



Actief arbeidsmarktbeleid voor de 'Europa 2020'-strategie **Ways to move forward**

**Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie
i.s.m. het Steunpunt Werk en Sociale Economie, de Europese Commissie en
de stad Antwerpen**

Ianis Van Steendam, Jos Raymenants en Willem De Klerck (red.)
Met bijdragen van: *Joost Bollens, Tom Bevers, Sabine Gagel, Jan Vanthuyne,
Marc De Vos, Lena Holmgren, Erik Samoy, Antonella Noya, Bert Boone, Robert
De Clercq en Robert Voorhamme*



Inleiding

Op 28 en 29 oktober 2010 verzamelden meer dan 250 beleidsmakers, academici en sociale partners uit alle Europese lidstaten in Antwerpen voor de Vlaamse EU-voorzitterschapsconferentie *'active labour market policies for the EU 2020-strategy: ways to move forward'*.

In nauwe samenwerking met de Europese Commissie wilde de Vlaamse overheid lessen trekken uit het bestaande evaluatieonderzoek over en de implementatie van diverse activeringsmaatregelen.

Bij de start van de nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie wilden we nagaan welke activeringsinstrumenten wél en welke instrumenten minder goed werken, niet in het minst in de realisatie van de pas aangenomen Europese werkgelegenheidsdoelstellingen.

Dat was, zo bleek, niet altijd een eenvoudige oefening. Immers, wat werkt in één lidstaat werkt niet noodzakelijk in de institutionele context van een andere lidstaat. Bovendien is wat werkt op de korte termijn soms minder wenselijk op de lange termijn. En is omgekeerd een minder kosteneffectieve maatregel soms wel een zinvolle investering in de toekomst of in menselijk kapitaal.

Dé *'ways to move forward'* hebben we dus niet zomaar gevonden. De rijke bevindingen uit het evaluatieonderzoek brachten ons uiteraard een aantal belangrijke inzichten bij. Bijvoorbeeld dat maatregelen die werkzoekenden helpen bij het vinden van werk en sanctioneren bij een gebrek aan zoekinspanningen, dikwijls een positief effect hebben en bovendien relatief goedkoop zijn. Terwijl programma's naar jongeren of publieke jobcreatie problematischer worden ingeschat, althans in termen van kostprijs en effectiviteit.

Maar voor elk van deze vaststellingen konden ook kanttekeningen worden gemaakt, afhankelijk van de inbedding ervan in de arbeidsmarktomgeving.

We onthouden uit de diverse tussenkomsten in elk geval dat meerdere *'ways to move forward'* zullen moeten worden bewandeld om onze bestemming, een ambitieuze werkzaamheidsgraad van 75%, te bereiken in 2020.

We onthouden ook de pleidooien om werknemers een rugzak mee te geven, om het kompas op weg naar onze bestemming te ijken op de noden van zij die het verst van de arbeidsmarkt afstaan en om de activerings-GPS te verbreden zodat ook loopbaanmobiliteit, herstructurering en andere aspecten in het vizier komen.

In dit congresboek bundelen we een aantal van de inzichten die tijdens de conferentie aan bod gekomen zijn. We hebben hierbij niet gestreefd naar interne samenhang noch naar volledigheid. De inzichten vertolkt in deze publicatie

vertegenwoordigen ook niet noodzakelijk het standpunt van de Europese Commissie of de Vlaamse overheid. Hoewel een aantal recente beleidsontwikkelingen de actualiteit van het boek her en der hebben ingehaald, blijven de voornaamste vaststellingen desondanks overeind.

Dit congresboek bestaat uit verschillende delen. Het boek vangt aan met een beschouwend luik vanuit het Departement waarin de historiek van het activeringsbeleid wordt geschetst in een Europese context. In tweede instantie hebben we, samen met de key note speakers en de sessievoorzitters, de bespiegelingen, impressies en zo u wil conclusies, gebundeld die tijdens de conferentie werden gemaakt.

Vervolgens besteden we aandacht aan de wijze waarop het activeringsbeleid in de praktijk kan worden vorm gegeven en dit over de grenzen heen. Daarnaast is er ook ruimte voor debat waar de sociale partners en de academische wereld een blik werpen op de toekomst. Vervolgens geven de Ministers van Werk en Sociale Economie hun visie over de wijze waarop het activeringsbeleid een hefboom kan zijn voor een versterkte Europese Werkgelegenheidsstrategie in kader van Europa 2020.

Graag willen we nog de sprekers bedanken die een bijdrage hebben geleverd voor het congresboek, zowel tijdens, voor als na de conferentie. Ook de Europese Commissie bedanken we hartelijk voor de financiering van de conferentie en voor deze publicatie in het bijzonder. Tot slot bedanken we de Stad Antwerpen voor de warme ontvangst.

Dirk Vanderpoorten
Departement Werk en Sociale Economie
Vlaamse overheid

Inhoud

I. Setting the stage: meten en evalueren van ALMPs

1. Het activerend arbeidsmarktbeleid op een kruispunt	5
2. Effectiviteit als toetssteen voor activeringsbeleid	8
3. Evaluatie in de nieuwe Europese Werkgelegenheidsstrategie	10
4. De rol van de Arbeidsmarktbeleidbank	18

II. Zoeken naar wegen om vooruit te gaan: evaluatie resultaten van ALMPs

5. Een slimme arbeidsbemiddeling wérkt	26
5.bis De “smart new start” in Vlaanderen: van sluitende aanpak tot sluitend maatpak	31
6. Opleiding: een investering op lange termijn	37
7. Loonkostsubsidies: op zoek naar focus én inbedding	39
8. Activeren, ook van de ene baan naar de andere	43
8.bis Ontslag in goede banen leiden: de VOLVO case	46
9. Sociale inschakeling: focus op de meest kwetsbaren	52
10. Decentraal activeren: de rol van het lokale niveau	55

III. Opinie en debat: het toekomstig activeringsbeleid

11. Conferentie speech: ALMPs voor Europa 2020	59
12. Conferentie speech: ALMPs voor Europa 2020	62
13. De Europa 2020 strategie - Het hoofd bieden aan de crisis: Is het Europees Werkgelegenheidsbeleid opgewassen tegen de uitdaging?	66
14. Tripartite Sociale Top - 24 maart 2011	70
15. Het Europees activerend arbeidsmarktbeleid in tijden van crisis	72

I. Setting the stage

1. Het activerend arbeidsmarktbeleid op een kruispunt

Willem De Klerck, Departement WSE

De goedkeuring van de nieuwe Europese Werkgelegenheidsstrategie binnen het kader van de 'Europa 2020'-strategie biedt een uitstekende gelegenheid om na te denken over wat effectieve AAMB's precies zijn, hoe zij bijdragen tot stabiele werkgelegenheids groei en hoe zij kunnen worden geïdentificeerd en vormgegeven in de toekomst.

Gedurende de laatste decennia hebben AAMB's een lange weg afgelegd. Terwijl een vervangingsinkomen en andere sociale beschermingsmaatregelen belangrijk blijven, zijn nationale en regionale ministeries van werk geleidelijk tot het besef gekomen dat AAMB's onontbeerlijk zijn om tot een volledige tewerkstelling te komen. In de meeste Europese lidstaten werd een breed beleidskader ontwikkeld met een uitgebreide waaier aan instrumenten zoals begeleiding bij het zoeken naar een baan, opleidingsprogramma's, actieve herstructurering, werkgelegenheidsstimulansen en inschakeling in de sociale economie.

In de huidige economische situatie kunnen AAMB's de personen die werkloos worden helpen om een andere baan te vinden vooraleer zij helemaal afgesloten worden van de arbeidsmarkt. Ze kunnen ook vermijden dat mensen langdurig werkloos worden. Meer nog, ze kunnen zorgen voor de herintegratie van langdurig werklozen, alsook van mensen die geen deel uitmaken van de werkende bevolking. AAMB's spelen ook een belangrijke rol in het overbruggen van de huidige crisis enerzijds en een verwachte periode van tragere groei (vraag), demografische verandering (aanbod) en stijgende verwachtingen op het vlak van vaardigheden anderzijds. Werkzoekenden vandaag zouden voorbereid moeten zijn op een snelle herintegratie wanneer de economische heropleving in de toekomst plaatsvindt. Op lange termijn vormen AAMB's een sleutelbeleid bij het garanderen van de overgang die wordt veroorzaakt door technologische, milieugerelateerde en maatschappelijke veranderingen. Ze bieden nieuwe mogelijkheden om vaardigheden te verbeteren en ze dragen bij tot een economie die productiever, competitiever en inclusiever is. Tot slot zijn ze, terwijl ze verandering aanmoedigen en de werkgelegenheid vergroten, ook erg noodzakelijk om de EU-hoofddoelstelling op het vlak van werkgelegenheid te halen.

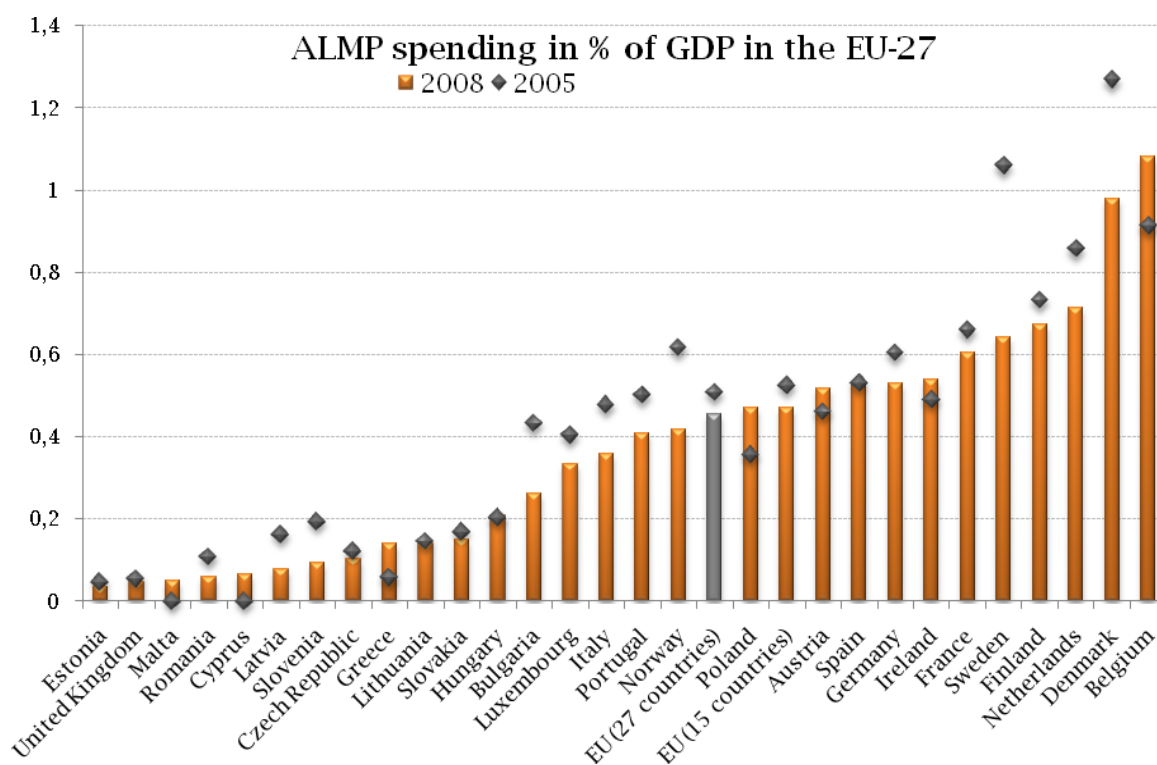
Ondertussen is de begrotingscontext er in de meeste lidstaten slechter op geworden. Door de banken uit de nood te helpen en de stijgende uitgaven te wijten aan crisismaatregelen en automatische stabiliseringsmiddelen liep het begrotingstekort van de 27 lidstaten hoger op dan de criteria van Maastricht (maximum 3% van het bbp) en bij sommige lidstaten zelfs tot 10% en meer. De ratio van de schuld tot de bbp's steeg ook sterk, van 59% van het bbp in 2007 (EU-27) tot (bijna) 80% tegen eind 2010. Het onzekere economische herstel, gecombineerd met de gevolgen van de schulden crisis, deed de schatkist met overheidsfinanciën nog sneller leeglopen en noopte de meeste EU-regeringen ertoe de begroting te

consolideren. Verschillende lidstaten hebben al aangekondigd dat ze minder uitgaven zullen doen (besparingsmaatregelen) op het vlak van arbeidsmarktondersteuning, met inbegrip van werkloosheidsuitkeringen en AAMB's.

