vlak hebben de richtsnoeren weinig invloed uitgeoefend maar de Belgische politiek in deze materie heeft erin bestaan de beschouwingen aangaande de modernisering van de arbeidsorganisatie en de werktijd te laten aansluiten bij de richtsnoeren. Met andere woorden werden deze vragen niet alleen benaderd in de geest van de derde pijler maar ook in die van de vierde pijler: er werd rekening

gehouden met de gender-dimensie bijvoorbeeld in de hervorming van het systeem van loopbaanonderbreking.

Dit is ook een domein waarin België zich onderscheiden heeft dankzij haar vernieuwende visie die erin bestaat arbeidsduurvermindering in een carrière-perspectief te plaatsen via het toekennen van een tijdskrediet van één jaar. Het is echter te vroeg om zich reeds aan een evaluatie van dit systeem te wagen en om de resultaten ervan te vergelijken met het systeem van de loopbaanonderbrekingen. Op dezelfde manier zal het ook nog enkele jaren vergen vooraleer het geheel van middelen dat ter beschikking werd gesteld van de sociale partners, op federaal of gewestelijk niveau, zal kunnen beoordeeld worden. De omzetting in collectieve overeenkomsten per sector of onderneming impliceert tijdsduur en zal enkel doeltreffend zijn in de mate dat de toepassing van deze voorzieningen gewenst wordt door de sociale gesprekspartners. De macro-economische omkadering van de sociale onderhandelingen via de loonstandaard kan eveneens een rem vormen voor de aanpassing van de arbeidsduur als bestanddeel van de modernisering van de werkorganisatie.

Eén dimensie ontbreekt echter in deze geïntegreerde benadering (wettelijk kader, collectieve onderhandelingen, individueel-collectief, organisatie van de arbeidsduur tijdens de periode van het beroepsleven): het betreft de dimensie reorganisatie van de sociale tijd (transport, openbare en privé-diensten waaronder systemen voor de verzorging van personen, kinderen en afhankelijke personen).

#### **1.4 Gelijkheid van kansen**

Dit is zonder twijfel het gebied van overheidstussenkomst dat het meest baat heeft gehad bij de Europese werkgelegenheidsstrategie. Vanuit het oogpunt van gendermainstreaming werd aanhoudend vooruitgang geboekt wat betreft het verzamelen en het verspreiden van statistisch materiaal dat geventileerd is volgens sekse. Een inter-departementele werkgroep werd opgericht in 2000. Deze zal de kern vormen van het permanent Comité voor kansengelijkheid. Tot slot, in 2001 werd een interministeriële conferentie in het leven geroepen waarin zowel de federale regering als de gewestelijke regeringen zetelen en die tot doel heeft de samenhangendheid van het beleid voor kansengelijkheid dat gevoerd wordt op de verschillende machtsniveaus te verzekeren. Wat betreft de rechtstreekse maatregelen kan men stellen dat ze geconcentreerd waren op de loonongelijkheden (classificatieroosters, indicators van loonongelijkheid) alsook op de kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van de kinderopvangsystemen.

De toepassing van de mainstreaming heeft daarentegen geen opmerkelijke vooruitgang geboekt in het systeem van de collectieve relaties. De gelijkheid tussen man en vrouw wordt er nog altijd niet als een prioriteit beschouwd.

