



LAAGGESCHOOLDEN IN BELGIË EN VLAANDEREN

Stage-opdracht Thomas De Rous (UGent)

Thomas De Rous
Raf Boey

INLEIDING

Sinds de 6^e staatshervorming heeft Vlaanderen vrijwel de volledige bevoegdheid gekregen om een actief arbeidsmarktbeleid te voeren. Het passief beleid (uitkeringen), de arbeidsfiscaliteit en de sociale zekerheid zijn – samen met het sociaal overleg – zowat de enige werkgelegenheidsbevoegdheden die nog federaal zijn. Nu deze staatshervorming stilaan uitgerold is en de Vlaamse overheid over een homogener bevoegdhedenpakket beschikt, is het zinvol om de doelmatigheid van het beleid eens onder de loep te nemen.

In dit rapport stellen we scherp op het hoofddoel van het arbeidsmarktbeleid: het verhogen van de werkzaamheid. Met andere woorden: ‘Alle talenten aan de slag’, ‘jobs, jobs, jobs’,... Hierbij stellen we meteen vast dat Vlaanderen een ontstellend lage werkzaamheidsgraad kent onder laaggeschoolden, en dat de kloof tussen laag- en hooggeschoolden bij de grootste in Europa is. We lijken ons doel dus niet erg goed te bereiken.

Anderzijds bekijken we ook de middelen die ingezet worden om de doelstelling te bereiken: de verschillende beleidsmaatregelen binnen het arbeidsmarktbeleid, en het aanbod aan jobs op de reguliere arbeidsmarkt. Hierbij stellen we vast dat Vlaanderen en België aan de top staan in Europa qua uitgaven aan arbeidsmarktbeleid, maar zoals daarnet opgemerkt, we behalen hiermee vooralsnog ons doel niet.

In dit rapport omschrijven we de verschillende soorten van arbeidsmarktbeleid die in Europa gevoerd worden, en in welke mate de landen die op bepaalde maatregelen inzetten ook een hogere werkzaamheidsgraad bij laaggeschoolden realiseren. De sociale economie laten we echter buiten beschouwing, aangezien het om een zeer specifieke doelgroep gaat (personen met een handicap, sociaalpsychologische problemen, etc.), en de maatregel bijgevolg niet volgens dezelfde criteria op haar activerend karakter beoordeeld kan worden. Daarnaast bekijken we ook het soort jobs die laaggeschoolden uitoefenen, zowel in Vlaanderen als in de rest van Europa. We gaan na of er voldoende jobs zijn, en wat mogelijke oorzaken zijn van de tekorten.

1. Arbeidsmarktbeleid in België en Vlaanderen

Algemene cijfers

We kijken eerst naar de middelen die naar arbeidsmarktbeleid stromen. Hierbij gaan we ervan uit dat indien er een groot deel van het BBP voor arbeidsmarktbeleid gebruikt wordt, de arbeidsmarkt in kwestie dan ook goed presteert. In onderstaande cijfers tellen we voor België de dienstencheques en de gesubsidieerd contractuelen mee als arbeidsmarktbeleid, hoewel de Europese Commissie deze maatregelen weigert te erkennen als arbeidsmarktbeleid omdat ze niet beperkt zijn in de tijd. Aangezien dit rapport het Vlaamse/Belgische arbeidsmarktbeleid evalueert, is het echter zinvoller om ze wel mee te rekenen.

Tabel: Aandeel van het BBP dat uitgegeven wordt aan arbeidsmarktbeleid (2014)

Land	Procent van BBP voor arbeidsmarktbeleid	Land	Uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid
Belgium	3,37	Denmark	1,79
Denmark	3,22	Belgium	1,45
Netherlands	3,03	Sweden	1,30
Spain	2,99	Finland	1,02
Finland	2,84	France	0,99
Ireland	2,61	Hungary	0,86
France	2,46	Netherlands	0,83
Austria	2,21	Austria	0,80
Sweden	1,91	Ireland	0,78
Italy	1,91	Germany	0,66
Portugal	1,88	Spain	0,55
Germany	1,60	Portugal	0,55
Hungary	1,12	Norway	0,50
Cyprus	1,04	Poland	0,48
Slovenia	0,98	Slovenia	0,37
Norway	0,88	Czech Republic	0,37
Greece	0,86	Greece	0,34
Poland	0,79	Italy	0,30
Bulgaria	0,62	Lithuania	0,24
Croatia	0,62	Croatia	0,23
Czech Republic	0,59	Bulgaria	0,21
Slovakia	0,55	Slovakia	0,20
Lithuania	0,43	Cyprus	0,13
Romania	0,22	Romania	0,09

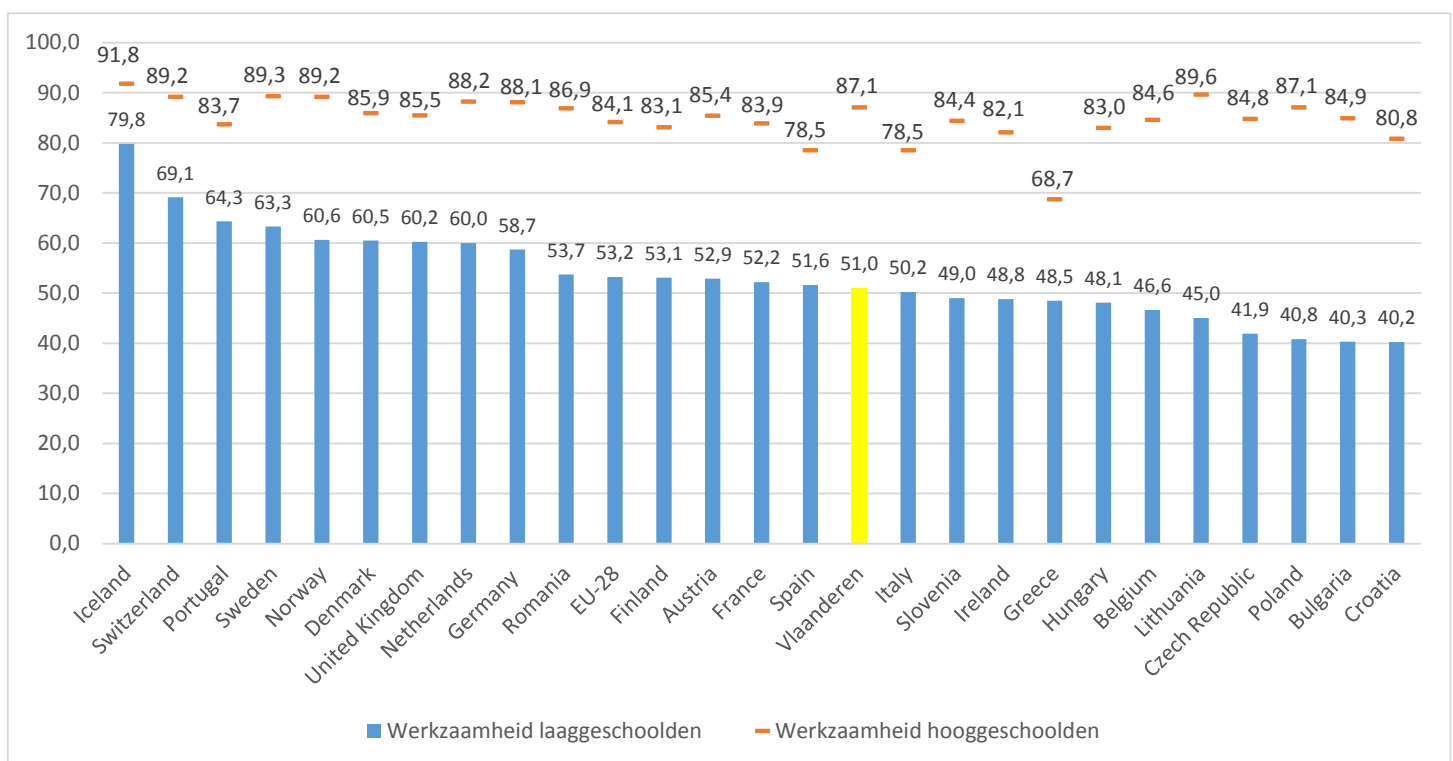
Bron: Eurostat, eigen berekeningen

België spendeert 3,37% van haar BBP aan arbeidsmarktbeleid, en is daarmee koploper in Europa. Het gaat in totaal om 13.473.072.000 euro. Binnen het arbeidsmarktbeleid kunnen we het onderscheid maken tussen passief en activerend arbeidsmarktbeleid. Passief arbeidsmarktbeleid omvat alle soorten uitkeringen, zoals SWT (brugpensioen) en werkloosheidsuitkeringen. Het activerend arbeidsmarktbeleid omvat begeleiding, opleiding, tewerkstellingsmaatregelen, ondersteunende tewerkstelling (= sociale economie) en directe jobcreatie. Hoewel meer dan de helft van de Belgische uitgaven naar passief beleid gaat, staat België nog steeds op 2^e plaats in Europa qua uitgaven aan

actief arbeidsmarktbeleid. Vooral de uitgaven voor de dienstencheques en de gesubsidieerd contractuelen wegen in België zwaar door.

