

Deel 1

Leven na de dop :

opleidings- en werkervaringsgaranties voor langdurig werklozen in Vlaanderen

Promotor : Ides Nicaise (HIVA)

Co-promotor : Freddy Heylen (RUG)

Ilse Vleugels (HIVA)

Tiny Ergo (RUG)

Joost Bollens (HIVA)

Is het van overheidswege opportuun om aan iedere werkloze een garantie te bieden op een tijdelijke job en/of een beroepsopleiding eens die de drempel van een bepaalde inactiviteitsduur(1, 2, .. of 5 jaar) overschrijdt? Is dat een budgettair haalbare operatie voor de overheid? Vaart de doelgroep en de maatschappij in haar geheel er wel bij? Een onderzoeksteam van het HIVA en RUG heeft het voorbije jaar een antwoord gezocht op die vragen..

Die garanties op een tijdelijke job en/of een beroepsopleiding of kortweg werkervarings- en/of opleidingsgaranties geven concrete vorm aan wat in de grondwet vermeld staat als 'het recht op arbeid'. Het uiteindelijke doel van die garanties is om aan ieder die dreigt te veranderen in de zeer langdurige werkloosheid een minimumaanbod te garanderen, hem/haar op die manier betere kansen te geven op doorstroming naar het reguliere arbeidsmarktcircuit en tegelijk zijn/haar rechten op sociale zekerheid (weer) op te bouwen. Het voorstel m.b.t. de invoering van zo een garantieplan in België werd gelanceerd in het 'Algemeen Verslag over de Armoede' en is inmiddels overgenomen door de Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding, de Groep van Leuven en de Vlaamse Gemeenschapminister van Tewerkstelling.

Een dergelijk intensief en doortastend activeringsbeleid voor werkzoekenden is momenteel onbestaande in Vlaanderen. Het onderzoek was dan ook eerder van verkennende aard en werd opgedeeld in drie vragen.

- 1. Hoe zou een dergelijk systeem van werkervarings- en opleidingsgaranties er kunnen uitzien in Vlaanderen? Wat leren ons daaromtrent de buitenlandse ervaringen?*
- 2. Wat impliceert een dergelijk systeem aan extra kosten en baten voor de overheid, voor de deelnemers, voor werkgevers nu en in de toekomst?*
- 3. Welke impact kunnen we verwachten van zo een ingrijpend garantiesysteem op het functioneren van de economie?*

1. Werkervaringsgaranties: voor wie, wat?

Voor de concrete invulling van een garantiesysteem gingen we te rade bij de Denen en de Nederlanders die een ruimere ervaring hebben op gebied van dat soort maatregelen. Denemarken startte reeds in 1979 met een 'Job Offer'-systeem voor zeer langdurig werklozen en voerde sinds 1994 grondige hervormingen door. In Nederland bestaat een brede waaier van werkervaringsinstrumenten waarvan de effecten al zijn nagegaan.¹ Verder pikten we elementen uit de groep van bestaande activeringsmaatregelen die ons land rijk is, meer bepaald de modaliteiten van het Individuele Begeleidingsplan, de Smet-banen, het WEP-plusplan en de collectieve en individuele beroepsopleidingen in bedrijven.

¹ Vier maatregelen werden in detail besproken: de KRA-WEP en de KRA-RAP (KaderRegeling Arbeidsinpassing voor de WerkErvaringsPlaats resp. Reguliere ArbeidsPlaats), het Jeugdwerkgarantieplan en het Banen-poolsysteem.

Voor wie?

Alle bouwstenen brachten we samen in *drie basisscenario's* van garantiesystemen voor drie verschillende doelgroepen. Parallel hiermee bouwden we drie referentiescenario's die de loopbanen van de drie doelgroepen simuleren bij afwezigheid van het respectievelijke werkgarantiesysteem.