### **3. Evolutie van de coördinatie tussen de federale Overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten.**

#### **3.1 Noodzakelijke inspanning tot vereenvoudiging**

Eén van de specifieke aanbevelingen voor België is tegelijkertijd “De coöperatie tussen de diverse overheden te verbeteren die belast zijn met de invoering van het nationaal actieplan”. De verdeling van de bevoegdheden op het vlak van de werkgelegenheid tussen de federale overheid enerzijds en de gewestelijke en communautaire overheden anderzijds, biedt aan de Gemeenschappen en de Gewesten de mogelijkheid om maatregelen te nemen die beter beantwoorden aan de specificiteit van hun arbeidsmarkt. Als gevolg daarvan kan het grote aantal maatregelen dat op het vlak van de werkgelegenheid genomen wordt, in het bijzonder verklaard worden door het feit dat een federale maatregel dikwijls een gewestelijk of communautair equivalent heeft en dan enkel van toepassing is op de bevolking die aan deze gewestelijke of communautaire overheid onderworpen is. Een ernstige inspanning tot vereenvoudiging is evenwel noodzakelijk omdat bepaalde programma's voor werkgelegenheid concurreren met elkander. De inspanningen tot vereenvoudiging betroffen tegelijkertijd de harmonisering en de verduidelijking van de verschillende verordeningen en van hun toepassing op gewestelijk en communautair vlak. We wijzen op de hervorming van de Plannen voor de geleidelijke terugdringing van de werkloosheid, de maatregelen van het Programma voor Beroepsovergang (eerste pijler), het belang dat gehecht wordt aan de administratieve vereenvoudiging van de formaliteiten in verband met de maatregelen voor werkgelegenheid in het kader van het Samenwerkingsakkoord (1998) dat werd afgesloten tussen de federale, gewestelijke en communautaire overheden (tweede pijler) en de vereenvoudiging en de harmonisering van de verminderingen of de sociale zekerheid bijdragen.

#### **3.2 Inspanning tot coördinatie**

Sinds de invoering van de nationale actieplannen in 1998 is de coördinatie tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten in positieve zin geëvolueerd. Deze betere samenwerking tussen de verschillende machtsniveaus geschiedt voornamelijk via de vermeerdering van de samenwerkingsakkoorden tussen de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen. Op dit vlak vermelden we het samenwerkingsakkoord ter harmonisatie en vereenvoudiging van de maatregelen voor de werkgelegenheid in 1998, de akkoorden omtrent het begeleidingsplan van jonge werklozen in 1999, de akkoorden omtrent de integratie van jonge werkzoekenden naar de eerste werkgelegenheidsconventie in 2000 en 2001, de akkoorden omtrent de trekkingsrechten in 2000 en het akkoord dat in 2000 zorgde voor de oprichting van de ENIAC.

Vanuit het oogpunt van de vierde pijler werd een Interministeriële Conferentie over de gelijkheid opgericht met de Ministers die belast zijn met de gelijkheid van kansen en met de werkgelegenheid om de acties tussen de verschillende overheidsniveaus te coördineren..

Om op dit moment tot een betere samenwerking te komen, wordt erop gelet dat de statistieken en alle indicatoren uitgesplitst worden volgens gewest. Zodoende kan elk gewest zijn resultaten in de verschillende domeinen kennen en beter zijn beleid afstemmen.

### **3.3 Lokale partners**

In België is men momenteel bezig met het invoeren van 5 Territoriale Pacten voor de Werkgelegenheid. Twee pacten situeren zich in Vlaanderen, twee pacten bevinden zich in Wallonië en de laatste wordt in Brussel uitgewerkt. Deze pacten worden alle uitgevoerd door middel van een breed en representatief partnerschap van de belangrijke componenten van de burgerlijke maatschappij van het territorium zodat een geheel van operators bijeenkomt die niet noodzakelijkerwijze de gewoonte hebben om overleg te plegen over concrete initiatieven op het vlak van de werkgelegenheid. De 5 pacten samen voorzien overigens de schepping van ongeveer 1 500 directe banen.

Elke TPW beschikt over zijn eigen prioriteiten, maar de belangrijkste categorieën van maatregelen die we in de TPW's terugvinden, betreffen de opwaardering van het endogene potentieel, het economisch milieu van de lokale ondernemingen en de integratie- en opleidingsacties.

Wat de evaluatie van de impact van de uitvoering van de TPW's op het vlak van nieuwe werkgelegenheid betreft, heeft men het recht vast te stellen dat een studie die de reële globale impact van elk territoriaal pact meet, om meerdere redenen ontbreekt. Eerst en vooral spreken verschillende coördinatoren van een gebrek aan toegekende financiële middelen, maar ook van een gebrek aan preciese methodologie.