Wanneer landen investeren in arbeidsmarktbeleid, nemen we aan dat dit zich vertaalt in goede arbeidsmarktprestaties. Daarbij kijken we in de eerste plaats naar de werkzaamheidsgraad. Onderstaande figuur toont de werkzaamheidsgraad van hoog- en laaggeschoolden in Europese landen. Hierbij valt op dat de meeste landen vrij gelijkaardig scoren bij de hooggeschoolden. Doorgaans schommelt hun werkzaamheidsgraad tussen 80 en 90%. De uitzonderingen zijn Griekenland, Spanje, Italië en Cyprus, waar de werkzaamheid van hooggeschoolden onder druk van moeilijke economische omstandigheden lager ligt.

Figuur: Werkzaamheidsgraad laag- en hooggeschoolden (2015)



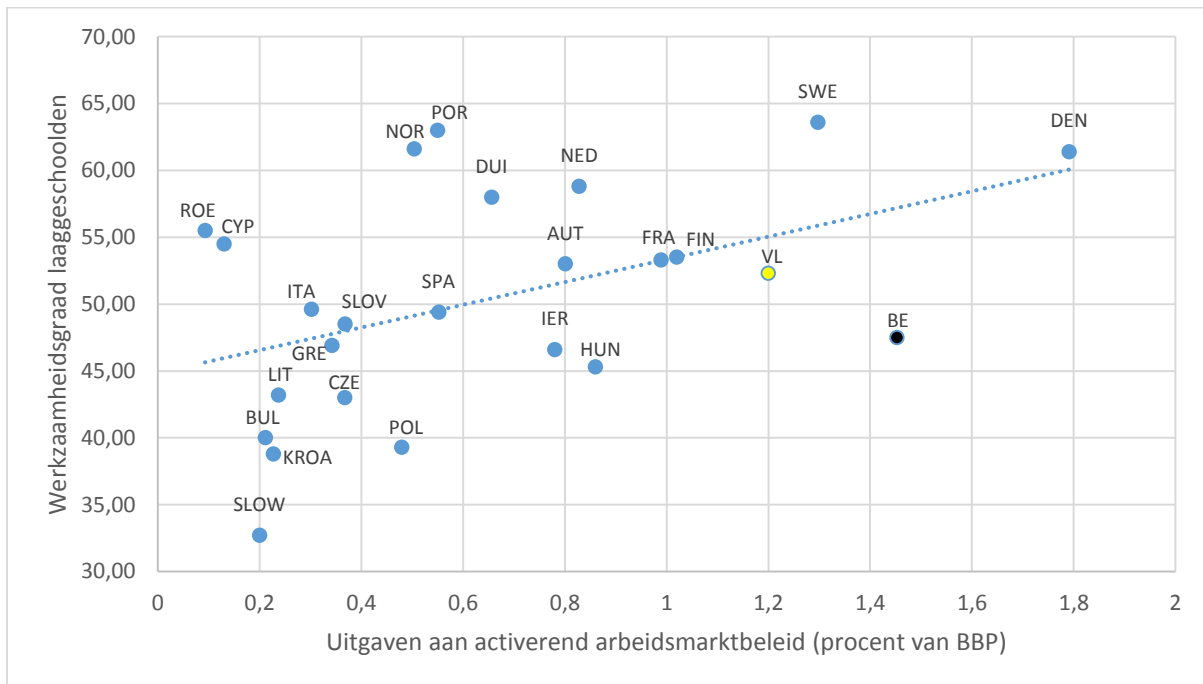
Bron: Eurostat, eigen berekeningen

Bij de laaggeschoolden is het beeld echter zeer verschillend. Uit bovenstaande grafiek blijkt dat het Vlaams Gewest het op vlak van de tewerkstelling van laaggeschoolden niet bijster goed doet. Slechts 51% van onze laaggeschoolden zijn werkzaam. We scoren nipt beter dan Italië en slechter dan Spanje, landen in crisis. België in z'n geheel doet het met 46,6% nog slechter, waarmee we het 1% beter doen dan Griekenland, dat in het huidige klimaat niet meteen een referentie kan worden genoemd. Het is opvallend dat de Scandinavische landen, maar ook Nederland, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk het zeer goed doen. Uitschieter is Portugal, een land in crisis, dat toch erin slaagt zijn laaggeschoolden aan het werk te zetten. De kloof tussen laaggeschoolden en hooggeschoolden varieert van 20 procentpunt in Portugal tot bijna 50 procentpunt in Slovaakse. Vlaanderen doet het met 35 procentpunt ook absoluut niet goed. Als we deze oefening beperken tot de 25-49-jarigen, om verschillen in het eindeloopbaanbeleid te corrigeren, verkrijgen we dezelfde resultaten.

De overheid steekt dus wel degelijk veel middelen in de arbeidsmarkt, maar voor laaggeschoolden lijken deze niet te werken. We zouden ons dus vragen kunnen stellen bij de efficiëntie van het Belgische arbeidsmarktbeleid op dit gebied. Wanneer we het verband bekijken tussen de

overheidsmiddelen die landen inzetten voor activerend arbeidsmarktbeleid en het aandeel werkende laaggeschoolden zien we ook een positieve correlatie (zie volgende figuur). Hoe hoger de investering in actief arbeidsmarktbeleid, hoe hoger de werkzaamheid van laaggeschoolden. België is in het zwart gemarkeerd en valt dus een stuk onder de lijn. Gezien de budgetten die we voor arbeidsmarktbeleid reserveren, zouden we betere resultaten moeten kunnen halen.

Figuur: Correlatie werkzaamheidsgraad laaggeschoolden (%) en uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid in percentage van het BBP (2014)



Bron: Eurostat, eigen berekeningen

We zien hierboven duidelijk dat de Scandinavische landen veel uitgeven aan het actief arbeidsmarktbeleid en een hoge werkzaamheidsgraad behalen bij laaggeschoolden. Dit is echter een constante, de landen die over het algemeen meer laaggeschoolden aan het werk zetten geven ook meer uit. België is echter een frappante uitzondering. Met 1,5% van het BBP naar actief arbeidsmarktbeleid zouden we zeker betere resultaten mogen verwachten. Landen die weinig uitgeven aan dit beleid dragen ook meestal de consequenties. Slowakije geeft slechts een magere 0,2% uit aan actief arbeidsmarktbeleid, maar de werkzaamheid van laaggeschoolden bedraagt 32,7%. Landen die over het algemeen veel middelen investeren in actief arbeidsmarktbeleid ervaren ook over het algemeen de positieve consequenties. Zweden geeft 1,3% uit van het BBP, en zit in de top van Europa op vlak van werkzaamheid van laaggeschoolden. Tegelijk merken we op dat een aantal landen, zoals Duitsland, Nederland en Noorwegen, een beduidend hogere werkzaamheidsgraad kennen bij laaggeschoolden, hoewel ze minder investeren in actief arbeidsmarktbeleid dan Vlaanderen. Hun beleid lijkt dus efficiënter.