De economische situatie en begrotingscontext stellen de beleidsmakers voor een opmerkelijke paradox. Enerzijds lijken omvangrijke investeringen in AAMB's noodzakelijk om de hoge werkloosheidscijfers aan te pakken en werkgelegenheid aan te moedigen. Anderzijds lijken beperkingen op het vlak van begroting te ondermijnen dat er uitgebreide steun wordt verleend aan AAMB's.

Deze paradox, en de gevolgen ervan voor de nationale AAMB's, brengen het aspect effectiviteit naar de voorgrond. De harde financiële voorwaarden vereisen dat er wordt gezocht naar effectievere en efficiëntere AAMB's en dwingen regeringen ertoe manieren te vinden om *meer te doen met minder*.

Afbeelding 1: Uitgaven voor AAMB's in de EU-27 als een % van het bbp (2005, 2008)



Bron: Eurostat

Een snelle blik op de belangrijkste cijfers met betrekking tot AAMB's (afbeelding 1) leert dat de overheidsuitgaven voor AAMB's sterk afnamen vanaf 2005, hoewel er toch aanzienlijke bedragen werden uitgegeven (met sterke verschillen tussen de lidstaten onderling). Ondanks het feit dat er in verschillende EU-lidstaten al aanzienlijke geldbedragen aan AAMB's worden besteed, bestaat er nog altijd veel onzekerheid over de relatieve effectiviteit (en kosteneffectiviteit) van de verschillende instrumenten van AAMB's. De goedkeuring van de nieuwe Europese Werkgelegenheidsstrategie binnen het kader van de 'Europa 2020'-strategie biedt een uitstekende gelegenheid om na te denken over wat effectieve AAMB's precies

zijn, hoe zij bijdragen tot stabiele werkgelegenheidsgroei en hoe zij kunnen worden geïdentificeerd en vormgegeven in de toekomst.

2. Effectiviteit als toetssteen voor activeringsbeleid

Joost Bollens, HIVA/KULeuven

Lidstaten moeten meer inspanningen leveren om hun AAMB te evalueren. Wanneer er beslist moet worden over de samenstelling en de reikwijdte van het AAMB-pakket, hebben we nood aan een beleid gestoeld op praktijkervaring.

Ondanks het feit dat er in de diverse EU-lidstaten jaarlijks aanzienlijke budgetten worden besteed aan een actief arbeidsmarktbeleid, is er nog altijd heel wat onduidelijkheid wat betreft de relatieve effectiviteit (en kosteneffectiviteit) van de onderscheiden actieve instrumenten. Nu, zelfs al zouden we dat wel heel duidelijk weten, dan nog zou dat wellicht niet direct tot een grote omwenteling leiden in de actieve arbeidsmarktpraktijk. Beleidskeuzes worden immers steeds gestuurd door verschillende drijfveren. In de eerste plaats zijn er politieke overwegingen. Zo hebben beleidsmakers bijvoorbeeld een heel sterk en rotsvast geloof in de effectiviteit van beroepsopleiding voor werkzoekenden, terwijl daar op basis van de wetenschappelijke evaluatieliteratuur toch enigszins meer genuanceerde conclusies over te trekken zijn. Een andere belangrijke determinant van beleidskeuzes is het feit dat er sterke krachten zijn die aansturen op het behoud van de status quo: bij het afschaffen of zelfs maar bijsturen van een maatregel zijn er veelal een aantal betrokken partijen die daarbij iets verliezen en zich dan ook zullen roeren, ook al weegt hun verlies helemaal niet op tegen de winst die de samenleving boekt bij het afschaffen van een minder effectieve maatregel.

Ook al moet dus rekening gehouden worden met het feit dat beleidskeuzes het product zijn van complexe processen, toch werd er op *en* via deze conferentie een lans gebroken voor de stelling dat wat betreft de invulling en omvang van het actief arbeidsmarktbeleid er *op zijn minst* ook plaats moet zijn voor wat men kan omschrijven als "evidence-based policy" of een beleid gestoeld op praktijkervaring. "Evidence-based"-beleid staat tegenover een beleid gebaseerd op opinies, en kan worden omschreven als een beleidsbenadering die "helps people [to] make well-informed decisions about policies, programmes and projects by putting the best available evidence from research at the heart of policy development and implementation" (de mensen helpt om goed geïnformeerde beslissingen te nemen over beleid, programma's en projecten door het best beschikbare bewijsmateriaal uit onderzoek tot kern te maken van beleidsontwikkeling en -implementatie") (Davies 1999).

In overeenstemming met deze beschrijving werd op de conferentie veel aandacht besteed aan de wetenschappelijke evaluatie van diverse vormen van AAMB in diverse landen. Daarbij werd een tweevoudig doel nagestreefd.

(1) Door toepassingen van uiteenlopende evaluatiedesigns aan bod te laten komen kon aan het publiek, dat voornamelijk bestond uit beleidsmakers en beleidsuitvoerders, een inzicht worden meegegeven in de sterktes en zwaktes van de alternatieve evaluatiebenaderingen.

(2) Door recent gepubliceerde evaluaties van een veelheid van actieve maatregelen aan bod te laten komen (opleiding, loonkostensubsidie, versterken zoekvaardigheden en/of stimuleren zoekgedrag, maatregelen voor verschillende doelgroepen (oudere werklozen, sociale economie maatregelen, etc.)), kon een overzicht worden gegeven over wat we momenteel weten over de relatieve effectiviteit van de diverse instrumenten.

De belangrijkste bevindingen, o.m. aangebracht door **Jochen Kluve (RWI, Essen)** zijn de volgende:

- *Programma's gericht op jongere werklozen en programma's van publieke jobcreatie zijn problematisch.* Men hoeft zelfs geen rekening te houden met hun kostprijs. Zelfs al waren ze virtueel gratis, dan nog blijven ze weinig zinvol aangezien ze de kans op het vinden van werk van deelnemers niet bevorderen en mogelijk zelfs benadelen.
- *Voor opleidingsprogramma's is het beeld erg genuanceerd.* Sommige hebben effect, andere niet. Dit roept onmiddellijk de vraag op welke kenmerken van het opleidingsprogramma maken dat er sprake is van een positief effect, en welke samenhangen met een negatief effect, maar op die vraag biedt deze studie geen antwoord (arbeidsmarktgerichtheid/knelpuntkarakter van de opleiding? klassikaal ex cathedra versus op-de-werkplek?, kenmerken deelnemers?, ...) . Er zijn in elk geval ook indicaties die erop wijzen dat sommige opleidingen zeker positieve effecten op lange termijn kunnen hebben, zelfs al waren de effecten op korte termijn minder gunstig. Hier is de kostprijs wel belangrijk, en moet men dus ook de kosteneffectiviteit in het achterhoofd houden. Opleiding aanbieden kost geld, en ook locking-in heeft een zekere maatschappelijke kost.
- *Loonkostensubsidies hebben een positief (direct) effect, maar zijn meestal duur en kunnen een aantal ongewenste indirecte effecten hebben.* Daarom lijkt het minder aan te bevelen om dit soort van instrumenten heel breed in te zetten. Dit alles is wellicht minder problematisch bij selectieve loonkostensubsidies, gericht op groepen die erg weinig kans hebben om op een andere manier aan werk te geraken.
- *Maatregelen die werkzoekenden helpen bij het vinden van werk en sanctioneren bij een gebrek aan zoekinspanningen, hebben dikwijls een positief effect en zijn bovendien relatief goedkoop.* Daar staat tegenover dat de bekomen effecten slechts effecten op korte termijn zijn. Dit suggereert dat men zeker moet blijven inzetten op dit soort van maatregelen die echter, zo men meer structurele effecten wil, mogelijk zullen moeten worden aangevuld met opleidingsprogramma's met een intelligent design.

3. Evaluatie in de nieuwe Europese Werkgelegenheidsstrategie

Tom Bevers, EMCO (red.)

Om meer impact te hebben is er nood aan een sterk uitgebouwde evaluatiedimensie binnen de nieuwe Europese Werkgelegenheidsstrategie. Het opnemen van meer verantwoordelijkheid, zowel door de lidstaten als door de Europese instellingen in verband met de ontwikkeling van een bewindsstructuur (het Gezamenlijk Evaluatiekader), maakt daar deel van uit. Het veronderstelt een meer systematische evaluatie van het AAMB.

De Europese Werkgelegenheidsstrategie werd opgesteld in 1998. De strategie beoogde meer beleidsconvergentie binnen het werkgelegenheidsgebied om de voornaamste problemen van de Europese arbeidsmarkten aan te pakken. Deze convergentie moest steunen op benchmarking en wederzijds leren van elkaars beleid. De jaarlijkse werkgelegenheidsrichtlijnen vormden – en vormen nog steeds – de hoekstenen van de strategie: zij omschrijven nauwkeurig het beleid dat als richtsnoer zou moeten dienen voor de lidstaten.

Binnen deze richtlijnen heeft actief arbeidsmarktbeleid altijd een centrale plaats ingenomen. In 1998 luidde richtlijn 1 als volgt:

Lidstaten zullen ervoor zorgen dat:

- *aan alle werkloze jongeren voordat zij zes maanden werkloos zijn een nieuwe start wordt aangeboden in de vorm van een opleiding, een herscholing, een werkpraktijk, een baan of een andere inzetbaarheidsmaatregel;*
- *aan alle werkloze volwassenen voordat zij twaalf maanden werkloos zijn ook een nieuwe start wordt aangeboden met behulp van één van de voornoemde middelen of, algemener, door aanvullende individuele beroepsbegeleiding. Deze preventieve en werkgelegenheidsmaatregelen zouden moeten worden gecombineerd met maatregelen om de wedertewerkstelling van langdurig werklozen aan te moedigen,*

Elke lidstaat:

- *zal ernaar streven om het aantal personen dat activeringsmaatregelen geniet gevoelig te verhogen om hun inzetbaarheid te verbeteren. Om het aantal werklozen dat een opleiding krijgt of een andere vergelijkbare maatregel geniet te doen stijgen, zal in het bijzonder een doel worden gesteld, in het licht van de uitgangspositie, om geleidelijk het gemiddelde te bereiken van de drie succesvolste lidstaten en minstens 20%.*

Van bij het begin bood het lijstje “opleiding, herscholing, werkpraktijk of andere inzetbaarheidsmaatregelen” een definitie van wat “actief arbeidsmarktbeleid” in de Europese context betekent.

Dit toont aan dat de werkgelegenheidsrichtlijnen duidelijke en specifieke doelstellingen omvatten, en de focus hierop bleef behouden toen in 2000 enkele algemene doelstellingen werden vooropgesteld voor de Werkgelegenheidsstrategie, zoals de tewerkstellingsratio van 70% voor alle personen tussen 15 en 64 jaar, van 60% voor vrouwen en van 50% voor oudere werknemers.

Drie kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot actief arbeidsmarktbeleid werden gedefinieerd:

1. Een nieuwe start voor alle jonge werklozen voor de zesde maand (in 2006 werd de doelstelling “voor de vierde maand, tegen 2010”)
2. Een nieuwe start voor alle volwassen werklozen voor de twaalfde maand
3. 25% van alle langdurig werklozen moet deelnemen aan een activeringsmaatregel

Het meten van deze doelstellingen was echter in geen geval evident.

Het Comité voor de Werkgelegenheid (EMCO) is de instantie gebaseerd op het Verdrag die verantwoordelijk is voor de Europese Werkgelegenheidsstrategie. In 2000 werd de EMCO Indicatoren groep opgericht en zoals de naam al laat uitschijnen begon die met de ontwikkeling van indicatoren om het beleid van de strategie op te volgen. Sindsdien is veel werk verricht om indicatoren te definiëren met betrekking tot de verschillende aspecten van arbeidsmarktbeleid, gaande van werkkwaliteit tot levenslang leren, van sociale inclusie tot flexizekerheid of recent nog over tewerkstelling en milieu. Van bij het begin waren er twee types van indicatoren: indicatoren steunend op geharmoniseerde bronnen en indicatoren steunend op nationale bronnen. De Europese bronnen zijn veelal studies, zoals de Arbeidsmarktstudie. Nationale bronnen zijn vaak administratieve gegevens. Als Europees Comité, met benchmarking als voornaamste taak, heeft EMCO om evidente redenen in de loop van de jaren de voorkeur gegeven aan geharmoniseerde gegevens. Voor sommige aspecten van de strategie was dit niet mogelijk. Dit was in het bijzonder het geval voor de doelstellingen van het actief arbeidsmarktbeleid van de strategie. Maar ze waren politiek zo zichtbaar dat geen poging ondernemen om ze te meten evenmin een optie was.