## **4. Beoordeling van de doeltreffendheid van de beleidsvoering en de maatregelen in het kader van de nationale actieplannen**

### **4.1 De zwakte van de evaluaties**

Eén van de grootste moeilijkheden die wij bij deze evaluatie van de Europese strategie voor werkgelegenheid ondervinden, is het cruciale gebrek aan wetenschappelijke evaluaties van de talrijke maatregelen die in België genomen werden, onder andere ter uitvoering van de richtsnoeren. Het is een gemeenplaats geworden te zeggen dat er geen evaluatiecultuur bestaat van de openbare beleidsvoering in België. Het is daarom extreem moeilijk om de uitwerking in te schatten van de invoering in België van de Europese strategie voor werkgelegenheid. En de vragen in verband met de duidelijke impact op de stijging van de werkgelegenheid en de daling van de werkloosheid die de hoofddoelen blijven van deze strategie die haar concrete vorm aanneemt in de richtsnoeren, blijven onbeantwoord. Dit evaluatieverslag en zijn bijlagen is rijk aan brutoresultaten, aantal betroffen personen en deelnemers, uitgetrokken budgetten en het relatieve belang van de verschillende beleidsvoeringen maar we kunnen maar heel weinig zeggen over de nettoresultaten en dus de doeltreffendheid van de beleidsvoeringen en dat voor alle thema's die in dit verslag aan bod komen. De evaluatie kan geen genoegen nemen met een reeks van indicatoren.

### **4.2 Conjuncturele impact**

Dit gebrek aan evaluerende studies impliceert eveneens dat het heel moeilijk is om in de soms bemoedigende brutoresultaten van bepaalde ingevoerde maatregelen een onderscheid te maken tussen de uitwerking van een gunstige conjunctuur tussen 1998 en 2001 en de

doeltreffendheid van de ingevoerde maatregelen vóór of tijdens deze periode. Het is overigens waarschijnlijk dat bepaalde van deze programma's pas hun volledige uitwerking krijgen in een periode van conjuncturele vertraging.

Het is ook evident dat drie of vier jaar een te korte termijn is om de doeltreffendheid van een maatregel te kunnen beoordelen en sommige beleidsvoeringen die in het kader van dit rapport worden onderzocht, zijn heel recent.

## **5. Adequatie van de richtsnoeren**

### **5.1 Doelgroepen en duidelijke doeltreffendheid**

Het kan dat de bepaling van de doelgroepen in de richtsnoeren niet overeenkomt met de specifieke situatie op de arbeidsmarkt. Dat verklaart waarom richtsnoer 1 omtrent volwassen werklozen slechts gedeeltelijk werd toegepast. Preventieve maatregelen ten voordele van wie nog geen 12 maand werkloos is, vallen inderdaad moeilijk te rechtvaardigen indien een op zijn minst even grote steun niet gegeven wordt aan wie de drempel van de langdurige werkloosheid reeds overschreden heeft, in het bijzonder dan aan de harde kern, dat wil zeggen wie sinds meer dan 2 of 3 jaar werkloos is.

De bepaling van grote doelgroepen, ongetwijfeld onvermijdelijk wanneer er op schaal van de 15 landen van de Unie wordt geredeneerd, is problematisch vanuit het oogpunt van de doeltreffendheid van de maatregelen en van de uitgetrokken budgetten. De diverse evaluatiestudies die in de landen van de Unie werden uitgevoerd, zijn het op zijn minst eens over één ding: hoe groter de doelgroep, hoe meer de uitwerkingen van substitutie en geluk gaan bijdragen tot het verminderen van de duidelijke uitwerkingen van het werkgelegenheidsbeleid.