Maatregelen activerend arbeidsmarktbeleid

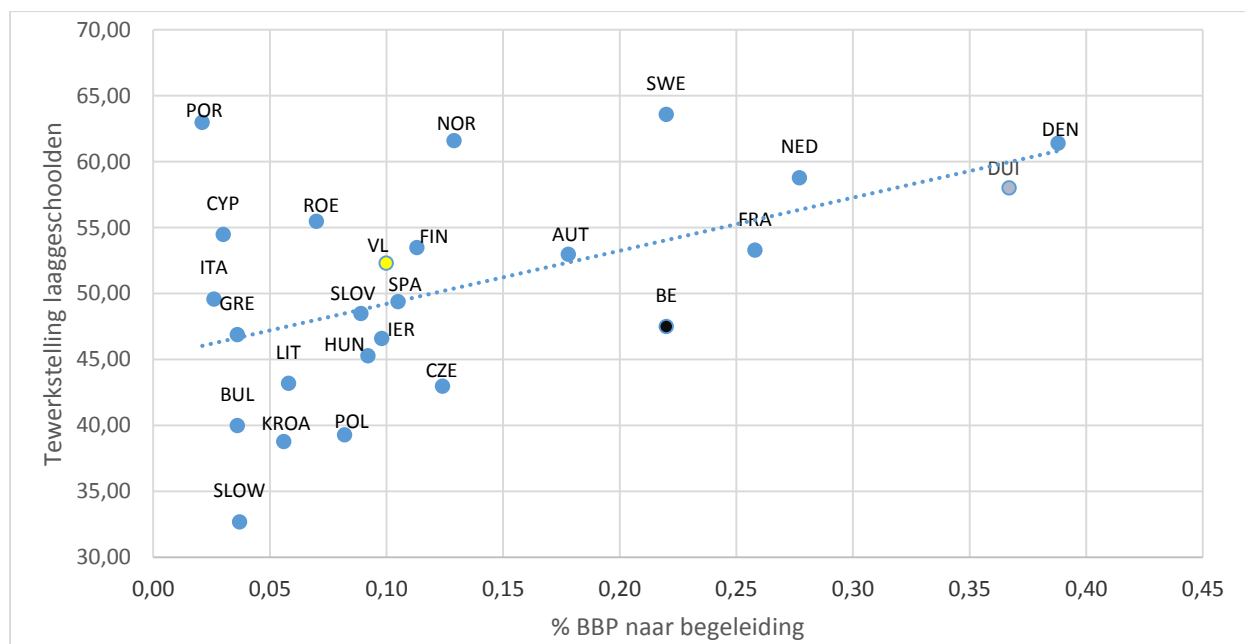
Hoe komt het dan dat ons beleid zo inefficiënt is? Een deel van de verklaring ligt misschien bij het soort van maatregelen. In 2015 werden de conclusies van 207 evaluatiestudies geïnventariseerd per type maatregel (Card, Kluve en Weber, 2015). Dit was het oordeel van de onderzoekers:

Begeleiding

Wat: Sollicitatietraining, hulp bij het opmaken van een cv, bepalen van het jobdoelwit, maar ook de eventuele sanctionering indien de werkloze onvoldoende zoekinspanningen doet. (VDAB & RVA).

Efficiëntie: Begeleiding van werkzoekenden helpt hen doorgaans sneller aan het werk. Het maakt het matchingproces tussen arbeidsvraag en –aanbod efficiënter, en verlaagt zo de werkloosheid. Dit kan zowel voor ‘sterke’ als ‘zwakke’ werkzoekenden gelden. Op langere termijn is er doorgaans geen effect op de inzetbaarheid van werkzoekenden. Een opvolgings- en sanctioneringsmechanisme dat goed is afgestemd op het begeleidingsaanbod en de beschikbare arbeidsmarktbeleidsmaatregelen, verhoogt de efficiëntie van dit beleid nog verder.

De cijfers: Hoe hoger de investering in begeleiding, hoe hoger de werkzaamheid van laaggeschoolden. De lage investering in Vlaanderen kan verklaard worden door het feit dat de RVA-activiteiten (uitbetaling uitkeringen, sanctionering) in deze cijfers enkel federaal werden meegeteld.



Bron: Eurostat, eigen berekeningen

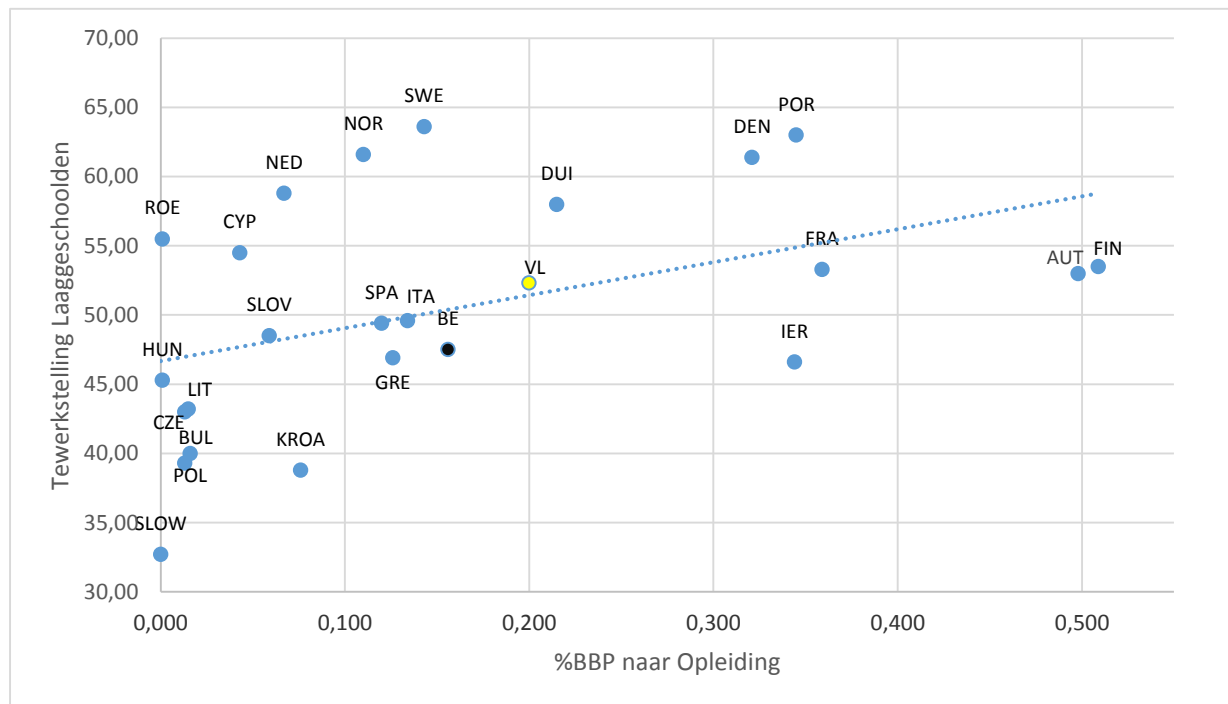
Opleiding

Wat: Alle opleidingen die de inzetbaarheid van de werkzoekende kan verhogen. Dit kan klassikaal of on-the-job zijn, en breed vormend of zeer praktijkgericht. (Opleidingen VDAB en Syntra en opleidingscheques)

Efficiëntie: Aangezien het volgen van een opleiding een zekere tijd in beslag neemt, blijven werkzoekenden die een opleiding volgen gemiddeld langer werkloos dan indien ze geen opleiding zouden volgen (locking-in). Na afloop van de opleiding is hun kans op werk meestal – maar niet altijd – hoger, maar het effect is doorgaans niet groot (10%?). Opleiding werkt het best bij relatief inzetbare werkzoekenden (geen andere drempels voor activering) en wanneer de opleiding praktijkgericht is.