Al was dat niet eenvoudig. Er werd heel veel werk besteed aan het bereiken van een overeenkomst over wat nu precies diende te worden gemeten. Wat is een werkloze in deze context? Regels kunnen aanzienlijk verschillen tussen landen. Wat betekent het om zes maanden werkloos te zijn voor iemand die één week een baan had? Wat is een nieuwe start? Volstaat het om een werkzoekende uit te nodigen in de kantoren van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening? Duidelijk niet. Maar ook niet iedereen zal baat hebben bij een intensieve opleidingscursus. En wat betekent “aangeboden”: wat gebeurt er wanneer een werkzoekende weigert deel te nemen? In de loop der jaren werden twee concepten ontwikkeld: de gebruikelijke activering en de begeleide activering, waarbij het eerste concept verwijst naar intensieve maatregelen en het tweede in wezen verwijst naar individuele actieplannen, zonder veel vereisten ten opzichte van de inhoud van dit plan.

Ondanks alle erg lovenswaardige inspanningen kunnen we, achteraf bekeken, vaststellen dat het meten van deze doelstellingen nooit op optimale wijze gebeurde en zelfs slechter werd met de jaren. In 2003 leverde een grote meerderheid van de lidstaten toch nog op zijn minst gegevens aan over de Nieuwe Start en over de activering van langdurig werklozen. In 2009 leverde slechts een kleine minderheid gegevens aan, zoals onderstaande tabel aangeeft.

Tabel: Gegevens bezorgd aan het EMCO Ondersteuningsteam voor nationale bronnen steunend op ALMP-indicatoren		
	2003	2007
Nieuwe Start	11/15 lidstaten	13/27 lidstaten

Activering van langdurig werklozen	9/15 lidstaten	9/27 lidstaten
------------------------------------	----------------	----------------

Meer nog, als we de cijfers bekijken, zien we verschillen die niet kunnen worden verklaard. De indicator werd altijd uitgedrukt in termen van “niet-naleving”: hoeveel mensen worden langdurig werkloos zonder een nieuwe start. Wanneer we kijken naar de gegevens van 2007, varieert deze niet-naleving tussen de 0,85% en 82,4%. Dat betekent dat er een lidstaat bestaat die het 100 keer slechter doet dan een andere. Dat maakt benchmarking niet gemakkelijk... Er dient te worden opgemerkt dat België getracht heeft om zich steeds ernstig aan de regels van het spel te houden, door altijd gegevens te verstrekken. Wie echter achter de Belgische gegevens zou kijken, zou zien hoe de gegevens van de gewesten, allemaal afzonderlijk opgenomen en steunend op erg degelijk werk, werden opgeteld. Daaruit zou eveneens blijken dat, zelfs in een systeem waar de openbare diensten voor arbeidsvoorziening een gemeenschappelijke geschiedenis delen, het niet eenvoudig is om overeen te komen over duidelijke definities en praktijken te vergelijken.

Los van de doelstellingen werden andere indicatoren met betrekking tot actief arbeidsmarktbeleid ontwikkeld. Al in een vroeg stadium was één van de indicatoren op de lijst van EMCO de “ratio van wedertewerkstelling na deelname aan een maatregel”. Vandaag wordt die indicator “opvolging van deelnemers” genoemd. Wie de website van EMCO¹ bezoekt en daar doorklikt naar het Compendium van indicatoren, zal een schat vinden aan interessante gegevens over de arbeidsmarkten in de EU. Kijk echter niet naar indicator 19.A4: deze tabel bevat zeer weinig gegevens en ze zijn niet erg vergelijkbaar. Desondanks hebben sommige lidstaten altijd opgeworpen, en om goede redenen, dat deze indicator in principe de interessantste is met betrekking tot actief arbeidsmarktbeleid.

In 2003 begon Eurostat met de ontwikkeling van de databank over arbeidsmarktbeleid. Net als het Compendium van EMCO biedt deze AMB-databank een echte schat aan informatie. Aangezien België recordhouder is betreffende het aantal maatregelen, is het zelfs een nuttige bron voor wie alleen geïnteresseerd is in onze nationale situatie. De databank verenigt een beschrijving van de verschillende vormen van arbeidsmarktbeleid, met gegevens betreffende de kosten en deelnemers, steunend op een steeds verbeterende classificatie. Het systeem is nog ver van perfect: vergelijkbaarheid blijft een probleem wanneer zoveel administratieve gegevens worden samengebracht in één enkele databank. Het heeft echter wel al geleid tot de ontwikkeling van indicatoren voor actief arbeidsmarktbeleid. Conceptueel zijn ze slechts iets minder goed dan de ideale nieuwe startindicatoren. En ze vermengen administratieve gegevens met concepten uit de Arbeidskrachtenstudie (LFS). Maar we beschikken over gegevens voor een tijdige activering, voor de activering van geregistreerde werklozen en voor de totale AMB-kosten per persoon die wil werken - en om die reden heeft EMCO ze officieel aangenomen voor de opvolging van de Europese Werkgelegenheidsstrategie.

De Lissabonstrategie kwam ten einde in 2010. De doelstellingen ervan zijn verlopen. Europa is nog niet de meest competitieve kenniseconomie die werd aangekondigd en we hebben de doelstelling van 70% niet gehaald - al zou het zonder de crisis wellicht nipt geweest zijn. Maar als we louter kijken naar het probleem van het

¹ <http://ec.europa.eu/emco>

toezicht houden op en de benchmarking van de maatregelen voor actief arbeidsmarktbeleid, kunnen we evenmin volledig tevreden zijn. Als EMCO, het DG Tewerkstelling van de Commissie en andere Europese actoren hadden geweten wat we nu weten, dan hadden we kunnen investeren in een betere meting van de nieuwe startdoelstellingen.

Ik behoor niet tot zij die zeggen dat de Europese Werkgelegenheidsstrategie, binnen en voor Lissabon, geen impact heeft gehad. Integendeel, ze veranderde op grondige wijze de manier waarop over werkgelegenheidsbeleid wordt gesproken en heeft richting gegeven aan bepaalde koerswijzigingen in het beleid. Dit geldt in het bijzonder voor de nieuwe startdoelstellingen - en het verdient benadrukt te worden dat de Vlaamse overheid in deze materie van bij het begin een voorloper is geweest. Meer nog, ik ben ervan overtuigd dat EMCO goed werk heeft geleverd bij het opstellen van de indicatoren om toezicht te houden op de strategie en we stellen vast dat zij steeds vaker ook door anderen worden gebruikt. Hiervoor nationale gegevens gebruiken was echter een misstap: elk ernstig Europees toezicht moet steunen op het Europese statistische systeem rond Eurostat. Wat de nieuwe start betreft, hadden we moeten proberen om een paar vragen aan te passen in de Arbeidskrachtenstudie. Dat is een moeilijke en lange procedure, maar als we er tien jaar geleden mee begonnen waren, dan konden we tegen nu de aankomst al bereikt hebben.

Dat betekent niet dat de gegevens die in dit verband werden verzameld een verspilling van tijd en middelen zijn geweest. Zij waren behulpzaam op het nationale niveau en opnieuw zijn de Belgische gewesten een goed voorbeeld in dit verband. Maar de AMB-databank, aangestuurd door Eurostat, is een noodzakelijke context om vooruitgang te boeken op het vlak van harmonisatie. En het belooft alleen goede inputgegevens aan te leveren: het biedt antwoorden op de vraag hoeveel geld we investeren in maatregelen en hoeveel en welke mensen er baat bij hebben. Ik ben echter zeer pessimistisch over de mogelijkheid om op een dag goede outputmaatregelen te kunnen afleveren. Wat er gebeurt met mensen nadat ze een maatregel hebben verlaten lijkt een erg moeilijke vraag om te beantwoorden. Bovendien, zoals ook werd benadrukt tijdens de conferentie, is dat niet eens wat we echt willen weten: het belangrijkste voor ons is te weten te komen wat het netto effect is. Dus misschien zou Eurostat zijn AMB-werk moeten focussen op de al omvangrijke taak om vergelijkbare inkomensgegevens aan te leveren.

De Lissabonstrategie is verwezen naar de annalen van de geschiedenis, de toekomst behoort toe aan de 'Europa 2020'-strategie. De nieuwe strategie bevat minder richtsnoeren: 10 jaar geleden waren er voor werkgelegenheid meer dan 20 gedetailleerde richtsnoeren, nu zijn het er nog slechts 4, die bovendien ook nog onderwijs en sociale inclusie omvatten. Bovendien hebben we nu slechts 1 centrale doelstelling voor werkgelegenheid: een geaggregeerde werkzaamheidsgraad van 75% voor de EU-27 voor wat betreft de beroepsbevolking tussen 20 en 64 jaar. Soms is minder echter meer: de nieuwe strategie zou een meer tastbare impact op het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten moeten hebben dan dat dit vroeger het geval was.

Het sleutelinstrument om deze doelstelling te bereiken is de vertaling van de Europese werkgelegenheidsdoelstelling naar nationale doelstellingen: alle lidstaten moeten aangeven hoeveel hun werkzaamheidsgraad zal bedragen in 2020. Deze centrale plaats voor de werkgelegenheidstarget en de nationale vertaling door de lidstaten betekent ook dat er geen expliciete operationele doelstellingen zijn zoals vroeger bijvoorbeeld het geval was met de *nieuwe start*. Geen expliciete

activeringsdoelstellingen dus, ook al krijgen de maatregelen nog steeds veel aandacht in de richtsnoeren. De eerste woorden van het eerste werkgelegenheidsrichtsnoer, de geïntegreerde richtsnoer 7, verwijzen nog steeds naar activering: “*Activering is de sleutel tot het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie*”.

Hoe gaan we nu toezicht houden op deze nieuwe richtsnoeren? Ook hier is Europa ambitieuzer dan voorheen. Een nieuwe lijst van indicatoren vastleggen is op zich niet voldoende, we willen dat zij de bouwstenen worden voor een meer synthetische visie. Dit is een *work in progress*, de zogenaamde “*Joint Assessment Framework*” die moet leiden tot een uitgebreide “*Employment Performance Monitor*”. Er zijn al een aantal beleidsdomeinen bepaald waarop we ons werk zullen baseren, en er is een eerste lijst van hoofd- en omgevingsindicatoren gemaakt om toezicht te houden op deze beleidsdomeinen. Eén van deze vakgebieden waar toezicht op zal worden gehouden luistert naar de naam “actieve arbeidsmarktmaatregelen”.

De belangrijkste indicator in het eerste ontwerp van het *Joint assessment Framework* is de langdurige werkloosheid. Dit is geen ideale keuze omdat het nog slechts gaat om omgevingsindicatoren: zeer nuttig, maar geen goede basis om te bepalen welke lidstaten goed en welke minder goed presteren. De ‘Europa 2020’-strategie heeft de ambitie om strikter te zijn, om te verzekeren dat de noodzakelijke arbeidsmarkthervormingen effectief plaatsvinden, om de resultaten te meten, om uitdagingen en knelpunten te identificeren en om de lidstaten te voorzien van duidelijke aanbevelingen. Deze aanbevelingen moeten gebaseerd zijn op solide analytische methodes en op vergelijkbare data. Kortom, er is nood aan betere indicatoren.

Waar zullen deze indicatoren vandaan komen? Waarschijnlijk van de ‘*Arbeidsmarktbeleid (AMB)*’-databank. Het erg nuttige werk dat gedaan werd in deze context moet zonder twijfel worden voortgezet, en ik denk persoonlijk dat het een juridische basis moet krijgen om toekomstige vooruitgang te vergemakkelijken. De databank zal naar alle waarschijnlijkheid echter nooit goede indicatoren over resultaten en efficiëntie produceren. Dit komt omdat de gegevensuitstroom van zeer wisselende kwaliteit is en deze uitstroom niet echt is wat we nodig hebben: wat we willen is een idee krijgen over de impact van maatregelen. En zonder één of andere vorm van resultaatindicatoren zal ons systeem voor toezicht en benchmarking steeds imperfect zijn.