Als doelgroep richtten we ons op de niet-werkende werkzoekenden met een werkloosheidsduur van 5 jaar en meer (basisscenario 1), van 2 jaar en meer (basisscenario 2) en van 1 jaar en meer (basisscenario 3). Bij elk van de drie basisscenario's kozen we een A- en een B-variant. De A-variant staat voor het scenario waarbij een werkervarings- en/of opleidingsgarantie enkel wordt aangeboden aan de personen die in een bepaald jaar de kaap van respectievelijk 5, 2 of 1 jaar werkloosheid overschrijden. De B-variant voorziet ook een werkgarantie voor de personen die reeds vroeger de instapdrempel hebben overschreden. De omvang van die groepen van werklozen kennen we bij benadering vanuit de RVA-VDAB-cijfers. Zo weten we dat jaarlijks bij benadering 10 541, 36 946 en 73 875 Vlamingen de drempel van respectievelijk 5, 2 en 1 jaar werkloosheidsduur overschrijden. De groep van werklozen die eerder die drempel overschreden hebben (de 'voorraad' van zeer langdurig werklozen) bedroeg eind juni 1996 respectievelijk 30 618, 88 048 en 132 341 personen².

Wat?

Op het moment dat een persoon de kaap van respectievelijk vijf, twee of één jaar werkloosheid overschrijdt, wordt hem een *tijdelijke job* aangeboden om werkervaring op te doen.

- De *duur* van die werkervaring is evenredig met de voorbije werkloosheidsduur en bedraagt gemiddeld 2 jaar voor de doelgroep van +5 jaar werklozen en gemiddeld 1 jaar voor de groep van +2 jaar en voor de (zwakkere) helft van de groep van +1 jaar werklozen. Voor de andere (sterkere) helft van de groep van +1 jaar werklozen houden we rekening met kortere bedrijfsstages van gemiddeld 6 maanden.
- We veronderstellen dat de *privé-sector* 30 à 40% van het tijdelijke jobaanbod op zich kan nemen (mits voldoende compensatie voor productiviteitsverschil), de *overheid* 20% en de *non-profitsector* 40 à 50%. Uit onderzoek in Denemarken bleek dat de beste doorstromingsresultaten bereikt werden met werkervaring in de privé-sector.
- Iedereen krijgt tijdens de tijdelijke werkervaringsjob een *beroepsopleiding* (van gemiddeld 400 uren en tegen een gemiddelde kost per cursistuur van 345 BEF/uur) en ook een *individuele begeleiding* naar werk. De *trajectbegeleiding* is intensiever naarmate men langer inactief is en we nemen daarom een gedifferentieerde kostprijs op jaarbasis in rekening van respectievelijk 40 000, 30 000 en 20 000 BEF voor de +5, +2 en +1 jaar werklozen.

² De informatie heeft betrekking op de situatie van 30 juni 1996 voor wat betreft de voorraadgegevens en op de instroom tussen 30 juni 1995 en 30 juni 1996 voor wat betreft de instroom (RVA-stat92). Waarschijnlijk is de doelgroep van het garantieplan, welk criterium men ook gebruikt om hem af te bakenen, statistisch gezien onderschat: vooreerst, omdat bepaalde randgroepen slecht geregistreerd zijn (bv. OCMW-cliënten) en ten tweede omdat de werkloosheidsduur in de RVA-statistieken (waarop de afbakening is gebaseerd) vaak onderschat wordt. Bovendien hebben we bewust de niet-werkzoekende werklozen (bv. tewerkgestelden in opslorpingsprogramma's of deeltijds werkenden met een inkomensgarantie-uitkering) niet meegeteld. Sommigen hiervan zouden wel baat hebben bij deelname aan het garantieplan, maar het is ons onmogelijk om binnen de genoemde categorieën een statistisch meetbaar onderscheid te maken tussen personen die 'tijdelijk' respectievelijk 'voor onbepaalde tijd' niet-werkzoekend zijn.