Op langere termijn verhoogt de inzetbaarheid, waardoor men minder vaak opnieuw werkloos wordt na het volgen van opleiding. Dit langetermijneffect heft doorgaans het negatieve korte termijneffect van locking-in op. Toch is er in de Scandinavische landen de laatste jaren een trend om minder dan voorheen te investeren in opleiding, en meer in begeleiding (work-first-aanpak). Het opleiden gebeurt er vaker tijdens de tewerkstelling, in plaats van voorafgaand aan de tewerkstelling

De cijfers: Hoe hoger de investering in opleiding, hoe hoger de werkzaamheid van laaggeschoolden. België blijft qua uitgaven aan opleiding ver achter op de Europese koplopers.



Bron: Eurostat, eigen berekeningen

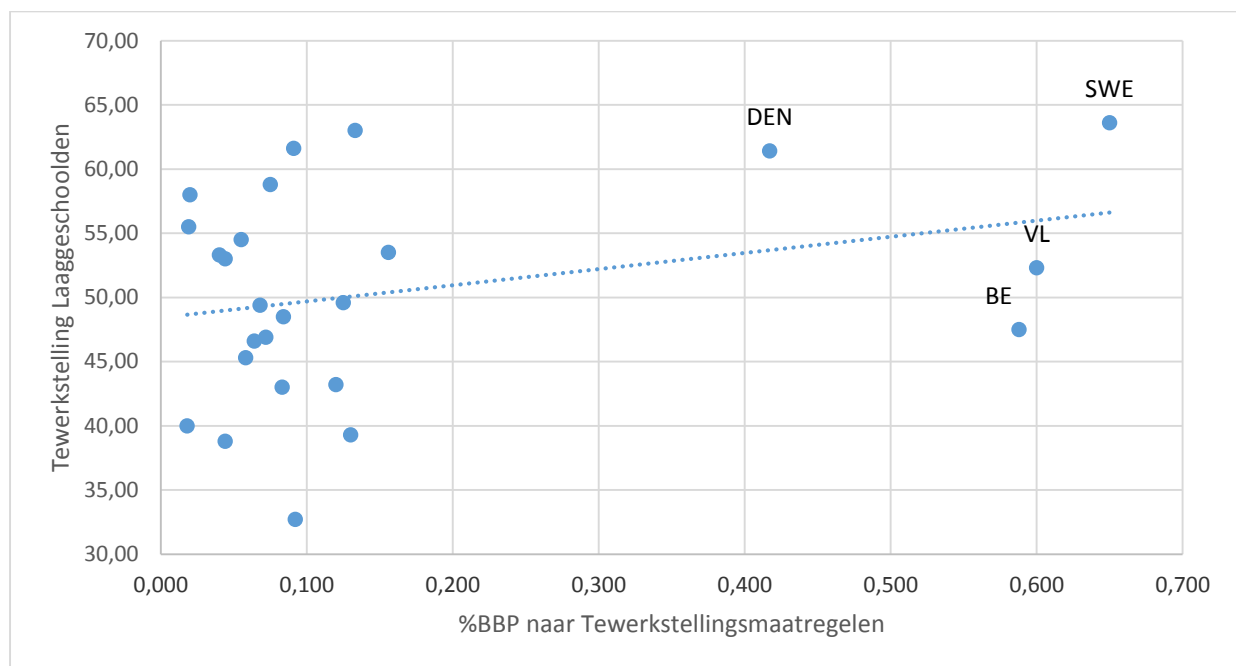
Tewerkstellingsmaatregelen

Wat: Maatregelen met het doel om het aanwervingsgedrag bij te sturen. Vaak gaat het om loonkostsubsidies voor het aanwerven van specifieke groepen van werkzoekenden, of om te vermijden dat bepaalde jobs verdwijnen. Deze maatregelen zijn beperkt in de tijd. (RSZ-bijdrageverminderingen voor doelgroepen, Activa, Artikel 60 en normaal gezien ook de dienstencheques, ook al telt Europa die niet mee).

Efficiëntie: Tewerkstellingsmaatregelen verhogen de kans op werk op korte termijn, maar meestal niet op lange termijn. Eens de maatregel afloopt, is de inzetbaarheid van de begunstigde niet hoger dan voordien. Dit gaat mogelijk niet op voor langdurige werklozen en mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, aangezien hun competenties en inzetbaarheid louter door aan het werk te zijn kunnen verhogen. Het positieve effect op de individuele begunstigde van de maatregel gaat vaak verloren wanneer ook de rest van de arbeidsmarkt in rekening wordt gebracht. Indien de begunstigde van de maatregel aan het werk gaat dankzij een loonkostsubsidie, is dit vaak omdat hij/zij relatief goedkoper wordt dan andere sollicitanten. Er wordt geen extra job gecreëerd, en in afwezigheid van de maatregel zou dezelfde job naar een andere werkzoekende gegaan zijn. We noemen dit verdringing. Nog vervelender is deadweight loss: wanneer dezelfde persoon sowieso de job zou hebben gekregen. Dit kan voorkomen wanneer een werkzoekende in aanmerking komt voor een loonkostsubsidie (op basis van leeftijd, bijvoorbeeld), maar ook opgeleid is voor een knelpuntberoep.

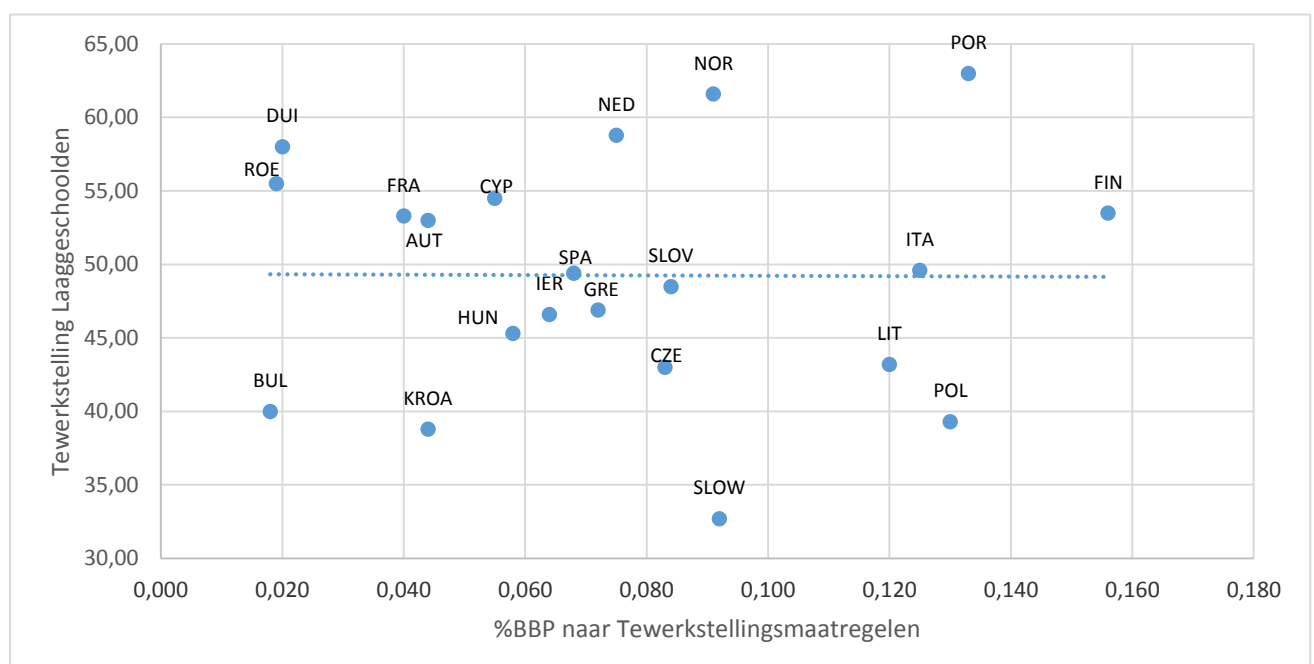
Er is weinig bewijs dat tewerkstellingsmaatregelen het totale aantal jobs verhogen, zeker in vergelijking met de situatie waarin de overheidsmiddelen voor de maatregelen worden gebruikt om de algemene lasten op arbeid te verlagen. Wanneer er in afwezigheid van dergelijke maatregelen reeds verdringing van bepaalde groepen optreedt, kan het wel zinvol zijn om via deze techniek een tegengewicht te bieden. Loonkostverlagende tewerkstellingsmaatregelen zijn het meest effectief wanneer ze gericht zijn op lage lonen, aangezien het loonkostverlagend effect dan het grootst is. Indien er zich een probleem stelt van loonkosten, is het echter beter om dit in het fiscale beleid op te lossen dan het te remediëren met tewerkstellingsmaatregelen.