Kan beleidsevaluatie deze lacune opvullen? Ja en nee. Binnen de Europese Werkgelegenheidsstrategie hebben we veel geleerd over elkaars beleidsmaatregelen. En het heeft eveneens de ontwikkeling van een evaluatiecultuur in Europa aangemoedigd. Maar de beleidsuitwisseling heeft niet geleid tot een systematische uitwisseling van beleidsevaluatieresultaten. Recent heeft de Europese Commissie een zogenaamde ‘*Employment Research Dialogue*’ opgezet, en dit zou een nuttig forum kunnen zijn voor een dergelijke systematische uitwisseling. Het is inderdaad noodzakelijk om de evaluatieresultaten samen te brengen.

Meta-analyses zijn hierbij zeer nuttig, en het is zeer belangrijk dat instanties zoals de Commissie en de OESO deze resultaten samenbrengen. Toch hebben deze analyses ook hun limieten: we kunnen weliswaar veel leren over de verschillende types van beleidsmaatregelen en of ze beter functioneren dan andere, maar minder over individuele beleidsmaatregelen.

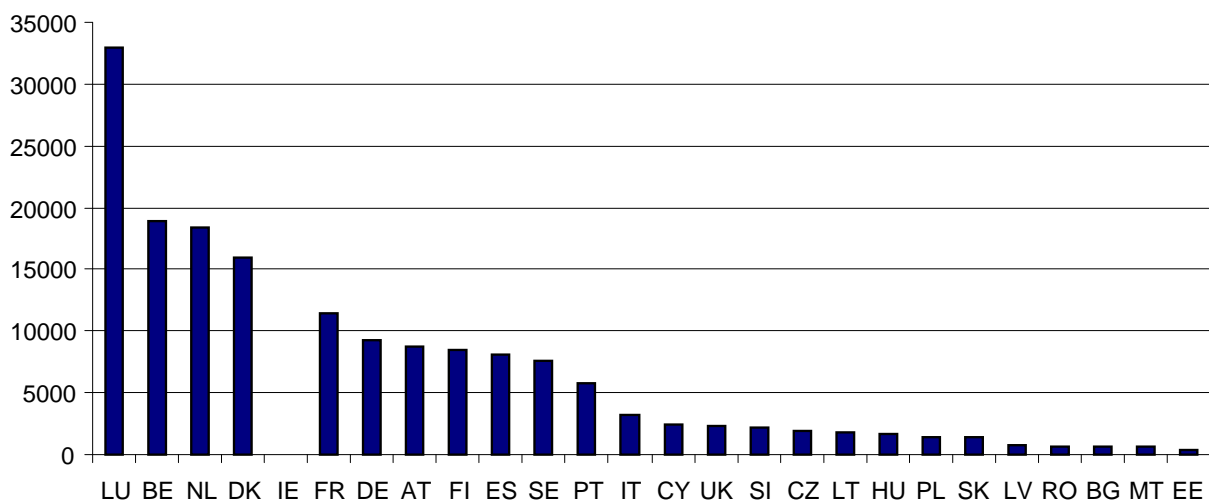
Beleidsvaluatie binnen de ‘Europa 2020’-context is nog belangrijker dan het al was, en het zou nuttig zijn dat Europa lidstaten blijft aanmoedigen om hier in te investeren. Maar dit is niet voldoende. We hebben nood aan meer

gestandaardiseerde resultaten, zelfs als deze niet gebaseerd zijn op de nieuwste econometrische technieken. We hebben nood aan instrumenten die gebruiksvriendelijker zijn voor administraties, ook in landen waar de overheid financieel niet in staat is om universiteiten of instellingen (zoals IFAU in Zweden) alle beleidsmaatregelen te laten evalueren. Op een manier is één van de uitdagingen voor onderzoekers om zichzelf overbodig te maken: ze moeten uiteraard de maatregelen blijven evalueren, maar daarnaast moeten ze ook de administraties helpen en aanmoedigen om meer zelf te doen.

Tot slot zou meer aandacht moeten worden besteed aan bruikbaarheid en communicatie. De ervaring van het Europees Werkgelegenheidscomité (EMCO) leert dat indicatoren een goed communicatie-instrument kunnen zijn, en dat het *Joint Assessment Framework* waar we aan werken zou moeten toelaten om dat aspect nog te verbeteren.

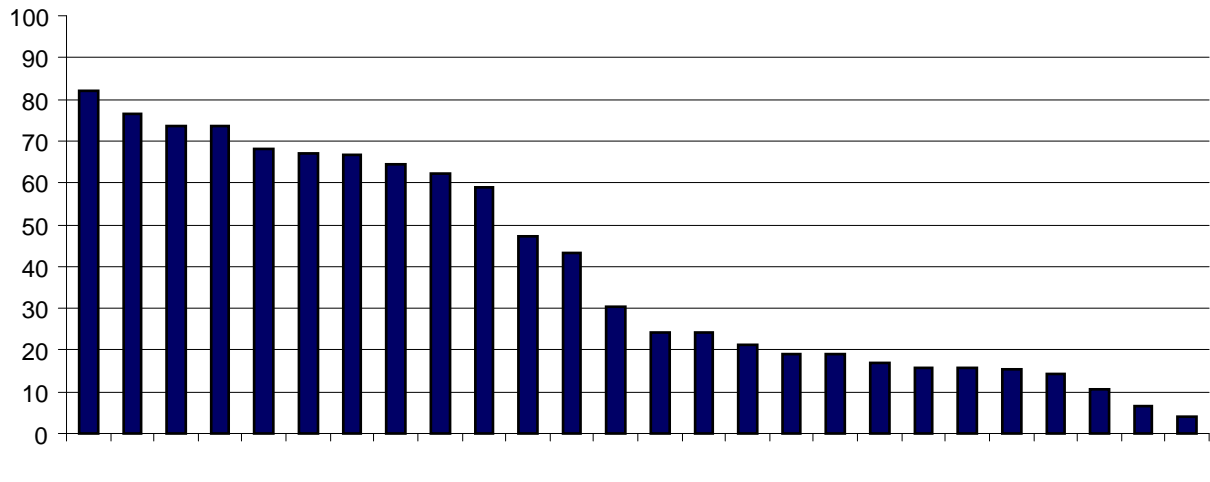
Het eerste deel van de grafiek hieronder toont één van onze indicatoren. De grafiek is interessant omdat we een onmiddellijk zicht krijgen op welke landen het meest investeren in arbeidsmarktmaatregelen per mogelijke begunstigde. Het is echter nog interessanter om deze gegevens te combineren met de tweede grafiek, die een soort efficiëntie rating toevoegt voor elk van deze maatregelen. Om een dergelijk resultaat te bereiken, zal een gezamenlijke inspanning vragen van zowel onderzoekers als van de relevante overheden.

Luik 1 : LMP uitgaven per werkwillige persoon



Bron : EMCO Compendium op basis van Eurostat gegevens

Luik 2 : LMP efficiëntie rating (fictieve gegevens)



Bron : EMCO Compendium op basis van Eurostat gegevens

4. De rol van de Arbeidsmarktbeleidatbank

Sabine Gagel, Eurostat (red.)

De Labour Market Policy (LMP) databank verzamelt statistische informatie over publieke arbeidsmarktinterventies (zowel actief als passief) met het oog op het verzekeren van de toegang van kwetsbare groepen tot de arbeidsmarkt. Hoewel de databank een bulk van bruikbare informatie oplevert, kennen de LMP-statistieken ernstige beperkingen. Lidstaten en Eurostat zullen extra inspanningen moeten leveren om de kwaliteit van de monitoring te verbeteren.

Tussenkomen op het vlak van arbeidsmarktbeleid verlenen bijstand aan werklozen en andere groepen die moeilijkheden hebben om hun intrede te doen op de arbeidsmarkt. Het verzamelen van AMB-gegevens werd ontwikkeld door Eurostat, samen met het DG Tewerkstelling, Sociale Zaken en Gelijke Kansen en de lidstaten, als een instrument om toezicht te houden op de uitvoering en ontwikkeling van doelgericht werkgelegenheidsbeleid in heel de EU als antwoord op twee akkoorden van de Europese Raad in 1997. Het eerste, dat er kwam in Amsterdam in 1997, bevestigde dat werkgelegenheidsbeleid een nationale verantwoordelijkheid is, maar ook een thema is dat een gemeenschappelijk vraagstuk vormt en dat er daarom ook een gecoördineerde strategie op Europees niveau zou moeten bestaan. Het tweede, dat er kwam in november 1997 in Luxemburg - de zogenaamde 'Banentop' - lanceerde de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EES) waarin actief arbeidsmarktbeleid een sleutelrol speelde met betrekking tot inzetbaarheid. Sindsdien worden AMB-statistieken gebruikt om toezicht te houden op zowel actieve als passieve tussenkomen op de arbeidsmarkt en, in het bijzonder, op relevante delen van de werkgelegenheidsrichtlijnen zoals die werden vooropgesteld in de Lissabonstrategie.

Binnen de nieuwe 'Europa 2020'-strategie heeft de aanpak van de flexizekerheid als doel te komen tot de voorziening en uitvoering van actieve AMB's terwijl het ook gepaste uitkeringen wil garanderen voor zij die zonder werk zitten. Het concept flexizekerheid kwam op de voorgrond van de EU-werkgelegenheidsagenda in 2007, toen de Europese Commissie een Mededeling deed met als titel 'Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid - meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid' (COM 2007/359), die het idee benadrukte om flexibiliteit op de arbeidsmarkt opnieuw in overeenstemming te brengen met zekerheid voor werknemers. Binnen deze moderne aanpak van flexizekerheid verwijst zekerheid niet alleen naar zekerheid over het inkomen (bijvoorbeeld door gepaste werkloosheidsuitkeringen te voorzien), maar ook naar het verzekeren van het werkvermogen door mensen levenslang de toegang te garanderen tot mogelijkheden om hun vaardigheden te ontwikkelen en aan te passen om tegemoet te komen aan nieuwe vereisten op de arbeidsmarkt. Aldus verwijst de 'Europa 2020'-strategie specifiek naar het *voorzien van effectieve AAMB's*, die AMB-maatregelen en AMB-diensten omvatten en naar *moderne sociale zekerheidssystemen*, met inbegrip van AMB-ondersteuning. In die zin is dit beleid voor de arbeidsmarkt een sleutelinstrument binnen de 'Europa 2020'-strategie en een reeks indicatoren gebaseerd op AMB-gegevens blijft in gebruik om toezicht te houden op de vorderingen.

De methodologie om geharmoniseerde AMB-statistieken te verzamelen

In 2000 lanceerde Eurostat een eerste methodologie voor de verzameling van vergelijkbare AMB-statistieken. Met het oog op de ervaringen die tijdens enkele jaren gegevens verzamelen werden opgedaan en de beleidsbehoeften uitgedrukt door het Comité voor de Werkgelegenheid, werd een herziene versie van de AMB-methodologie overeengekomen met de lidstaten in 2006 en deze versie bepaalt de methodologische richtlijnen en definities voor het voortbrengen van vergelijkbare arbeidsmarktbeleidstatistieken voor de EU. In 2009 werd een bijvoegsel bij de methodologie van 2006 vrijgegeven, met aanvullende verduidelijking van bepaalde zaken. Zowel de AMB-methodologie van 2006 als het bijvoegsel van 2009 zijn online beschikbaar op de website van Eurostat².

Draagwijdte van de AMB-statistieken

Arbeidsmarktbeleid (AMB)-statistieken bieden informatie over tussenkomsten op de arbeidsmarkt die worden gedefinieerd als "*Openbare tussenkomsten op de arbeidsmarkt met als doel de efficiënte werking te garanderen en onevenwichtigheden te corrigeren en die kunnen worden onderscheiden van andere algemene tussenkomsten in het werkgelegenheidsbeleid door het feit dat ze selectief bepaalde groepen op de arbeidsmarkt bevoordelen.*"

De draagwijdte van AMB-statistieken is beperkt tot *openbare tussenkomsten* die expliciet *gericht zijn op groepen van personen met moeilijkheden op de arbeidsmarkt*: werklozen, tewerkgestelde personen die het risico lopen onvrijwillig hun baan te verliezen en inactieve personen die hun intrede willen doen op de arbeidsmarkt.

De eenheid die wordt geobserveerd is de tussenkomst op de arbeidsmarkt en zodoende worden jaarlijks gegevens verzameld bij de administratieve bronnen van elk land over de *uitgaven* en *deelnemers* met betrekking tot elke tussenkomst. Daarenboven wordt ook uitgebreide *kwalitatieve informatie* verzameld die elke tussenkomst beschrijft, hoe die werkt, wat de voornaamste doelgroep is, etc.

Volgens de AMB-methodologie worden de tussenkomsten gegroepeerd in drie hoofdtypes van *AMB-diensten*, *AMB-maatregelen* en *AMB-ondersteuning* en vervolgens verder onderverdeeld in negen gedetailleerde categorieën volgens het type actie.