- De *lonen* in de werkervaringsjobs liggen in elk van de drie scenario's hoger dan de werkloosheidsuitkeringen en lager dan de potentiële lonen in het reguliere circuit. We nemen hiervoor gemiddeld 120% van het minimumloon.
- Het *tijdsregime* in de tijdelijke jobs werd zodanig bepaald dat ieder ongeveer evenveel inkomenswinst kan boeken in de werkervaring vergeleken met zijn uitkering zonder werkervaring. Concreet hanteerden we volgende gezinsmodulering: aan gezinshoofden wordt een voltijdse job aangeboden, aan alleenstaanden een 4/5de job en aan samenwonenden een halftijdse job.
- Voor de privé-werkgever namen we een *subsidie* in rekening ten belope van 50% van de globale loonkost ter compensatie van de lagere productiviteit van de doelgroepwerknemer. Die wordt toegekend in de vorm van een volledige vrijstelling van de werkgeversbijdragen RSZ (analoog aan de voorwaarden van het Voordeelbanenplan) en een aanvullende productiviteitspremie.
- Bij de werkervaringsjobs in de nieuwe diensten op initiatief van de lokale besturen of in de privé non-profitsector neemt de overheid 120% van de brutoloonkost voor haar rekening, inclusief een omkaderingspremie.
- We willen tevens voorzien in de mogelijkheid dat de doelgroepwerknemer tijdens de werkervaring zijn *socialezekerheidsrechten kan versterken of opbouwen*. Dat impliceert voor de overheid hogere kosten van werkloosheidsuitkeringen na deelname aan de werkervaring.
- De werkloze kan eventueel beslissen om zich tijdelijk (een vijftal jaren) terug te trekken uit de arbeidsmarkt met een forfaitaire lagere uitkering van 10 000 BEF per maand (gebaseerd op het systeem van de werkloosheidsonderbreking).

Aan personen bij wie het werkgarantiesysteem niet gebaat heeft om hen aan een reguliere job te helpen, wordt terug een werkervaringsgarantie toegekend na een herhaalde inactiviteit (van 5 jaar in scenario 1, van 2 jaar in scenario's 2 en 3).

2. Verwachte effectiviteit van werkervarings -en opleidingsprogramma's

Hoeveel langdurig werklozen gaan effectief instappen in het garantiesysteem, hoeveel zullen er meer of minder worden geschorst? Hoeveel doelgroepwerknemers zullen voortijdig afhaken? In hoeverre stijgt de kans op het vinden van een reguliere job na deelname aan een werkervaringsproject of stage? Op die cruciale vragen moesten we een zo realistisch mogelijk antwoord trachten te bedenken.

Instap in het garantiesysteem. Van ieder die in een bepaald jaar de drempel van 5 jaar, 2 jaar of 1 jaar werkloosheid overschrijdt, veronderstellen we dat respectievelijk 70%, 60% en 46% het tijdelijke jobaanbod zal aanvaarden. Van de overige vermoeden we dat een bepaald percentage (resp. 13%, 22% en 40%) op eigen kracht een job zal vinden nog voor het jaar verstrijkt. Een kleiner percentage zal de arbeidsmarkt definitief verlaten en terecht komen in het pensioenstelsel of de ziekteverzekering (7%, 6% en 3%). Nog een ander percentage zal, wanneer het voor de keuze van een tijdelijke job gesteld wordt, (kunnen) opteren om zich tijdelijk terug te trekken met een onderbrekingsvergoeding om familiale of sociale redenen (7%, 8%, 8%). Tot slot zal een percentage dat weigert de tijdelijke job te aanvaarden, geschorst worden (telkens 3%).

Van de groep die in het garantiesysteem stapt, veronderstellen we verder dat 20% *voortijdig afhaakt* - waarvan 13% wegens het vinden van een reguliere job en 7% wegens ziekte.