De cijfers: Geen verband. Hogere uitgaven aan tewerkstellingsmaatregelen gaan niet samen met hogere werkzaamheidsgraden voor laaggeschoolden.



Bron: Eurostat, eigen berekeningen

Bovenstaande grafiek is inclusief dienstencheques, anders hoort België bij het grote pak. Als we de 4 uitschieters (België, Vlaanderen, Denemarken en Zweden) uit de grafiek halen, verdwijnt de positieve correlatie:

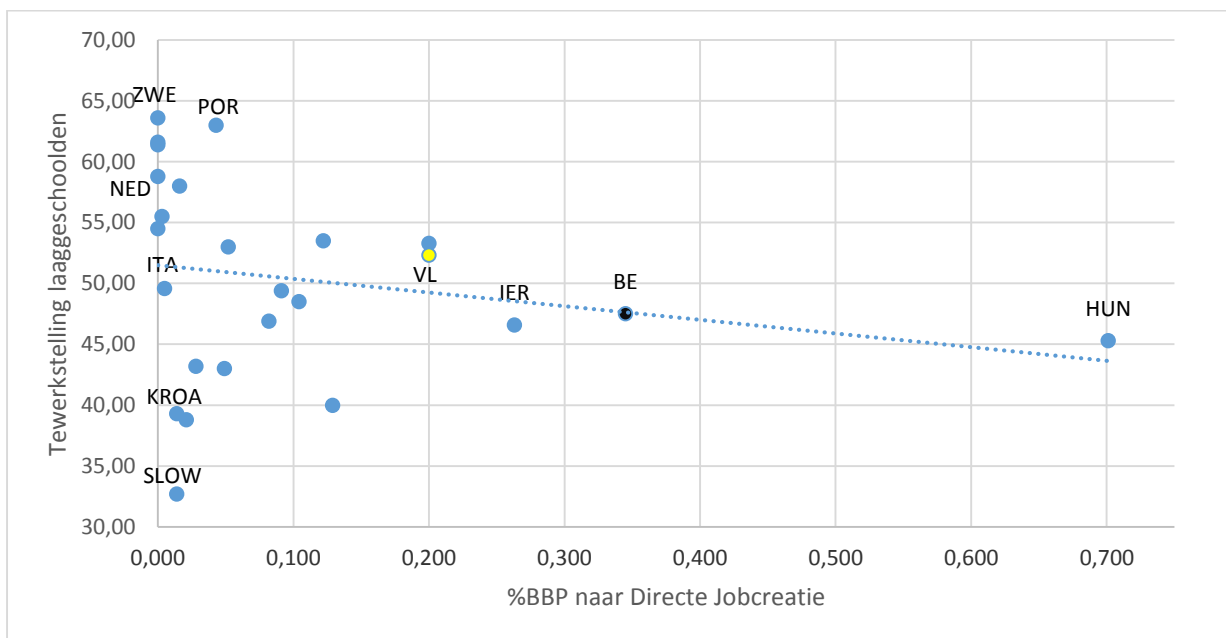


Directe Jobcreatie

Wat: Dit gaat meestal om vormen van publieke tewerkstelling. In tegenstelling tot de tewerkstellingsmaatregelen wordt vaak 100% van de loonkost gedragen door de overheid. (Derde Arbeidscircuit en Werkervaring en Gesubsidieerde Contractuelen (gesco)).

Efficiëntie: Volledig gesubsidieerde tewerkstelling (m.u.v. sociale economie) heeft vaak een negatief effect op de inzetbaarheid. Op langere termijn dreigt de afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten, omdat het vaak gaat om jobs die niet in het normaal economisch circuit bestaan, of die een andere werkinvulling kennen (lagere werkintensiteit, meer begeleiding...). De gesubsidieerde tewerkstelling bereidt zo onvoldoende voor op reguliere tewerkstelling. Net als bij de tewerkstellingsmaatregelen geldt ook hier dat voor zeer kwetsbare groepen de tewerkstelling an sich wél positieve effecten kan hebben, maar het feit dat de tewerkstelling vaak in een alternatief circuit plaatsvindt, maakt dat dit effect toch kleiner of anders is.

De cijfers: Hoe hoger de investering in directe jobcreatie, hoe LAGER de werkzaamheid van laaggeschoolden.



Bron: Eurostat, eigen berekeningen

Conclusie

Aangezien Vlaanderen erg veel geld besteedt aan actief arbeidsmarktbeleid, is het van groot belang om na te gaan wat werkt en wat niet. Op basis van de werkzaamheidsresultaten kunnen we momenteel niet zeggen dat het Vlaamse en Belgische beleid haar doel bereikt. Daarbij merken we op dat Vlaanderen een relatief groot aandeel van haar middelen inzet voor maatregelen waarvan wetenschappelijk aangetoond is dat ze meestal minder efficiënt en effectief zijn.

De afgelopen jaren heeft Vlaanderen het stelsel van gesubsidieerd contractuelen sterk afgebouwd, en ook andere maatregelen worden geheroriënteerd in de richting van meer begeleiding. Het Vlaamse beleid evolueert dus in de richting die de wetenschap aanwijst. Tegelijk worden maatregelen die geregionaliseerd werden tijdens de 6^e staatshervorming, zoals de dienstencheques en de RSZ-

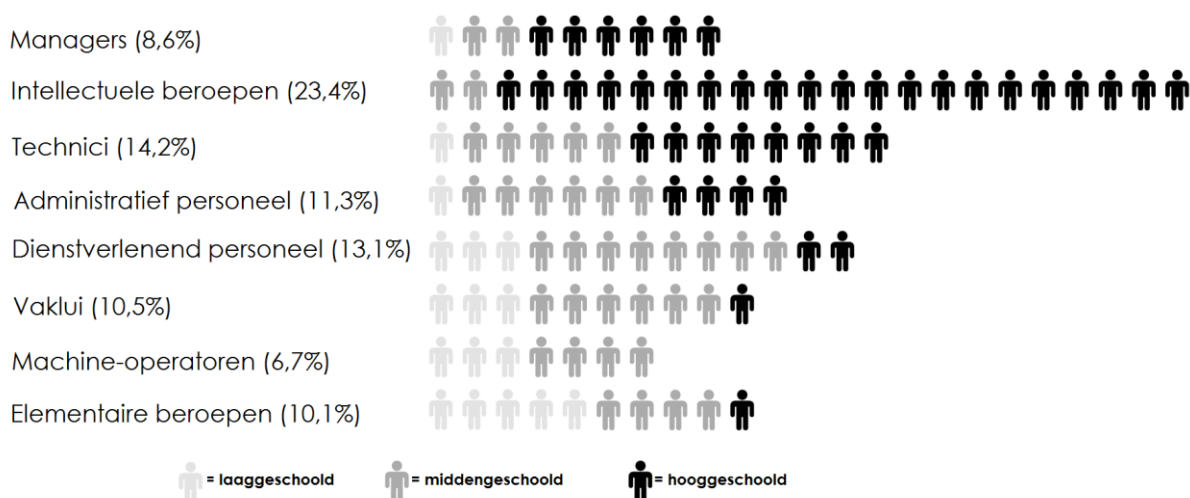
doelgroepverminderingen, in Vlaanderen nog steeds ingezet ter verlaging van de loonkosten van specifieke doelgroepen, hoewel deze maatregelen wellicht vooral voor een verschuiving van jobs zorgen, en niet voor een toename van het aantal jobs.

Deze beleidskeuzes worden ingegeven door de analyse dat er in Vlaanderen een structureel probleem is van te hoge arbeidskosten, waardoor een deel van de beroepsbevolking (vooral laaggeschoolden) uit de boot vallen. In het volgende deel van dit rapport gaan we na of die analyse klopt.