AMB-diensten omvatten alle diensten en activiteiten van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (PES), samen met alle andere openbaar gefinancierde diensten voor werkzoekenden.

1. Arbeidsmarktdiensten

1.1 Klantendiensten

1.2 Andere activiteiten van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening

AMB-maatregelen omvatten tussenkomsten die tijdelijke steun bieden aan groepen die minder bevoorrecht zijn op de arbeidsmarkt en die als doel hebben de werklozen te activeren, de mensen te helpen om van onvrijwillige inactiviteit terug in de tewerkstelling te geraken of de banen te behouden van personen die met

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy.

werkloosheid worden bedreigd. De tussenkomsten die worden omvat door AMB-maatregelen zijn in principe gelijk aan *actief* AMB.

2. Opleiding
3. Jobrotatie en jobdelen
4. Werkgelegenheidsstimulansen
5. Begeleide werkgelegenheid en rehabilitatie
6. Directe jobcreatie
7. Startstimulansen

AMB-ondersteuning omvat financiële begeleiding met als doel individuen te compenseren voor het verlies van hun loon of salaris en hen te ondersteunen terwijl ze een baan zoeken (vooral werkloosheidsuitkeringen) of die vervroegd pensioen vergemakkelijkt. AMB-ondersteuning komt grotendeels overeen met *passief* AMB.

8. Inkomenstoelagen en -steun wanneer men zonder werk zit
9. Vervroegd pensioen

AMB-statistieken online

De online databank bevat de volgende tabellen:

- Openbare uitgaven voor tussenkomsten in het arbeidsmarktbeleid (AMB)
 - Samenvattende tabellen per type van actie
 - Nationale tabellen per tussenkomst in het arbeidsmarktbeleid
- Deelnemers aan de tussenkomsten in het arbeidsmarktbeleid (AMB)
 - Samenvattende tabellen per type van actie
 - Nationale tabellen per tussenkomst in het arbeidsmarktbeleid
- Indicatoren steunend op arbeidsmarktbeleid om toezicht te houden op de Werkgelegenheidsrichtlijnen³
 - Activering - Ondersteuning (deelnemers aan arbeidsmarktbeleid per 100 personen die willen werken, indicator 19.M2)
 - Activering van geregistreerde werklozen (indicator 19.M4, 19.A3)
 - Tijdige activering (het aantal nieuwkomers in het arbeidsmarktbeleid dat daarvoor niet langdurig werkloos was, indicator 19.A2)
 - Uitgaven voor arbeidsmarktbeleid (indicator 19.A5, 19.A6)
- Personen geregistreerd bij de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (PES)

De gegevens over de uitgaven worden opgesplitst per directe ontvanger van de overdrachten (individueel, werkgevers en dienstverleners) en per type uitgave (periodieke betalingen in cash, betalingen van globale bedragen, terugbetalingen, verminderingen van sociale bijdragen en belastingverminderingen).

Er worden gegevens verzameld over drie hoofdzaken met betrekking tot het aantal deelnemers in AMB-tussenkomsten: het jaargemiddelde van dat aantal, de nieuwkomers en de uitstroom. Alle gegevens met betrekking tot de deelnemers worden opgesplitst per geslacht, leeftijd en duur van de werkloosheid voor de

³ De nummering volgt nog steeds de Werkgelegenheidsrichtlijnen van 2009; dit zal zo snel mogelijk in overeenstemming worden gebracht met de 'Europa 2020'-nummering.

deelname. De verdere opsplitsing van de nieuwkomers per vorige status en van de uitstroom per bestemming wordt ook verzameld. Op dit ogenblik wordt alleen de opsplitsing per leeftijd en geslacht verspreid, hoewel de opsplitsing per duur van de werkloosheid wordt gebruikt voor de berekening van de indicatoren.

De AMB-databank verzamelt ook referentiegegevens die de voornaamste doelgroepen van AMB-tussenkomen beschrijven zoals opgenomen door de openbare diensten voor arbeidsvoorziening (PES) in elk land. Gegevens over het totale aantal werkzoekenden dat geregistreerd staat bij de openbare diensten voor arbeidsvoorziening worden opgesplitst in zij die worden beschouwd als geregistreeerde werkzoekenden volgens de nationale definities (volgens de duur van werkloosheid) en andere geregistreeerde werkzoekenden. Referentiegegevens worden verzameld met dezelfde observaties en opsplitsingen als voor de gegevens over de deelnemers die hierboven werd beschreven.

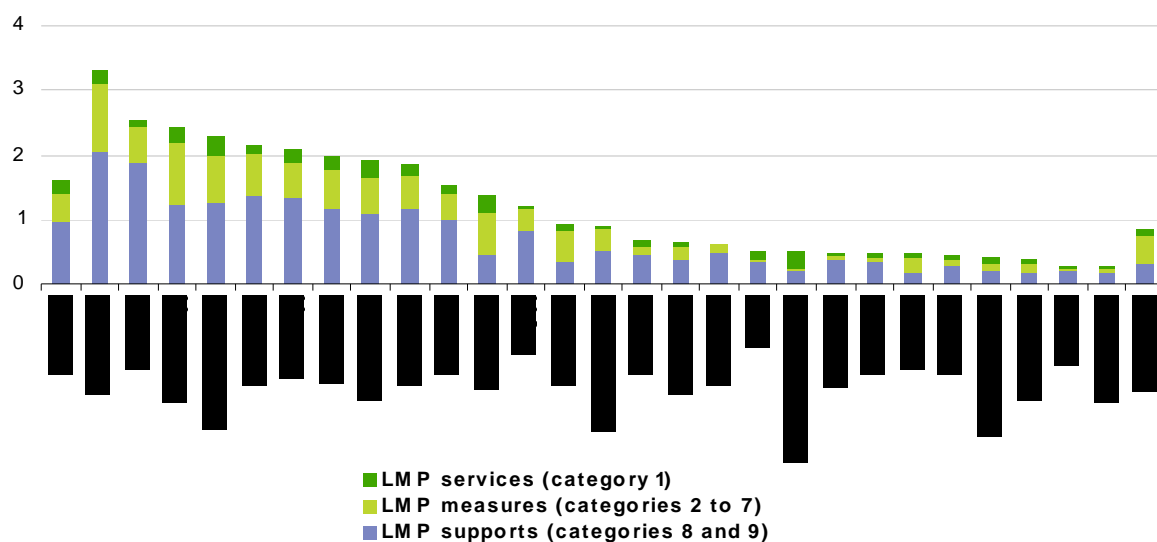
Alle informatie met betrekking tot AMB-statistieken (gegevens, methodologie, beschrijvingen van de tussenkomst en publicaties) is online beschikbaar:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy.

Enkele resultaten

In de EU-27 werd een totaal van 1,6% van het bruto binnenlands product (bbp) besteed aan AMB-tussenkomen in 2008. Bij benadering 60% van deze uitgaven werd besteed aan AMB-ondersteuning, 28% aan AMB-maatregelen en 12% aan AMB-diensten. Het niveau van de uitgaven en de opsplitsing van zowel de uitgaven als de deelnemers tussen de verschillende types van AMB-tussenkomen verschilde echter aanzienlijk tussen de lidstaten onderling, wat de uiteenlopende kenmerken en problemen binnen de nationale arbeidsmarkten weerspiegelde, maar ook de verschillende politieke overtuigingen van hun respectieve regeringen.

Afbeelding 1: Openbare uitgaven aan AMB-tussenkomen, 2008, % van het bbp

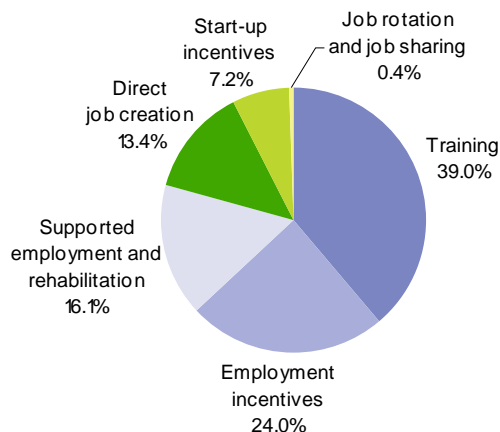


(1) Schattingen inbegrepen. (2) Voorlopige gegevens en schattingen inbegrepen. (3) Gegevens diensten 2007; schattingen inbegrepen.

Bron: Eurostat ([lmp_expsumm](#))

AMB-maatregelen ondersteunen veelal de overgang van werkloosheid of inactiviteit naar werkgelegenheid, hetzij door de inzetbaarheid te verbeteren door middel van opleiding of werkervaring; door stimulansen te voorzien voor werkgevers om mensen aan te nemen uit bepaalde doelgroepen; of door individuen aan te moedigen om zelfstandige te worden. De totale openbare uitgaven aan AMB-maatregelen in de EU-27 in 2008 was gelijk aan 0,45% van het bbp. Het grootste deel van deze uitgaven werd besteed aan opleiding (39,0%), iets minder dan een kwart (24,0%) aan werkgelegenheidsstimulansen, terwijl 16,1% naar begeleide werkgelegenheid ging en rehabilitatie (maatregelen die de arbeidsmarktintegratie aanmoedigen van mensen met een beperkt prestatievermogen) en 13,4% naar directe jobcreatie (wat overeenkomt met het aantal voorziene tijdelijke banen die bovenop het normale marktaanbod komen).

Afbeelding 2: Openbare uitgaven aan AMB-maatregelen, EU-27, 2008 (1), % van het totaal

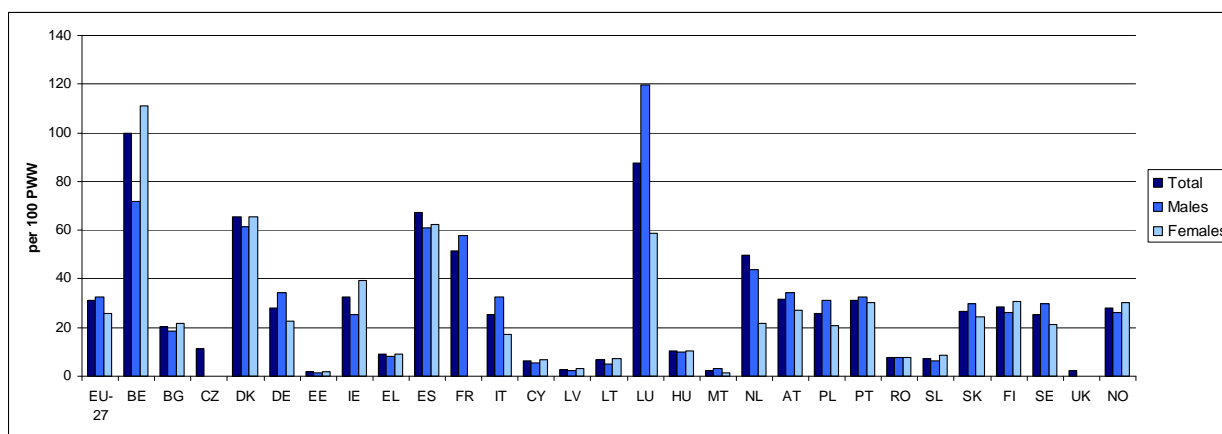


(1) Schattingen.

Bron: Eurostat ([tps00077](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=tps00077))

'Activering' is één van de indicatoren die worden gebruikt om toezicht te houden op de Europese Werkgelegenheidsstrategie. De indicator wordt gedefinieerd als de hoeveelheid deelnemers in gewone activeringsmaatregelen (AMB-categorie 2-7) gedeeld door het aantal personen dat wil werken⁴.

Afbeelding 3: Activering - deelnemers in AMB-maatregelen per 100 personen die willen werken.



Activering blijkt bijzonder hoog te zijn in Luxemburg, België en Spanje. Dit komt door de hoge aantallen deelnemers in werkgelegenheidsstimulansmaatregelen in deze landen. Een persoon in een werkgelegenheidsstimulansmaatregel wordt geteld als tewerkgesteld in de EU-Arbeidskrachtenstudie en maakt daardoor geen deel uit van de noemer.

⁴ De personen die willen werken zijn de IAO-werklozen plus de arbeidsreserve; deze gegevens komen van de EU-Arbeidskrachtenstudie.