Wat de *kans op doorstroming naar een reguliere job* betreft na voltooiing van het traject, baseren we ons per basisscenario op telkens 2 hypothesen: eerst wordt aangenomen dat 50% van de deelnemers nadien aan het werk blijft; vervolgens wordt dat percentage vastgelegd op 40%. Merk op dat het hier telkens gaat om *brutodoorstromingspercentages* en enkel voor wie het traject volledig voltooit. We houden immers ook rekening met positieve tewerkstellingsgraden in afwezigheid van het garantiesysteem. Omgerekend in nettotermen (dat is doorstroming in garantiesysteem minus in referentiescenario en rekening gehouden met drop-out) bedraagt de doorstroming in de drie scenario's één jaar na beëindiging van de werkervaring en/of beroepsopleiding 22% in het garantiesysteem voor de +5 jaar werklozen en voor de +2 jaar werklozen. In het garantiesysteem voor de +1 jaar werklozen is het netto-effect veel kleiner (wegens grotere deadweight en verdringing).

Wanneer we die percentages confronteren met de doorstromingsresultaten van werkervaringsprojecten in eigen land, in Nederland en in Denemarken blijken ze vrij realistisch te zijn. In Denemarken stroomde in het Job Offer-systeem na werkervaring 24% door naar een reguliere job. De meting gebeurde weliswaar in een neergaande conjunctuur (1991). De eerste resultaten van het hervormde systeem (sinds 1994) geven aan dat 42% na activering tewerkgesteld of in opleiding is (1997). In de Nederlandse werkervaringssystemen worden *nettodoorstromingsresultaten* naar werk opgetekend van 23% voor de groep van +1 jaar werklozen tot zelfs meer dan 70% voor +6 jaar werklozen. Dat wijst op het volgende: hoe meer men zich richt op zeer langdurig werklozen, hoe minder deadweight en substitutie een rol spelen. Het substitutie-effect wordt bij de resultaten voor Nederland ingeschat op 10 à 20% voor het Jeugdwerkgarantieplan.

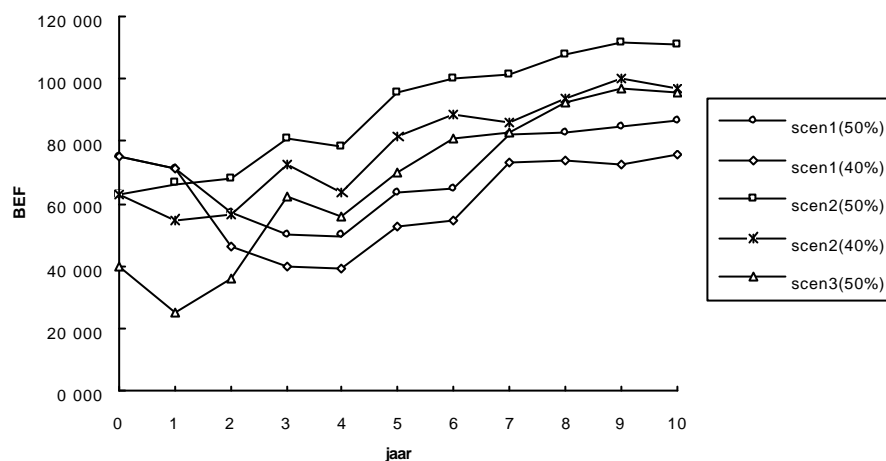
3. Een uitgesproken positieve kosten-batenbalans

In de kosten-batenanalyse werden alle kosten en baten voor de doelgroep van het garantiesysteem, de overheid, de werkgevers/promotoren en de rest van de maatschappij berekend en gewogen met de kans dat ze zich voordoen. Hetzelfde deden we voor het referentiescenario. Vervolgens vergeleken we die stromen gedurende 11 jaar na de inwerkingtreding van het werkgarantiesysteem en maakten de balans op voor de doelgroep zelf, voor de overheid en voor de maatschappij in haar geheel.