2. Waar werken onze laaggeschoolden?

In het vorige deel van dit rapport toonden we aan dat gesubsidieerde tewerkstelling op basis van cijfers en wetenschappelijke evaluaties geen goede beurt maken voor het stimuleren van de tewerkstelling van laaggeschoolden. Zelfs indien de cijfers gunstiger zouden zijn, zou het echter nog steeds vrijwel onmogelijk zijn om de grote werkzaamheidskloof tussen laag- en hooggeschoolden te dichten met gesubsidieerde tewerkstelling. Hiervoor zouden we immers 300.000 gesubsidieerde jobs moeten creëren in Vlaanderen. Ter vergelijking: in de dienstencheques (kost = 1 miljard euro) werken net geen 100.000 mensen. De kloof op deze manier dichten is financieel vrijwel onhaalbaar, en bijgevolg moeten er voldoende (niet-gesubsidieerde) jobs op de reguliere arbeidsmarkt beschikbaar zijn. Ook op dit vlak stelt er zich in Vlaanderen en België een probleem.

Figuur: Verdeling van de Belgische tewerkstelling volgens beroep¹ en opleidingsniveau (2014)



Bron: Eurostat, eigen bewerkingen (%: aandeel vh beroep in totale tewerkstelling)

In Vlaanderen zijn de laaggeschoolde werknemers sterk geconcentreerd in de 'lagere' beroeps categorieën: elementaire beroepen, machine-operatoren, vaklui en dienstverlenend personeel. Samengeteld gaat het 78,9% van alle laaggeschoolden. We merken hier wel op dat onze laaggeschoolden tussen deze 3 categorieën vooral in de industriële en elementaire jobs geconcentreerd zijn. Bij de werkzaamheidskampioenen Nederland, Noorwegen, Zwitserland en Zweden valt op dat deze verdeling veel meer gelijkloopt. De dienstensector neemt hier wel een belangrijke rol in. In Noorwegen ligt het aandeel bijna op 35%. Dat is een verschil van bijna 20 procentpunt met Vlaanderen. Vlaanderen lijkt sterker aan te sluiten bij Oost-Europese landen als Hongarije, Tsjechië en Polen, waar de dienstensector eveneens relatief weinig jobs voor laaggeschoolden levert.

¹ Intellectuele beroepen: vooral masters (dokters, financieel analisten, burgerlijk ingenieurs...)

Technici: vooral professionele bachelors (boekhouders, industrieel ingenieurs, verplegend personeel...)

Administratief personeel: secretariaatsmedewerkers, loketbedienden, ...

Dienstverlenend personeel: verkoop, horeca, kinderopvang, politie, ...

Vaklui: Bouwvakkers, metaalbewerkers, slaggers, ...

Machine-operatoren: machine-operatoren, assemblagewerkers, vrachtwagenchauffeurs, ...

Elementaire beroepen: schoonmaak (incl. dienstencheque), ongeschoolde arbeid, magazijniers, koeriers, ...

Tabel: Verdeling laaggeschoolden over beroepsgroepen

Land	Aandeel van beroepsgroepen in tewerkstelling			Totaal laaggeschoolden in 'lagere' beroepsgroepen	Werkzaamheidsgraad laaggeschoolden
	Dienstenjobs	Machine-operatoren en vaklui	Elementaire beroepen		
EU-28	21,00%	29,10%	23,70%	73,80%	53,2
Belgium	16,30%	33,30%	29,30%	78,90%	46,6
Bulgaria	14,30%	31,10%	36,20%	81,60%	40,3
Czech Republic	19,20%	42,60%	29,60%	91,40%	41,9
Denmark	28,80%	19,90%	26,70%	75,40%	60,5
Germany	19,90%	28,40%	27,40%	75,70%	58,7
Estonia	13,30%	48,10%	21,20%	82,60%	58,1
Ireland	21,70%	25,80%	19,00%	66,50%	48,8
Greece	21,20%	25,80%	15,60%	62,60%	48,5
Spain	28,10%	30,40%	25,00%	83,50%	51,6
France	18,50%	27,80%	26,70%	73,00%	52,2
Croatia	11,50%	24,20%	26,50%	62,20%	40,2
Italy	21,40%	37,70%	21,60%	80,70%	50,2
Cyprus	17,00%	29,60%	39,10%	85,70%	55,3
Latvia	13,70%	34,90%	35,50%	84,10%	53,2
Lithuania	Ongekend	42,60%	29,40%	Ongekend	45,0
Hungary	11,50%	33,60%	43,80%	88,90%	48,1
Netherlands	25,90%	23,00%	24,00%	72,90%	60,0
Austria	23,10%	23,80%	25,40%	72,30%	52,9
Poland	10,70%	32,60%	23,20%	66,50%	40,8
Portugal	19,30%	34,00%	17,20%	70,50%	64,3
Romania	6,10%	15,90%	20,40%	42,40%	53,7
Slovenia	7,60%	33,10%	34,10%	74,80%	49,0
Slovakia	11,90%	24,90%	56,60%	93,40%	34,4
Finland	22,60%	33,10%	15,70%	71,40%	53,1
Sweden	30,50%	28,40%	14,70%	73,60%	63,3
United Kingdom	22,40%	21,60%	20,30%	64,30%	60,2
Iceland	36,00%	18,70%	14,90%	69,60%	79,8
Norway	34,90%	23,40%	11,20%	69,50%	60,6
Switzerland	27,60%	29,20%	12,70%	69,50%	69,1
Vlaanderen	15,40%	34,90%	28,90%	79,20%	51,0

Bron: Eurostat, eigen berekeningen

Industrie

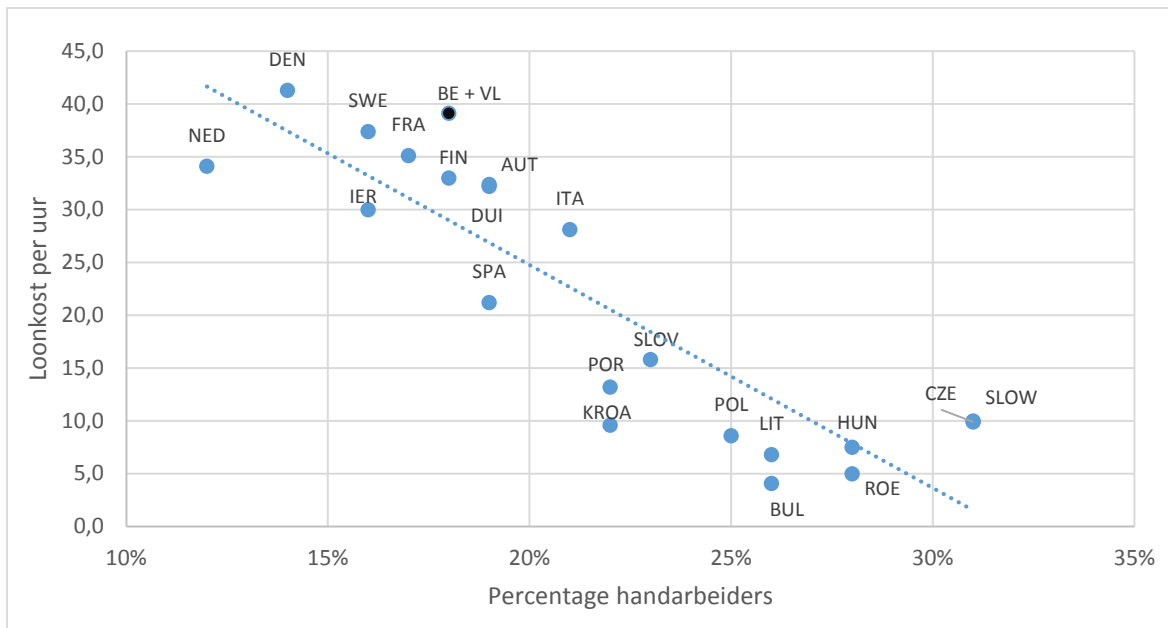
Aandeel werkenden tewerkgesteld in industriële beroepen (machine-operatoren + vaklui) (2015)