AMB en de economische crisis: steun voor werktijdverkorting en tijdelijke ontslagen

In de huidige economische crisis is er een toenemende interesse in maatregelen die genomen kunnen worden om de effecten van de baisse te matigen en, in het bijzonder, het banenverlies te beperken. De AMB-databank bevat informatie over tussenkomsten die gericht zijn op het behoud van banen in moeilijke economische omstandigheden door financiële ondersteuning te bieden aan werknemers gedurende periodes van werktijdverkorting of tijdelijk ontslag. Dergelijke tussenkomsten zijn ondergebracht in categorie 8 *Behoud van inkomen en ondersteuning bij het zonder werk zitten*, subcategorie 8.2 *Gedeeltelijke werkloosheidsuitkeringen*.

Sinds 2009 combineert Eurostat bestaande jaarresultaten van de AMB-databank met gegevens op korte termijn over ondersteuning voor werktijdverkorting en tijdelijke ontslagen om trends te bekijken in uitgaven en begunstigden in het laatste decennium en sinds het begin van de huidige crisissen. De gegevens op korte termijn worden verzameld op een ad hoc basis, dat wil zeggen buiten de gewone jaarlijkse gegevensverzameling, en helaas is deze informatie over de korte termijn niet online beschikbaar. Een bijgewerkte versie van de informatie wordt tweemaal per jaar ter beschikking gesteld van het DG Tewerkstelling, Sociale Zaken en Gelijke Kansen en van de Indicatoren-groep van het Comité voor de Werkgelegenheid.

AMB-statistieken – beperkingen van de gegevens

Door kwantitatieve gegevens te verschaffen over uitgaven en deelnemers met betrekking tot de tussenkomsten en gedetailleerde beschrijvingen over hoe de tussenkomsten werken, bieden de AMB-statistieken van Eurostat een schat aan informatie. Er zijn echter ook een aantal bekende beperkingen van de statistieken:

Tijdigheid: De jaarlijkse AMB-statistieken worden pas beschikbaar na een termijn van ongeveer 18 maanden.

Dekking: Een grote uitdaging voor de nationale afgevaardigden die de AMB-gegevens aan Eurostat bezorgen bestaat erin alle relevante nationale tussenkomsten te identificeren en alle relevante tussenkomsten in de statistieken op te nemen; ontbrekende tussenkomsten hebben onderrapportering tot gevolg van de AMB-uitgaven en deelnemers. De AMB-statistieken zijn gebaseerd op administratieve gegevens en vrij vaak kunnen landen geen gegevens bezorgen over een bestaande tussenkomst in de gevraagde mate van detaillering. Als gevolg hiervan kunnen vooral indicatoren die steunen op gedetailleerde opsplitsingen van deelnemers niet worden berekend. Bovendien wijst recent onderzoek erop dat niet alle landen in de mogelijkheid verkeren om alle relevante programma's gefinancierd door het ESF (Europees sociaal Fonds) in hun gegevens op te nemen; dit heeft eveneens een zekere mate van onderrapportering van de uitgaven en deelnemers tot gevolg.

Relevantie: Landen ontwerpen en gebruiken steeds meer programma's met geïntegreerde dienstverlening, dat wil zeggen dat de AMB-tussenkomsten verschillende types acties combineren (bijvoorbeeld werkbegeleiding gecombineerd met opleiding of werkervaring). In de AMB-databank worden dergelijke geïntegreerde programma's behandeld als gemengde tussenkomsten, dat wil zeggen dat het programma wordt opgesplitst in verschillende acties per type. Een betere aanpassing van de AMB-methodologie voor deze geïntegreerde programma's zou dan ook wenselijk zijn. Bovendien kunnen de AMB-statistieken alleen informatie geven over de input, met andere woorden hoeveel geld werd besteed en hoeveel

mensen deelnamen, maar is er geen coherente informatie beschikbaar die aangeeft of de deelnemers werkloos bleven na de maatregel of dat ze werk vonden.

Eurostat zal samen met de lidstaten deze problemen van naderbij bekijken en zal blijven werken aan het verzekeren en verbeteren van de kwaliteit van de gepubliceerde gegevens.

II. Zoeken naar wegen om vooruit te gaan

5. Een slimme arbeidsbemiddeling werkt

Joost Bollens, HIVA/KULeuven (red.)

Jos Raymenants, DWSE (red.)

Meer dan bij alle andere besproken maatregelen is er bij maatregelen die werkzoekenden helpen bij het vinden van werk of hen sanctioneren bij een gebrek aan zoekinspanningen dikwijls een positief effect, zowel bij de wortelbenadering (hulp bij het zoeken van werk) als bij de stokbenaderingen (sancties)

Begeleiding van werkzoekenden is gericht op het ondersteunen van de werkzoekende in diens zoektocht naar werk. Dat kan slaan op sollicitatietraining, begeleiding bij het in kaart brengen van de eigen sterktes en zwaktes, het bezorgen van geschikte vacatures aan werkzoekenden, enzovoort. Deze begeleiding kan ook gebeuren door middel van een meer disciplinerende benadering, zoals door het hanteren van sancties in de werkloosheidsuitkering als men niet voldoende zoekt, of door het zogenaamde bedreigingseffect dat uitgaat van het opleggen van een verplichte deelname aan een activerende maatregel.

Meer dan bij alle andere besproken maatregelen is er bij maatregelen die werkzoekenden helpen bij het vinden van werk of hen sanctioneren bij een gebrek aan zoekinspanningen dikwijls een positief effect, zowel bij de wortelbenadering (hulp bij het zoeken van werk) als bij de stokbenaderingen (sancties). Bovendien is begeleiding van werkzoekenden relatief goedkoop per deelnemer. De kosteneffectiviteit van deze maatregelen is hoger dan alle andere hier besproken maatregelen. Tegenover deze twee cruciale voordelen staat dat de bereikte effecten logischerwijs effecten op korte termijn zijn. Dit suggereert dat men weliswaar moet blijven inzetten op dit soort van maatregelen maar deze, zo men meer structurele effecten wil, mogelijk moet combineren met andere maatregelen, zoals opleidingsprogramma's met een intelligent design.

In de sessie over *guidance and counselling* besprak **Michael Rosholm (Universiteit Aarhus)** zijn experimenteel onderzoek naar de oorsprong van het Deense werkgelegenheidswonder.

Rosholm onderzocht of specifieke maatregelen van actief arbeidsmarktbeleid een effect hadden op de uitstroomkans uit de werkloosheid bij recent werkloos geworden Deense werknemers. Binnen de groep werklozen die in aanmerking kwam voor deelname aan de maatregel, werd door toeval een deel naar de maatregel toe geleid, terwijl het andere deel niet mocht/hoefde deel te nemen. Deze laatste groep

fungeerde dus als vergelijkingsgroep om het effect van de maatregel te kunnen beoordelen.

In 2008 werd een nieuw experiment opgezet om een antwoord te krijgen op een aantal in vroegere experimenten onbeantwoord gebleven vragen. Daartoe werd in vier verschillende regio's een alternatief programma aangeboden aan de recent werkloos geworden werknemers. De eerste groep werd elke twee weken opgeroepen om deel te nemen aan een groepsontmoeting. De tweede groep kreeg wekelijks een individueel gesprek met een case worker. In de derde groep werd na 13 weken gestart met een activeringsprogramma. In de vierde groep, tot slot, werd een activeringsprogramma gecombineerd met een tweewekelijkse groepsontmoeting.

Een algemene vaststelling was dat een intensief actief arbeidsmarktbeleid inderdaad de uitstroomkans uit de werkloosheid gevoelig verhoogt. Daarnaast waren er echter eveneens een aantal meer verrassende vaststellingen: de groepsontmoetingen hadden een duidelijk positief effect op de uitstroomkans van vrouwen, maar niet bij mannen. Bij de vroegtijdige activering (na 13 weken) was duidelijk sprake van een "*threat effect*" dat opvallend genoeg enkel speelde bij mannen. Het threat effect doet mensen die niet houden van deelname aan een activeringsmaatregel, na de aankondiging dat ze zullen moeten deelnemen, hun zoekinspanningen verhogen en/of sneller bepaalde werkaanbiedingen aanvaardden zodat ze kunnen ontsnappen aan de deelname.

Ludo Struyven (HIVA, Leuven) evalueerde tijdens zijn uiteenzetting de tendens tot uitbesteding van diensten met betrekking tot arbeidsbemiddeling. Vroeger was de arbeidsbemiddeling het exclusieve terrein van de publieke overheid in veel West-Europese landen, maar ongeveer een decennium geleden kwam daar sterk verandering in. Deze verandering werd volgens Struyven op gang gebracht door de zoektocht naar nieuwe mechanismen en organisatorische structuren om zo de economische efficiëntie van het arbeidsmarktsysteem gevoelig te versterken. Drie grote beleidsveranderingen werden tot stand gebracht: de hervorming van het vergoedingssysteem, de ontwikkeling van een gepersonaliseerde aanpak van ondersteuning en begeleiding en de hervorming van de publieke arbeidsbemiddelingsdiensten (PES).

De hervorming van het vergoedingssysteem betekende in de eerste plaats een verstrenging van de voorwaarden om op vergoedingen aanspraak te kunnen maken. Werkzoekenden werden voortaan ook gestimuleerd om actief op zoek te gaan naar werk. Zij moeten ook kunnen aantonen dat zij wel degelijk zoekinspanningen geleverd hebben. Daarnaast werden zij verplicht om scholing en opleiding te volgen om hun tewerkstellingskansen te verhogen. Kortom, de verstrenging van het vergoedingssysteem werd gekoppeld aan een activeringsaanpak. De hervorming van de arbeidsbemiddelingsdiensten kwam in grote lijnen neer op de introductie van een gepersonaliseerde begeleidingsaanpak. Werkzoekenden traden voortaan op regelmatige basis in contact met de PES, de toegang tot het volgen van opleiding werd versoepeld en er werd een specifieke aanpak ontwikkeld voor bepaalde doelgroepen.

Deze nieuwe aanpak leidde tot de uitbreiding van de rol en functie van de PES, waardoor andere actoren op de voorgrond traden. Bepaalde diensten werden

voortaan uitbesteed aan private bemiddelingskantoren, waardoor de PES het monopolie op het aanbod van diensten met betrekking tot arbeidsbemiddeling langzamerhand verloor. De toenemende competitie van private (en soms lokale) actoren leidde bovendien tot een herdefiniëring van de rol van de PES. De PES evolueerde langzamerhand naar de rol van arbeidsmarktregisseur, terwijl de jobplaatsing steeds vaker aan private actoren werd uitbesteed.

Tot op heden bestaan er weinig studies die de impact van deze hervormingen op het vlak van arbeidsbemiddeling in kaart hebben gebracht. Toch werden in 3 landen recent impactstudies uitgevoerd: in Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Aandacht werd vooral besteed aan de performantie van zowel publieke als private bemiddelingsactoren.

In Frankrijk werd in eerste instantie overgegaan tot een uitbesteding van de bemiddeling van langdurig werklozen naar lokale actoren. Daarnaast vond een grootschalig experiment plaats waarbij ongeveer 200.000 werkzoekenden willekeurig werden toegewezen aan PES en private actoren. Bij evaluatie bleek dat de PES snellere en betere resultaten boekte, hoewel dit gedeeltelijk te wijten was aan de versterkte samenwerking met private actoren. Politieke factoren waren gedeeltelijk verantwoordelijk voor dit resultaat, samen met de vaststelling dat de PES zich niet meer identificeerde met werkzoekenden toegewezen aan private actoren. Soms werden die laatste zelfs door de PES in hun werking verhinderd.

De Duitse hervorming werd in grote mate gekenmerkt door de introductie van het 'voucher'-systeem. Diensten voor arbeidsbemiddeling werden door middel van dit systeem uitbesteed aan private actoren. Dit systeem bleek vooral positieve effecten te genereren voor mannelijke allochtone werkzoekenden en mannelijke werkzoekenden tussen 35 en 49 jaar. Ook Oost-Duitse mannelijke werkzoekenden jonger dan 25 jaar genoten een kwalitatieve bemiddeling. De uitbesteding van de arbeidsbemiddeling aan private actoren was dan weer nadelig voor Oost-Duitse werkzoekenden met enige ervaring op de arbeidsmarkt boven de 30 jaar. Het vouchersysteem leende zich bovendien tot misbruiken en had 'deadweight' effecten tot gevolg. Het falen van het systeem met 'vouchers' was ten dele te wijten aan de sterke prijzenconcurrentie, wat dumping in de hand werkte. Bovendien werd tijdens de selectieprocedure geen rekening gehouden met de geleverde kwaliteit van de diensten. Tot slot bestond er ook weinig aandacht voor de begeleiding van doelgroepen zoals langdurig werklozen.