De doelgroep vaart er wel bij

De doelgroep zelf is gebaat met een garantiesysteem. Degelijke loonvoorwaarden tijdens werkervaring of stage, de versterking van de sociale zekerheidsrechten en een verhoogde kans op doorstroming naar een reguliere, beter betaalde job nadien, zorgen ervoor dat een deelnemer zich binnen het garantiesysteem op eender welk moment aan een hoger inkomen kan verwachten, vergeleken met zijn verwachte situatie zonder garantiesysteem. Een +5 jaar werkloze ziet zijn verwachte inkomen in een periode van 11 jaar toenemen met een bedrag van 600 000 à 700 000 BEF (geactualiseerd). Een twee jaar werkloze kan eveneens circa 900 000 BEF méér verdienen

in het garantiesysteem van scenario 2, een één jaar werkloze tot 650 000 BEF in scenario 3. Het verloop van deze netto-inkomenswinst doorheen de tijd is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Verwachte inkomenswinst per lid uit de doelgroep in een garantiesysteem

Een rendabele investering voor de overheid

Budgettair gezien zijn de drie gesimuleerde garantiesystemen voor de overheid zeker een haalbare kaart. Bij 50% *brutodoorstroming* naar werk na werkervaring kan de overheid afhankelijk van het scenario en over een tijdsspanne van 11 jaar bekeken tussen 17 en 390 miljard winnen. De bedragen bevinden zich in tabel 1. 40% *brutodoorstroming* daarentegen betekent in scenario 1 een deficit. Pas na 12 jaar leidt dat tot een blanco-budgettaire operatie. Uitgesplitst naar de drie overheden in de Belgische context (de Vlaamse en federale en de sociale zekerheid) geeft dat over dezelfde periode bekeken echter belangrijke meerkosten voor de Vlaamse overheid, een beperkte netto-opbrengst voor de federale overheid en een belangrijke meeropbrengst voor de sociale zekerheid³.

³ Dat is in de situatie dat de Vlaamse overheid instaat voor het actieve arbeidsmarktbeleid, de federale overheid belastingen int en de sociale zekerheid uitkeringen uitbetaalt en parafiscale opbrengsten heeft. We veronderstellen bovendien afwezigheid van het systeem van trekkingsrechten.

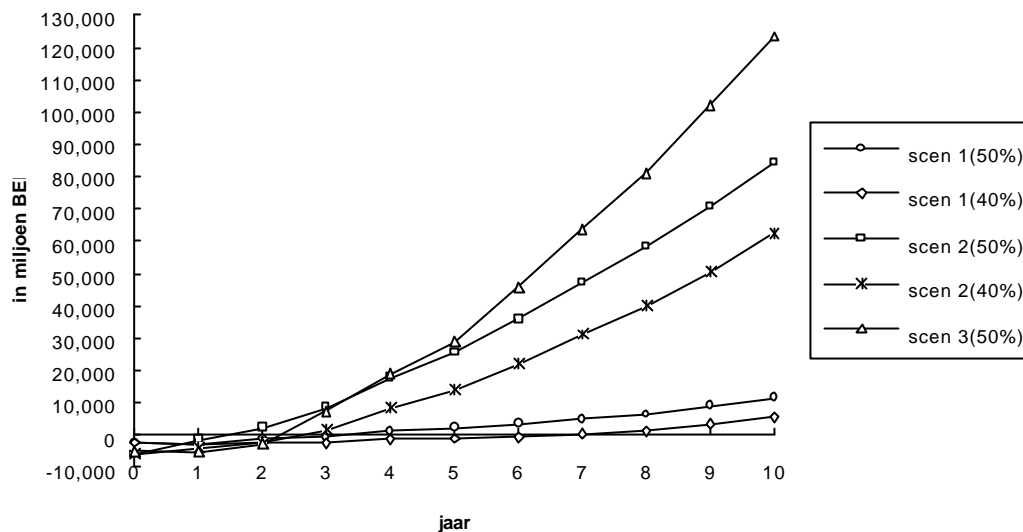
Tabel 1. Macrobudgettaire balans voor de overheid (Vlaamse Gemeenschap, federale overheid, sociale zekerheid (in miljoen BEF))