Land	Aandeel in totale tewerkstelling	Aandeel in laaggeschoolde tewerkstelling
Czech Republic	31%	43%
Slovakia	31%	25%
Hungary	28%	34%
Romania	28%	16%
Bulgaria	26%	31%
Lithuania	26%	43%
Poland	25%	33%
Slovenia	23%	33%
Croatia	22%	24%
Portugal	22%	34%
Italy	21%	38%
Austria	19%	24%
Germany	19%	28%
Spain	19%	30%
Belgium	18%	33%
Finland	18%	33%
Vlaanderen	18%	35%
France	17%	28%
Ireland	16%	26%
Sweden	16%	28%
Denmark	14%	20%
Netherlands	12%	23%

Bron: Eurostat, eigen berekeningen

In deze tabel zien we hoeveel procent van de werkenden werkzaam zijn als arbeider in de industrie (we tellen hier vaklui en machine-operatoren samen). Het wordt duidelijk dat vooral de Oost-Europese landen een hoge concentratie aan deze jobs hebben in de arbeidsmarkt. Dit komt door verschillende factoren. Belangrijk is het fenomeen dat we offshoring noemen. Hierbij verdwijnt onze industrie naar landen waar de loonkost stukken lager ligt (zie onderstaande figuur). Anderzijds zorgt de automatisering en de digitalisering - de zogenaamde vierde industriële revolutie – ervoor dat veel hedendaagse jobs in de Westerse industrie niet meer ingevuld worden door mensen, maar door machines. Vlaanderen bengelt eerder onderaan, met slechts 18% van de tewerkstelling in industriële beroepen. Tegelijk is deze relatief kleine industriële sector in Vlaanderen verantwoordelijk voor 35% van de laaggeschoolde jobs. In de Scandinavische landen en in Nederland is dit aandeel industriële jobs nog lager, maar is ook het aandeel laaggeschoolden dat van deze jobs afhangt heel wat lager.

Figuur: Correlatie loonkost per uur met percentage industriële arbeiders op de arbeidsmarkt



bron: eurostat, eigen berekeningen

Als onze industriële tewerkstelling verdwijnt, moeten deze mensen opgevangen worden in andere sectoren. Hierboven bleek reeds dat Vlaanderen net als de Noord-Europese landen slechts een beperkte industriële tewerkstelling kent. Die andere landen hebben echter wel een behoorlijk ontwikkelde laaggeschoolde dienstensector, maar Vlaanderen niet. Als andere sectoren het verlies aan jobs in de industrie niet kunnen opvangen, dreigt er structurele werkloosheid, vooral bij laaggeschoolden.

Dienstensector

Ook qua aantal dienstenjobs (zoals hierboven gedefinieerd, we hebben het niet over de volledige dienstensector) bengelt Vlaanderen bijna helemaal achteraan in vergelijking met andere Europese lidstaten. Enkel in Polen is er een kleiner aandeel van de werkenden aan de slag in dienstenjobs zoals verkoop, horeca, kinderopvang, ... De Scandinavische landen en Nederland, waarvoor hierboven bleek dat ze slechts weinig tewerkstelling in industriële beroepen hebben, hebben wel een relatief groot aandeel tewerkstelling in dienstenberoepen. Bijgevolg zijn deze beroepen hier een veel belangrijker bron van jobs voor laaggeschoolden dan in Vlaanderen het geval is.

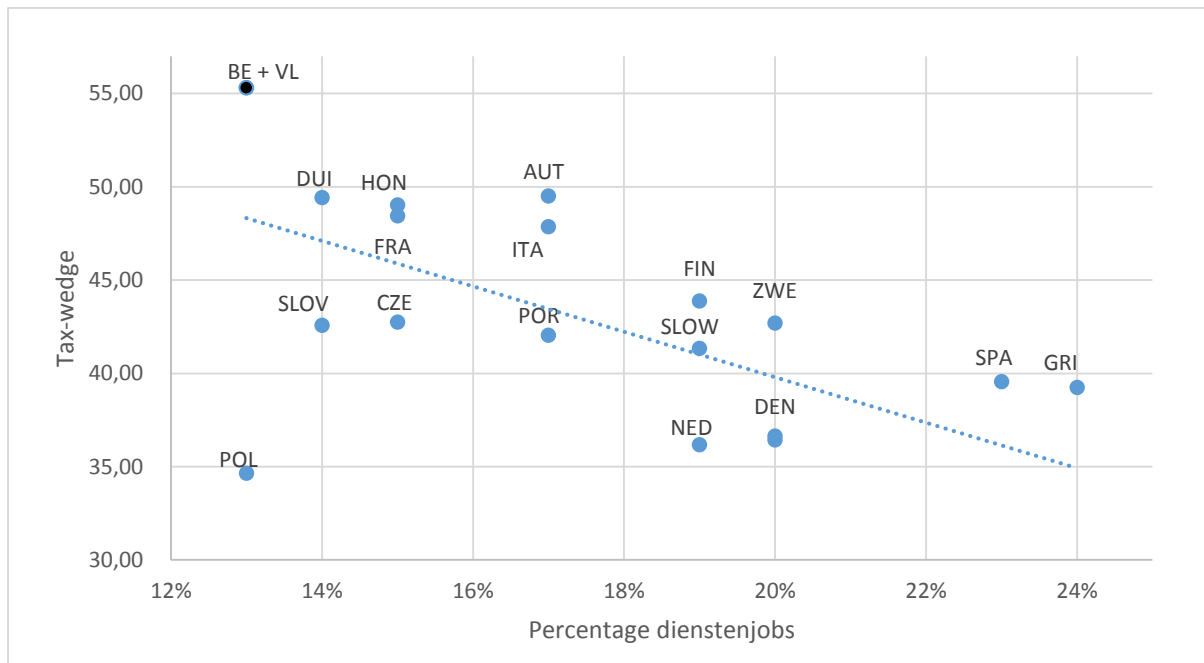
Aandeel werkenden tewerkgesteld in dienstenjobs (2015)

Land	Aandeel in totale werkgelegenheid	Aandeel in laaggeschoolde werkgelegenheid
Greece	24%	21%
Spain	23%	28%
Norway	20%	35%
Sweden	20%	31%
Denmark	20%	29%
Ireland	20%	22%
Netherlands	19%	26%
Finland	19%	23%
Slovakia	19%	12%
Austria	17%	23%
Italy	17%	21%
Portugal	17%	19%
Czech Republic	15%	19%
France	15%	19%
Hungary	15%	12%
Germany	14%	20%
Slovenia	14%	8%
Belgium	13%	16%
Vlaanderen	13%	15%
Poland	13%	11%

Bron: Eurostat, eigen berekeningen

Ook hier zijn loonkosten een deel van de verklaring, maar via een ander mechanisme dan bij de industrie. Horeca en politiediensten kunnen niet verhuizen naar lageloonlanden, en ook qua automatisering zijn de mogelijkheden veel beperkter dan in de industrie. Dienstenjobs zijn echter zeer sterk afhankelijk van particuliere consumptie. Mensen consumeren met hun nettoloon, maar moeten daarmee de volledige loonkost van deze dienstenjobs – dus het brutoloon + werkgeversbijdragen – kunnen financieren opdat de job rendabel zou zijn. Het is het verschil tussen het nettoloon en de totale loonkost, de zogenaamde tax-wedge, die een invloed heeft op het aanbod aan dienstenjobs. Dit wordt geïllustreerd in de volgende grafiek.

Figuur: Correlatie tax-wedge en percentage aandeel dienstenjobs



Bron: OESO, eigen berekeningen

De Belgische tax-wedge is de hoogste van alle Europese landen, en het aandeel dienstenjobs in de totale tewerkstelling is ook bijzonder laag. Bij een zelfde nettoloon moet een werknemer van een horecazaak in België heel wat meer klanten bedienen dan een werknemer van een Zweedse horecazaak, vooraleer hij/zij de eigen loonkost terugverdiend heeft en de zaak rendabel is². Een verschuiving van belastingen op arbeid naar minder groeiverstorende belastingen, zoals ondermeer de Europese Commissie ons land al meermaals aanbevolen heeft, zou hier een oplossing kunnen bieden.