### **5.2 Sociaal-politieke keuzes en neutraliteit van de richtsnoeren**

In het evaluatieverslag wordt benadrukt dat bepaalde richtsnoeren de uitdrukking zijn van niet noodzakelijk expliciete sociaal-politieke keuzes. Dat is het geval wanneer het om verlagingen gaat van fiscale en parafiscale heffingen die de keuzes van de maatschappij weerspiegelen, in het bijzonder het belang dat gehecht wordt aan sociale bescherming en aan de herverdeling van de inkomsten. Zoals hiervoor benadrukt, zijn een grote fiscale druk en een gegeven financieringsstructuur niet noodzakelijkerwijs incompatibel met het stimuleren van de groei, de competitiviteit en het scheppen van werkgelegenheid. Samengaand met de verplichting van het budgettair evenwicht impliceert het beleid van de lastenvermindering de facto een steeds kleinere investering in de essentiële overheidsuitgaven op het vlak van de opleiding, het onderwijs en het onderzoek bijvoorbeeld. De pertinentie van de richtsnoeren kan vanuit dit oogpunt in vraag gesteld worden omdat zij deze keuzes buiten beschouwing laten door hoofdzakelijk als technische maatregelen over te komen die enkel de mechanismen voor de vraag naar werkgelegenheid gekoppeld aan de arbeidskost verantwoordelijk stellen.

### **5.3 Arbitrage tussen de vereisten van snelle resultaten en de verplichtingen tot onderhandelen**

Het mechanisme dat in het kader van de Europese strategie voor werkgelegenheid werd opgelegd, uit zich via de noodzaak voor de lidstaten om jaarlijks resultaten voor te leggen die voor bepaalde richtsnoeren en beleidsvoeringen berekend worden. Hoewel het voor sommige richtsnoeren inderdaad mogelijk is om snel de resultaten van de gevolgde beleidsvoering te registreren, althans in grove termen, lijkt de eis van snelle, vaak jaarlijkse resultaten niet pertinent te zijn voor andere richtsnoeren die impliceren dat een volledig institutioneel en conventioneel proces succesvol is om hun doeltreffende toepassing en hun succes te verzekeren.

De 3<sup>de</sup> pijler van de richtsnoeren legt terecht de nadruk op het betrekken van de sociale gesprekspartners (wat ook geldt voor de andere pijlers). We zien ons echter geconfronteerd met verschillende ritmes: de NAP' s moeten jaarlijks gerealiseerd worden en hun evaluatie volgt hetzelfde ritme. In België wordt het ritme van de collectieve onderhandelingen hoofdzakelijk bepaald door het ritme van de interprofessionele akkoorden, dat wil zeggen om de twee jaar. Het is tussen twee interprofessionele akkoorden in dat bepaalde voorschriften die op interprofessioneel niveau (dat wil zeggen federaal en voor alle takken van bedrijvigheid), op het niveau van de Nationale Arbeidsraad, op het niveau van de Paritaire Commissies of de ondernemingen werden goedgekeurd, eventueel een concrete vorm aannemen. De nieuwe voorschriften die in het kader van de aanpassingen en de verkortingen van de arbeidsduur werden goedgekeurd, zullen pas over één of twee jaar hun uitwerking krijgen in de vorm van ondertekende collectieve conventies. Wat de gevolgen voor de werkgelegenheid betreft, zowel kwantitatief als kwalitatief, zal de evaluatie nog enkele jaren langer op zich laten wachten.

België heeft er duidelijk voor geopteerd om het bestaande systeem van de collectieve onderhandelingen niet te “bruuskeren” wat het succes op lange termijn zou moeten verzekeren van de maatregelen die als wet voorgesteld en goedgekeurd werden.

Een tweejarig ritme lijkt meer gepast, temeer omdat de collectieve onderhandelingen in talrijke landen min of meer volgens deze frequentie plaatsvinden.

#### **5.4. Kan men elk jaar met iets nieuws op de proppen komen?**

De eerste nationale actieplannen boden de lidstaten de gelegenheid om de verschillende gevolgde beleidsvoeringen op papier te zetten, ook al waren sommige daarvan niet noodzakelijkerwijs nieuw. Het lijkt moeilijk om dit ritme aan te houden en jaarlijks nieuwe maatregelen uit te werken als de snelheid van hun conceptie, toepassing en de evaluatie van de resultaten lager ligt. De vereiste van jaarlijkse NAP' s dreigt dan uit te lopen op een inflatie van niet noodzakelijkerwijs pertinente maatregelen ten koste van de doeltreffendheid op lange termijn.