	Kans op werk	Overheid	Scenario 1 (+5 jaar WLH)	Scenario 2 (+2 jaar WLH)	Scenario 3 (+1 jaar WLH)
Deelscenario A (stroom)	p=50%	Totaal	+ 16 880	+ 238 222	+ 317 275
		Vlaams	-77 200	-164 992	-141 203
		Federaal	+15 573	+73 805	+105 594
		RSZ	+78 507	+329 409	+352 884
	p=40%	Totaal	- 3 623	+ 149 736	p.m.
		Vlaams	-79 842	-179 596	
		Federaal	+13 120	+61 982	
		RSZ	+63 099	+267 350	
Deelscenario B (stock+stroom)	p=50%	Totaal	+ 26 812	+ 293 967	+ 390 663
		Vlaams	-102 697	-207 314	-165 492
		Federaal	+21 875	+92 385	+128 662
		RSZ	+107 634	+408 896	+427 493
	p=40%	Totaal	- 2 947	+ 184 752	p.m.
		Vlaams	-106 715	-225 398	
		Federaal	+18 294	+77 640	
		RSZ	+85 474	+332 510	

De bedragen zijn geactualiseerd over een tijdsspanne van 11 jaar (reële discontovoet = 2%).

In de introductiejaren vergt het werkgarantiesysteem wel de nodige extra investeringen. Die extra kosten voor de overheid kunnen oplopen tot 12,7 miljard gedurende de eerste drie werkingsjaren. Dat geldt meer bepaald in het garantiesysteem voor de +1 jaar werklozen waarbij zowel aan de instroom in de langdurige werkloosheid als aan de reserve een tijdelijke werkgarantie wordt aangeboden. Over een tijdsspanne van 11 jaar bekeken, is dit evenwel net het scenario met de grootste netto-opbrengst voor de overheid (390,6 miljard BEF).

Figuur 2 geeft het verloop weer van de kosten-batenbalans voor de overheid vanaf de start van het systeem in 'jaar 0' tot en met 10 jaar later. Het betreft de B-varianten waarbij zowel aan de instromers in de langdurige werkloosheid als aan de reserve van langdurig werklozen een garantie op een werkervaring wordt aangeboden. Ook in de andere scenario's worden de extra investeringen in de beginperiode dubbel en dik terugverdiend.



Figuur 2. Verloop van de budgettaire balans voor de overheid in de B-varianten van de drie scenario's

Een nuloperatie voor werkgevers/promotoren

Voor de werkgevers-promotoren veronderstellen we geen extra kosten of baten verbonden aan een werkgarantieplan. Dat houdt impliciet in dat de loonkost- en omkaderingssubsidies, de kosteloze beroepsopleiding en begeleiding volstaan ter compensatie van de lagere productiviteit van de doelgroep.

Samengevat: de globale maatschappelijke balans is positief

In deze balans worden de kosten en baten van alle betrokken partijen samengeteld: niet alleen die voor de doelgroep, de werkgevers en de overheid, maar ook die voor de rest van de samenleving (die geniet van de opbrengst van de publieke en non-profitdiensten waarin de doelgroep tewerkgesteld wordt).

Die globale baat voor de samenleving is uitgesproken positief (op een beperkte nettokost na in 'jaar 0' in de scenario's 2 en 3). Dat is inherent aan de filosofie van activering: terwijl werkloosheidsuitkeringen steriele transfers zijn, gaat tewerkstelling gepaard met een productieve aanwending van dezelfde middelen.

4. Is ons optimisme overdreven?

Twee belangrijke kanttekeningen kunnen bij het voorgaande kosten-batenverhaal geplaatst worden:

- Hoe en waar vinden we zoveel werkervaringsjobs en stageplaatsen? (Dat is de vraag naar de organisatorische haalbaarheid van een dergelijk werkgarantiesysteem.)
- Een cruciale veronderstelling is dat werklozen na werkervaring gemakkelijker werk vinden in de reguliere arbeidsmarkt en op die manier de extra overheidsinvesteringen laten renderen

door verminderde uitkeringen en hogere fiscale en parafiscale inkomsten. Maar is de arbeidsmarkt wel in staat om zoveel extra banen te genereren?