We merken dat landen die het over het algemeen goed doen op vlak van tewerkstelling van laaggeschoolden, meestal een redelijk sterk uitgebouwde dienstensector hebben, zoals Denemarken, Noorwegen, Nederland en Zweden. In België ontbreekt dit duidelijk. Waar de concentratie aan handarbeiders hoger ligt merken we echter dat de laaggeschoolden moeilijker aan een job komen. Om structurele werkloosheid te vermijden en de mensen die uit de industrie komen van een job te voorzien, zouden we tewerkstelling in de dienstensector kunnen stimuleren. Dit alles betekent natuurlijk niet dat we onze industrie mogen verwaarlozen. Jobs in de industrie verdienen beter en creëren jobs in andere sectoren. De bedoeling is onze industrie (bij de top qua productiviteit in Europa) zoveel mogelijk in het land te houden, maar de dienstensector complementair uit te bouwen. Hiertoe kan een sterk industrieel beleid nuttig zijn, gecombineerd met een duidelijke loonkostenpolitiek.

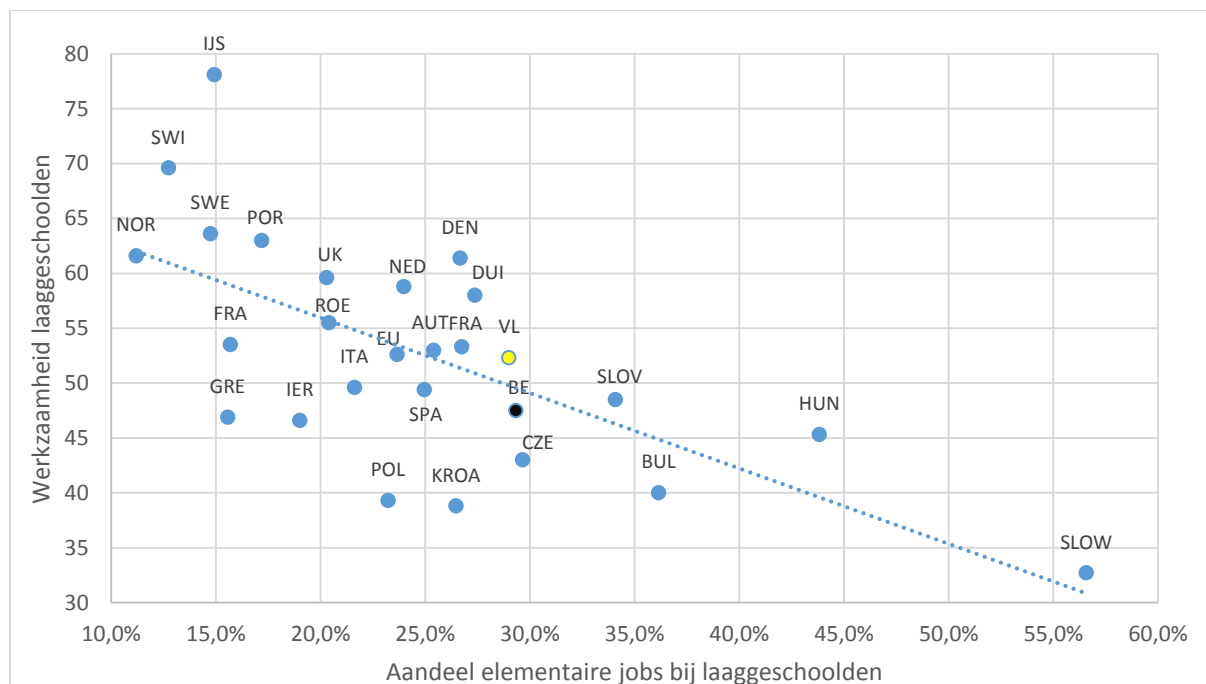
² De Belgische horecazaak zou haar prijzen ook hoger kunnen leggen dan de Zweedse, om de loonkost bij eenzelfde hoeveelheid klanten terug te verdienen. Echter, aangezien we uitgaan van gelijke nettolonen, en dus ook gelijke koopkracht, zouden hogere prijzen leiden tot een lagere consumptie en dus ook minder horecazaken en minder horecajobs. Het uiteindelijke resultaat zou dus hetzelfde zijn.

Elementaire jobs

Tot slot vinden we ook veel laaggeschoolden terug in 'elementaire jobs'. Het gaat dan om logistieke arbeiders (magazijniers, koeriers), schoonmaakpersoneel en groendiensten, afvalophalers, en andere ongeschoolde arbeid. Ook deze jobs kunnen niet verhuizen naar lageloonlanden, en een aantal van deze beroepen zijn ook moeilijk te vervangen door machines of computers. Tegelijk gaat het vaak om relatief laagbetaalde jobs, soms met preciaire contracten. Enigszins oneerbiedig zouden we van 'de onderkant van onze arbeidsmarkt' kunnen spreken. Anderzijds vinden we in Vlaanderen en België ook veel gesubsidieerde jobs in deze categorie (dienstencheques, sommige activiteiten van LDE, PWA,...).

In landen waar laaggeschoolden sterk geconcentreerd zijn in deze beroepen, is de werkzaamheid van laaggeschoolden eerder laag. Wellicht zijn hier afhankelijk van het land verschillende verklaringen voor te vinden, waaronder loon en arbeidsomstandigheden, het verschil tussen werk en werkloosheid, beschikbaarheid van jobs in andere segmenten van de arbeidsmarkten (gebrekkige mobiliteit/doorgroei),...

Figuur: Correlatie werkzaamheid laaggeschoolden en percentage aandeel elementaire jobs bij laaggeschoolden



Bron: Eurostat, eigen berekeningen

Conclusie

We kunnen enkele conclusies trekken. België doet het niet goed op het vlak van de tewerkstelling van laaggeschoolden. Als hoogontwikkeld land, met een van de hoogste BBP/capita kunnen we gevonden worden tussen landen waar we normaal boven moeten staan. Onze tewerkstelling van hooggeschoolden hoort echter bij de top van Europa, zeker Vlaanderen doet het goed. Er is echter weinig differentiatie tussen de EU-landen op vlak van hooggeschoolden. De landen die licht uit de boot vallen zijn er die in crisis zitten of die zich nog niet lang in de Unie bevinden. Wat we ook ondervinden is dat koplopers op vlak van laaggeschoolde tewerkstelling zoals Zweden, Noorwegen en Nederland slechts 60% halen (IJsland even buiten beschouwing gelaten). Deze landen presteren goed tegenover de rest, maar presteren op zich niet goed. Het is dus een algemeen probleem dat laaggeschoolden te weinig werken.

Aangezien we behoorlijk veel belastinggeld in ons arbeidsmarktbeleid investeren, moeten we ons de vraag stellen of we met de huidige middelen (beleidsmaatregelen) ons doel wel bereiken. Daarbij kan kritisch gekeken worden naar de maatregelen van gesubsidieerde tewerkstelling, waarvan er een aantal precies omwille van hun geringe doelmatigheid in hervorming zijn of reeds afgeschaft werden (gesco, artikel 60,...).

Terzelfdertijd merken we op dat er ook structurele oorzaken zijn voor de lage werkzaamheid van laaggeschoolden en het gebrekkige aanbod aan laaggeschoolde jobs, waarbij de hefboomen niet op het Vlaamse niveau liggen. Onder meer onze hoge lasten op arbeid, en de manier waarop deze toegepast worden, hebben geleid tot een van de meest geautomatiseerde industrieën in Europa en een beperkt ontwikkelde diensteneconomie.

Dit stelt de Vlaamse overheid, en meer in het bijzonder het Vlaams activerend arbeidsmarktbeleid, voor een moeilijk dilemma: ofwel de nadelen van de Belgische arbeidsfiscaliteit blijven counteren met beleid waarvan men weet dat het niet bijzonder efficiënt is, ofwel dit beleid hervormen en het risico lopen dat een deel van de bevolking in de kou komt te staan.