In het Verenigd Koninkrijk werden hervormingen een decennium geleden ingeluid door de introductie van 'New Deals' (ND): de uitbesteding van arbeidsbemiddeling aan private actoren - en dit met een specifieke focus op de meest kwetsbare groepen (bijvoorbeeld alleenstaanden, arbeidsgehandicapten, 50+). Evaluatie wees uit dat deze hervorming in hoofdzaak een positief effect teweegbracht op de uitstroom naar werk (stijging tussen 5 en 24%). Een persoonlijke begeleidingsaanpak, een strikte opvolging en een toenemend gebruik van sancties lagen aan de basis van deze goede resultaten. Toch hadden de ND ook gebreken. Zo was de uitstroom naar werk veel beperkter voor etnische minderheden en langdurig werklozen.

Begin 2000 werden Employment Zones (EZ) geïntroduceerd in 15 gebieden met een hoge werkloosheidsgraad. EZ zijn gebaseerd op uitbestedingscontracten van 3 tot 5 jaar en hebben een erg resultaatgericht karakter. De EZ kunnen op het vlak van performantie worden vergeleken met publieke actoren, zoals de Job Centres, wat

hen tot een interessant voorwerp van beleidsevaluatie maakt. Wat vooral opviel was dat werkzoekenden bemiddeld door EZ 10% meer kans hadden om binnen de 10 maanden uit te stromen naar werk. Halverwege de jaren 2000 werden de 'Pathways to Work' gelanceerd die voortbouwden op de contractfilosofie van de EZ. Evaluatiestudies wezen uit dat, ondanks de positieve resultaten, het partnerschap tussen private en publieke bemiddelingsactoren door deze contractbasis onder druk kwam te staan. Zo ontstond er een machtsonevenwichtigheid in de taakverdeling tussen de zogenaamd 'eerste aanbieders' en externe partners. Zo focussen eerste aanbieders in de eerste plaats op werkzoekenden die minder begeleidingsaandacht vereisen onder druk van het management, terwijl partners meer aandacht besteden aan niet-rechtstreeks gerelateerde aangelegenheden op het vlak van werk.

Op basis van beleidsevaluatie en onderzoek besluit Struyven dat het uitbesteden van arbeidsbemiddeling aan private actoren kan worden geoptimaliseerd door de creatie van aangepaste besluitvormingsstructuren met het oog op meer flexibiliteit, een betere coördinatie met lokale actoren met het oog op maatwerk en de juiste incentives aan de verschillende partners.

Bas van der Klaauw (Volksuniversiteit, Amsterdam) vervulde de sessie over begeleiding met een uiteenzetting over de impact van financiële incentives en sanctionering op de tewerkstellingskansen van werkzoekenden. Zijn analyse is in grote mate gebaseerd op de ervaringen van de stad Rotterdam. Deze stad introduceerde in 1997 tewerkstellingspremies om de kansen op werk van langdurig werklozen te verbeteren. Werkzoekenden worden ook verplicht om actief op zoek te gaan naar werk, werkaanbiedingen te accepteren en deel te nemen aan AAMB. Indien zij dit weigeren, kunnen ze tijdelijk een gedeelte van hun werkloosheidsvergoeding verliezen (5 à 10% voor 1 à 2 maanden). Wanneer werkzoekenden echter 6 maanden lang aan het werk blijven, ontvangen ze een premie van 450 euro. Het 'carrot and stick'-beleid van de stad Rotterdam wierp zijn vruchten af: respectievelijk 49,2% van de mannelijke en 40,4% van de vrouwelijke (ingestroomde) uitkeringsafhankelijke werkzoekenden tussen 2000-2003 stroomden opnieuw uit naar werk. Evaluatiestudies bevestigen bovendien de het stimulerende effect van financiële incentives en sancties op de transitie van langdurig werkzoekenden naar werk. Vooral sancties blijken een zeer efficiënt activeringsinstrument te zijn.

5bis De “smart new start” in Vlaanderen: van sluitende aanpak tot sluitend maatpak

Robert De Clercq, VDAB

De diensten voor arbeidsbemiddeling van de lidstaten dienen 'intelligent' en 'multi-channeling' te zijn. Dat betekent veeleer de werkzoekenden intensief 'coachen' eerder dan ze te 'begeleiden', vooral waar het diegenen betreft die op zichzelf aangewezen zijn.

Een eerste model.

In 2000 werd tijdens de Europese Raad van Lissabon een ambitieuze strategie gelanceerd. De Europese Unie diende tegen 2010 omgevormd te worden tot de meest vooruitstrevende en welvarende regio ter wereld. Het uiteindelijke streefdoel beoogde het scheppen van een volledige werkgelegenheid. De Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren formuleerden duidelijke objectieven. Er diende een nieuwe start geboden te worden aan elke werkloze jongere voor de zesde maand werkloosheid en aan volwassenen voordat ze de twaalfde maand werkloosheid bereikten - dit in de vorm van opleiding, training, herscholing, werk, werkervaring en, waar nodig, met permanente ondersteuning bij het werk zoeken. Daarenboven wordt 25% van de langdurig werkzoekenden geactiveerd. Het doel was het risico op langdurige werkloosheid te verkleinen en een vangnet uit te vouwen voor werkzoekenden in een minder bevoorrechte positie.

Dit resulteerde in 2004 in een overeenkomst tussen de federale staat, de gewesten en de gemeenschappen. Tegenover dit recht op begeleiding werd een verscherpte controle op de naleving van verplichtingen van werkzoekenden in het kader van de toekenning van de werkloosheidsuitkering gesteld.

Vlaanderen vertaalde dit daaropvolgend in het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009 naar striktere doelstellingen. De sluitende aanpak werd gelanceerd. Die stelde dat *elke* werkzoekende tijdig een passend aanbod moest geboden worden. Onder passend aanbod werd de “kortste weg naar duurzame tewerkstelling” begrepen. Dit vertaalde zich operationeel in een preventieve aanpak (voorkomen van langdurige werkloosheid) en een curatieve aanpak (activering van langdurige werklozen). Het realiseren van deze sluitende aanpak werd dé kern van de werking voor werkzoekenden: het recht op een aangepast en gratis aanbod gericht op duurzame tewerkstelling met inbegrip van de toegang tot gratis beroepsopleiding. Het akkoord werd vertaald in kwantificeerbare doelstellingen zoals bereik, kansengroepen vertegenwoordiging, uitstroomobjectieven en toezicht van resultaten. Hiermee ging Vlaanderen verder dan wat in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie en het samenwerkingsakkoord van 30/04/2004 werd verwacht. Vlaanderen kon zich hiervoor baseren op de ervaringen van de voorbij 15 jaar met de begeleiding en opleiding van werkzoekenden. Deze eerdere acties waren wel in vraag gesteld op basis van effectiviteit, kostprijs en resultaatgerichtheid. Bijsturing was meer dan noodzakelijk maar er was in elk geval expertise opgebouwd.

De invoering van de sluitende aanpak betekende een zeer ingrijpende wijziging voor de aanpak van de VDAB. Alle werkzoekenden worden binnen een vooropgestelde termijn geconfronteerd met de dienstverlening van de VDAB. Waar tot op heden de VDAB wachtte tot een vraag tot ondersteuning werd gesteld, werd

nu proactief gehandeld. Het paradigma van de activering bepaalde duidelijk deze benadering. Arbeid kreeg een meer centrale plaats. Mede onder invloed van conjuncturele wijzigingen werd de vraag van de arbeidsmarkt van belang en daarmee ook het activeren van de beschikbare reserves.

Om redenen van efficiënte inzet van middelen en het vermijden van 'deadweight'-effecten werd gekozen voor een getrappt begeleidingsmodel. Dit model houdt in dat naargelang de complexiteit van de dienstverlening toeneemt, geautomatiseerde kanalen (web, callcenter) plaatsmaken voor face-to-face dienstverlening en gespecialiseerde (persoonlijke) begeleiding. Dit impliceert dat naarmate meer intensieve begeleiding aangeboden wordt ook de kost mee stijgt, wat een evenwicht betreffende de aan te bieden dienstverlening vraagt. De VDAB ontwikkelde in 2004 een getrappt begeleidingsmodel voor de preventieve werking dat als eerste trap een inschrijvingsmoment voorziet in functie van een bemiddelbaar dossier waardoor passende vacatures kunnen aangeboden worden. Na drie of zes maand (op basis van leeftijd en geschooldheid) wordt de nog werkzoekende burger via een telefonisch contact gescreend op bepaalde vaardigheden en sollicitatiegedrag (tweede trap). Indien de burger na zes of negen maanden nog steeds werkzoekend is, wordt een intake in functie van trajectbegeleiding voorzien (derde trap). Het model kenmerkt zich dus door vaste en gestandaardiseerde momenten, veronderstelde zelfredzaamheid en het kunnen gebruiken van tools door hooggeschoolden en snellere dienstverlening voor jongeren en laaggeschoolden. De curatieve werking situeert zich 2 jaar na het preventieve traject. De min 25-jarige wordt na 15 maanden, de plus 25-jarige na 21 maanden uitgenodigd voor een intake, een oriënteringsluik en eventueel een activeringsbegeleiding. Daarnaast loopt zowel in het preventief als curatief traject een voortdurende begeleiding naar werk als rode draad doorheen de acties. Bij de invoering van deze curatieve aanpak, in 2004, werd gezien de hoge aantallen gekozen voor een gefaseerde implementatie. Tussen 2004 en 2007 werden eerst de min 30-jarigen, later de 30 tot 40-jarigen en uiteindelijk de 40 tot 50-jarigen meegenomen.

Verdere evoluties.

Sinds de jaren 90 heeft Vlaanderen ervaring opgebouwd in het werken met partners. Mede door een wijziging in de arbeidsmarktpolitiek kregen spelers uit zowel de profit als non-profit meer ruimte om te opereren op de arbeidsmarkt. Ook de VDAB ging er steeds vaker mee samenwerken. De Vlaamse overheid stelde zich als doel om de beleidsprioriteiten doeltreffender te realiseren door meer partners op de markt toe te laten en op elkaar af te stemmen. Overheidsmiddelen dienden te worden aangewend om complementaire dienstverlening in te kopen. In 2006 werd een proeftuin met betrekking tot trajecttendering gelanceerd. 6.000 werkzoekenden uit de curatieve werking werden door partnerorganisaties naar werk begeleid. Marktconforme werking werd ingeschreven in de beheersovereenkomst tussen de VDAB en de Vlaamse Overheid. Deze proeftuin werd na afloop onderworpen aan een grondige evaluatie op het vlak van relevantie, coherentie, effectiviteit, efficiëntie, aangewende procedure, methodiek, financiële implicaties e.d. De leerpunten werden meegenomen in uitbestedingen die nadien nog opgezet werden. De VDAB speelde vanaf dan minder de rol van dé centrale dienstverlener maar meer deze van de arbeidsmarktregulator (regisseur).

Het inzicht groeide ook dat om de werkzaamheidsgraad te laten stijgen er aan bepaalde groepen kansen moesten worden gegeven. De aanpak gericht op kansengroepen was geboren. De VDAB evolueerde naar een insluitende aanpak. De centrale beleidsdoelstelling stelde dat er meer mensen aan het werk moesten. Subgroepen als ouderen, kortgeschoolden, allochtonen en personen met een arbeidshandicap werden door dit kansengroepenbeleid gevat. Om verdringingseffecten tegen te gaan werd een duidelijke rol aan de publieke dienstverlener toegekend. De VDAB diende een bijkomend vangnet te voorzien door een uitbreiding van het serviceaanbod.

Deze beleidskeuze werd opgehangen aan de sluitende aanpak door in de derde trap (de trajectwerking) een oververtegenwoordiging van de kansengroepen op te leggen. Concrete objectieven met betrekking tot oververtegenwoordiging, uitstroom uit de werkloosheid en werk werden vastgelegd. Deze werden versterkt door federale maatregelen in het Meerbanenplan. Daarnaast werd vanaf 2006 een apart model voor 50-plussers uitgerold. Het samenwerkingsakkoord van 2004 bevatte geen luik over de aanpak van 50-plussers. De lage activiteitsgraad vereiste echter concrete actie. Het model voor 50-plussers werd verplicht voor werkzoekenden tot 52 jaar en vrijwillig voor zij boven deze leeftijd. Na een inschrijvingsmoment in functie van een bemiddelbaar dossier wordt drie maanden na de inschrijving een verplichte informatie voorzien. De 50-plusser is vrij deze te kiezen bij de VDAB of bij de bijblijfconsulenten van de verschillende vakbonden. Na de verplichte informatie wordt de 50+-club aangeboden. Die is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. De werkzoekende krijgt er een luik oriëntering, sollicitatietraining en sollicitatieruimte (het effectief solliciteren onder begeleiding) aangeboden. Momenteel is dit model onderworpen aan een grondige evaluatie en zal in overleg met de sociale partners een bijsturing van de aanpak in 2011 voorzien worden.