Voor wat de eerste vraag betreft, kijken we naar het aantal werkervaringsjobs waarin volgens de diverse scenario's moet voorzien worden. In scenario 1 (+5 jaar werklozen) bijvoorbeeld moet gestart worden met 14 000 tijdelijke werkervaringsplaatsen⁴ (weliswaar gaat het bij een groot deel hiervan om deeltijdse jobs) om na 10 jaar te evolueren tot 22 500 jobs. Bovendien moeten jaarlijks de helft van die werklozen een beroepsopleiding krijgen⁵ en wordt iedere werkzoekende actief begeleid naar werk. In scenario 2 gaat het om bijna dubbel zoveel arbeids- en opleidingsplaatsen; en in scenario 3 eveneens. Alleen al voor de beroepsopleiding zou dat méér dan een verdubbeling van de huidige capaciteit impliceren (tenzij men de beschikbare middelen heroriënteert op basis van het garantieplan).

De ervaringen in Nederland en Denemarken leveren voor wat die *organisatorische aspecten* betreft, wel ideeën. Zij leren namelijk dat de lokale besturen goed geplaatst zijn om het potentieel aan jobs in lokale dienstverlening (bv. dienstenwinkels, Pool-jobs) op te sporen die kansen bieden voor laaggekwalificeerden. Zowel in Denemarken als in Nederland worden voor de uitbouw van die diensten organisatorische en financiële verantwoordelijkheden overgedragen naar lokale besturen.

Cijfers tonen aan dat in Nederland momenteel ongeveer 1% à 1,5% van de actieve bevolking via werkervaringsprogramma's aan de slag is. Eenzelfde percentage in Vlaanderen zou ongeveer 30 000 banen impliceren. Anderzijds zijn ook de Deense initiatieven om de jobrotatie in de reguliere arbeidsmarkt te verhogen interessant. Soepele, financieel aantrekkelijke systemen van loopbaanonderbreking, educatief verlof, sabbatjaren, e.d. worden gestimuleerd o.a met het oog op de creatie van werkervaringsplaatsen voor werklozen.

De simulaties voor Vlaanderen leren alleszins dat het garantieplan - onder welke vorm ook - tijd zal vergen om op kruissnelheid te komen. Het verdient o.i. aanbeveling om het over een tijdsspanne van 5 à 10 jaar te implementeren (eventueel in meerdere fasen, bv. beginnend bij scenario 1 en eindigend bij een mengvorm van de 3 scenario's). De juridische garantie kan eveneens stapsgewijze worden ingevoerd, nadat het aanbod van werkervaringsplaatsen en beroepsopleidingen een toereikend niveau heeft bereikt.

De tweede vraag hierboven betreft de mogelijkheden tot additionele tewerkstellingscreatie in de reguliere arbeidsmarkt. In de gemaakte simulaties rekenen we inderdaad, 11 jaar na de start van het garantiesysteem, op 32 600 à 243 500 bijkomende reguliere jobs. De vrees dat verdringingseffecten de doorstroming gaan teniet doen is reëel maar moet, zoals blijkt uit het onderzoek naar *alle* macro-economische effecten, niet overroepen worden.

5. Men mag ook gunstige macro-economische effecten verwachten

Vanuit de macro-economische invalshoek luidt namelijk de conclusie dat het aanbieden van opleidings- en werkervaringsgaranties aan *zeer* langdurig werklozen een zinvolle bijdrage kan leveren tot de verbetering van de macro-economische arbeidsmarktsituatie. De bevindingen

⁴ Tenminste als men de 'reserve' mee wil opnemen - deelscenario's B.

⁵ We veronderstellen immers dat in scenario 1 de beroepsopleiding over 2 jaar gespreid wordt.

suggereren dat het aangewezen is zich daarbij vooral te concentreren op werknemers die minstens drie jaar werkloos zijn.

Die conclusie volgt uit een theoretische en een beperkte empirische analyse van de effecten die men van dergelijke garantiëprogramma's mag verwachten. Samengevat dragen die programma's bij tot *reële arbeidskostenverlaging* en openen ze perspectieven voor *een meer expansief macro-economisch beleid*. Beide implicaties bevorderen de *creatie van additionele reguliere tewerkstelling* in de privé-sector. De omvangrijke, zij het soms overroepen⁶ substitutie- en deadweighteffecten die men vaak aan werkervaringsprogramma's toeschrijft, worden daardoor geneutraliseerd.

Opleidings- en werkervaringsprogramma's kunnen arbeidskostenverlaging in de hand werken op vier manieren.

1. Opleidings- en werkervaringsgaranties leiden tot een kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van het arbeidsaanbod. Ze keren het proces waarbij (langdurig) werklozen geleidelijk ontmoedigd geraken, hun vaardigheden verliezen en zich uiteindelijk terugtrekken uit de arbeidsmarkt. De verruiming van het 'effectieve arbeidsaanbod' impliceert een toename van het aantal geschikte kandidaten voor reguliere banen. Voldoende studies, alsook eigen empirische bevindingen, tonen aan dat dat een loonmatigend effect teweegbrengt. Het pleidooi om opleidings- en werkervaringsgaranties in de eerste plaats toe te spitsen op werknemers die minstens drie jaar werkloos zijn, dient ook in die context te worden begrepen. Het empirisch onderzoek suggereert dat werklozen die 'slechts' 1 à 2 jaar werkloos zijn, ook zonder bijkomende opleiding en werkervaring nog in zekere mate in aanmerking komen voor reguliere jobs. Een opname van die werklozen in activeringsprogramma's zou op korte termijn de arbeidsmarkt eerder doen vernauwen dan verruimen, met een (tijdelijke) opwaartse druk op de lonen tot gevolg. Dit risico valt weg wanneer opleiding en werkervaring wordt toegespitst op werknemers die reeds drie jaar of langer werkloos zijn. Die werklozen komen zonder overheidsinterventie nog nauwelijks in aanmerking om reguliere vacatures op te vullen. Het in activeringsprogramma's opnemen, veroorzaakt dan ook geen vernauwing van de arbeidsmarkt.
2. Opleidings- en werkervaringsprogramma's brengen werklozen in contact met werkgevers en verminderen daardoor de onzekerheid en het gebrek aan informatie van die laatste over de capaciteiten van de werklozen (signaaleffect). De aanwervingskosten nemen daardoor af. Bovendien leidt de opbouw van vakspecifieke kennis tot een vermindering van toekomstige opleidingskosten. Beide effecten maken reguliere arbeid goedkoper.
3. Indien opleidings- en werkervaringsprogramma's gericht worden op knelpuntberoepen dragen ze niet alleen bij tot een rechtstreekse opvulling van bestaande vacatures, ze zullen ook de loonstijging afremmen waartoe knelpuntberoepen doorgaans aanleiding geven. Door de specifieke Belgische situatie waarin een zeer sterk verband bestaat tussen de loonevoluties in de diverse sectoren en regio's, mag het belang van een daling van het aantal knelpunten niet onderschat worden. Het verzachten van de loondruk in sectoren en regio's waar krapte bestaat, zal ook in de andere sectoren en regio's zijn invloed hebben.
4. Indien, zoals de kosten-batenanalyse laat vermoeden, de financiële implicaties van opleidings- en werkervaringsprogramma's voor de overheid uiteindelijk positief uitdraaien, dan creëren

⁶ Zeker in het geval van gesubsidieerde banen voor zeer langdurig werklozen blijkt dat substitutie- en deadweighteffecten niet overdreven mogen worden. Dat suggereert althans de Nederlandse ervaring.

die programma's ruimte voor lastenverlaging die ook de reguliere werkgelegenheid ten goede zal komen - of voor andere maatregelen ten gunste van de werkgelegenheid.

In de mate dat opleidings- en werkervaringsgaranties reële arbeidskostenverlaging in de hand werken, openen ze perspectieven voor een meer expansief macro-economisch beleid.

Arbeidskostenverlaging zorgt immers voor ontspanning op het inflatiefront. Dat maakt bijvoorbeeld een soepeler monetair beleid en intrestverlaging mogelijk, wat de duurzame consumptie en de investeringen zal bevorderen en tot jobcreatie zal bijdragen.