Naar een verdere differentiatie.

Het getrapte begeleidingsmodel zoals hierboven beschreven bleek echter voor jongeren niet altijd de gewenste effecten op te leveren. Trap 2 via de servicelijn (callcenter) werd weggelaten zodat de jonge werkzoekende direct uitgenodigd werd. Dit had als doel het traject aanzienlijk in te korten. In 2005 werd het “Steden- en gemeentepan met betrekking tot de jeugdwerkloosheid” operationeel. Op experimentele wijze werd in 13 steden met hoge jeugdwerkloosheid gewerkt rond een vernieuwde aanpak voor jongeren. Het opzet bestond erin innovatieve en aanbodgerichte acties op te zetten. Het model voorzag continue matching in real time (via CMS), atypische begeleidingstrajecten met partners, jobhunting, jobcoaching, jobdatings. Dit had een grote daling van de jeugdwerkloosheid tot gevolg. Voor de aanpak van de VDAB betekende dit dat de uniforme routing van de sluitende aanpak werd doorbroken. Deze experimenten leerden verschillende zaken die in het kader van een veralgemening van het model over Vlaanderen vanaf 2008 werden meegenomen. Deze waren onder meer: kort op de bal spelen (jongeren niet laten afglijden naar langdurige werkloosheid en het vermijden van het cumuleren van negatieve ervaringen), het niet loslaten door individuele opvolging en ondersteuning, het belang van een vertrouwensfiguur, het voorzien van een duidelijk verhaal over rechten en plichten, het bieden van een realistische kijk op de arbeidsmarkt, het samenwerken met partners die specifieke expertise kunnen aanbrengen. Op basis van de ervaren effecten werd het beleid aangepast. Het Jeugdwerkplan (JWP) werd dan ook als een veralgemeend model in 2008 ingevoerd en voerde een verdere vorm van maatwerk in.

Deze verschuiving naar maatwerk gaf ook aanleiding tot een aantal knelpunten. Dit kwam deels door eerder technische aangelegenheden (automatische matching is niet altijd een sluitende garantie op passende vacatures, de economische crisis vertaalde zich in grotere aantallen werkzoekenden, consulenten getuigden van grotere administratieve overlast door de frequentere opvolging aangezien jongeren vaak niet opdagen door korte interimtewerkstellingen of helemaal niet reageren op uitnodigingen), maar ook door een wijzigende cultuur bij de consulenten (de overgang van strikte richtlijnen naar het aanbieden van maatwerk, gebaseerd op het profiel en de competenties van de werkzoekende was niet voor elke medewerker een evidentie). Deze knelpunten werden geremedieerd door technische aanpassingen, meer collectief werken, organisatorische aanpassingen en individuele coaching van consulenten.

Ook de expertise die intussen opgebouwd was met betrekking tot kansengroepen gaf aanleiding tot een verdere differentiatie van de aanpak. De VDAB kreeg meer bevoegdheden inzake het begeleiden van personen met een arbeidshandicap. Het inclusief traject in samenwerking met een gespecialiseerde partner GTB (Gespecialiseerde Trajectbepalings- en Begeleidingsdienst) werd een feit. De kern hier is het voorzien van begeleiding via reguliere werking en doorverwijzen indien nodig naar gespecialiseerde dienstverlening.

Naast aanpassingen met betrekking tot de aanpak van jongeren evolueerde de context van de sluitende aanpak vanaf 2006. De krapte op de arbeidsmarkt vroeg een meer vraaggerichte dienstverlening. Knelpunten op de markt moeten via een focus op werk aangepakt worden (zichtbaar in het belang van een matchbaar dossier, doorgedreven, sectorale, screenings en andere middelen). De kanalenmix werd verder ontwikkeld. Het direct en effectief bemiddelen won duidelijk aan belang. Daarnaast werd een strengere aanpak een feit. Er werd gezocht naar een nieuw evenwicht tussen rechten, plichten en kansen.

De curatieve werking was eveneens onderhevig aan verdere ontwikkelingen. De ervaring van de laatste jaren had aangetoond dat er zich in de langdurige werkloosheid een groep van werkzoekenden bevindt die zich kenmerkt door ernstige medische, mentale, psychische of psychiatrische problemen. Samenwerking met gespecialiseerde partners uit het domein van welzijn en zorg was meer dan aangewezen. Ook de aanwezigheid van mobiliteitsproblemen, zorgtaken en inactiviteitsvallen leerde dat samenwerking met andere partners en actoren uit andere bevoegdheids- en beleidsdomeinen aangewezen was. Op basis van deze ervaring paste het beleid zich aan en werden diverse acties opgenomen zoals speciale trajecten, het beter in kaart brengen van diverse partners of het samenwerken met andere spelers zoals het OCMW. Dit alles gaf duidelijke resultaten zoals een daling van de instroom in de langdurige werkloosheid, het vrijwel totaal bereiken van alle cohorten werkzoekenden (dit zowel preventief als curatief), de oververtegenwoordiging van kansengroepen en een verhoogde uitstroom, ook voor kansengroepen.

Naar een sluitend maatpak.

Hoewel de sluitende aanpak duidelijk succesvol bleek, diende zich een verdere evolutie aan. De sluitende aanpak was vooral gericht op grotere volumes, het getrapte model werd vooral gestuurd door objectiveerbare criteria (leeftijd en werkloosheidsduur). Het model toont weinig flexibiliteit en een te geringe mogelijkheid tot proactief ingrijpen. Voor zij met een grote afstand tot de

arbeidsmarkt werd kostbaar tijdverlies opgetekend. Het 'drie-zes-negen'-model had zijn verdiensten, maar was aan bijsturing toe.

Het sluitend maatpak stelt zich als doel om voor elke werkzoekende op tijd een aanbod van bemiddeling, begeleiding en/of opleiding volgens de individuele noden te voorzien. Dit betekent een meer gedifferentieerde aanpak, een minder strakke systematiek en het verlaten van een strikt lineaire aanpak aangezien deze niet (altijd) werkt voor bepaalde kansengroepen. Ook de verdere evolutie in technologie zoals 'business intelligence'-processen of data mining laat toe om op een 'slimme' manier de afstand van een werkzoekende ten aanzien van de arbeidsmarkt beter in te schatten en daar de passende dienstverlening tegenover te plaatsen.

De dienstverlening wordt voortaan gemodelleerd op basis van het bepalen van de individuele positie van de werkzoekende in plaats van volgens de leeftijd en de werkloosheidsduur. Beleidsmatig werd het signaal gegeven om de JWP-methodiek ook toe te passen op de 25 tot 50-jarigen. Elke werkzoekende verdient een aanpak op maat van zijn of haar problematiek. De stijgende werkloosheid vanaf 2008 vroeg ook dat het model aangepast werd in functie van de haalbaarheid van de capaciteit van de VDAB en haar partners. Essentieel is dat de werkzoekende direct kan beschikken over een matchbaar dossier en voor wie dit niet direct kan voorzien worden moet zo snel mogelijk de problematiek worden gedetecteerd, aangepakt of moet de persoon doorverwezen worden. Het continu schatten, stellen van (tussentijdse) diagnoses en (her)oriënteren is van belang.

Er wordt intensiever ingegrepen op basis van plaatsbaarheid. Via data-analyse wordt de plaats op de "hitparade" vastgelegd en de gepaste actie bepaald. Aangezien de arbeidsmarkt ook regionale kenmerken vertoont, kunnen regionale accenten ingebouwd worden. Het inbouwen van "knipperlichten" (zoals laaggeletterdheid, kennis van de Nederlandse taal, IT-basisvaardigheden, sollicitatievaardigheden) moet toelaten snel en adequaat in te grijpen. De economische crisis van 2008-2009 leerde ook dat acties in het kader van herstructurering noodzakelijk zijn. Outplacement wordt in Vlaanderen aangeboden door partners maar indien er na deze begeleiding geen werk voor de betrokkene is, dan moet een snelle en 'warme' overdracht naar de VDAB gegarandeerd worden. Daarnaast wordt aan de vacaturekant samengewerkt met partners van de werkgeverszijde in het kader van het bemiddelen van kansengroepen. Tools zoals een 'jobindicator' laten toe om toezicht te houden op het verloop van iemands werkloosheidstraject en de positie te kunnen inschatten. Permanent kwantitatief en kwalitatief toezicht tot op individueel consulentenniveau laat toe continu bij te sturen. Maatwerk wordt een feit.

En voorbij een sluitend maatpak?

Ondanks de lessen geleerd uit de sluitende aanpak, de meer geïndividualiseerde aanpak in het sluitend maatpak, biedt ook dit model geen volledig antwoord op alle nieuwe uitdagingen zoals blijvende knelpunten met betrekking tot bepaalde gewenste profielen op de arbeidsmarkt en nieuwe uitdagingen zoals de vergrijzing, armoede, blijvende ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs en de wil om alle talenten te activeren in het kader van de toekomstige arbeidsmarkt. Het werkparadigma maakt plaats voor één paradigma waar werk, leren en vrije tijd een plaats krijgen. De transitionele arbeidsmarkt manifesteert zich. Deze evolutie zal ongetwijfeld zijn gevolgen hebben voor de dienstverlening. Een groter accent op competentie management, verdere evoluties in het gebruik van 'slimme' technologie om activiteiten met weinig toegevoegde waarde op efficiënte wijze te kunnen

voorzien, zelfredzaamheid en internationale bemiddeling zullen dit verder vorm geven.

In 10 jaar tijd hebben de VDAB en zijn partners de dienstverlening continu aangepast - zowel wat methodiek, procesflow, structuur als cultuur betreft - en dit op basis van een wijzigende arbeidsmarktcontext, nieuwe beleidsinzichten en maatregelen, leereffecten op basis van continu toezicht en een groeiend bewustzijn van de kostenefficiëntie. Dit zal gezien de vele uitdagingen die zich de volgende jaren zullen aandienen meer dan ooit het geval zijn en een permanent actief arbeidsmarktbeleid van alle betrokken partijen vragen.

6. Opleiding: een investering op lange termijn

Joost Bollens, HIVA/KULeuven (red.)

Er zijn in elk geval ook indicaties die aantonen dat sommige opleidingen zeker positieve effecten op lange termijn kunnen hebben, zelfs al waren de effecten op korte termijn minder gunstig. Hier is de kostprijs wel belangrijk, en moet men ook de kosteneffectiviteit in het achterhoofd houden.

In het verleden bleek herhaaldelijk dat opleidingsprogramma's voor werklozen weinig positieve - of zelfs louter negatieve - effecten hadden. Een veel geopperde verklaring was het zogenaamde '*locking-in*'-effect: door het volgen van de opleiding blijft de werkloze gemiddeld langer werkloos dan wanneer hij die opleiding niet had gevolgd. Men vermoedde wel dat die negatieve effecten op korte termijn mogelijk werden gecompenseerd door positieve effecten op langere termijn: door het volgen van een opleiding blijft men weliswaar langer werkloos, maar vindt men nadien beter en/of duurzamer werk. Deze effecten op middellange termijn werden in de vroegere studies echter onvoldoende bestudeerd.

Uit de meta-analyse van *Jochen Kluge (RWI, Essen)* blijkt dat er op korte termijn sprake is van weinig eenduidige resultaten, met een bescheiden positieve impact op de kans op werk na opleidingsdeelname. Recent onderzoek toont aan dat de effecten van opleiding op lange termijn veel duidelijker positief zijn.

Bovendien blijken de positieve effecten van opleiding vooral gekoppeld aan periodes van hoge werkloosheid. Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat in tijden van hoge werkloosheid ook de samenstelling van de werkloosheid wijzigt, namelijk dat er meer relatief goed gekwalificeerde werklozen instromen in de opleidingsprogramma's. In dat geval is het positieve effect in tijden van hoge werkloosheid eerder gelegen aan een hogere selectiviteit dan dat het zou aantonen dat opleiding op zich effectiever is onder dergelijke omstandigheden. Logischerwijze zal *locking-in* wellicht minder spelen in tijden van hoge werkloosheid. Dit is uiteraard ook een verklaring van de vastgestelde betere effecten in tijden van hoge werkloosheid.

Het feit dat sommige opleidingsprogramma's effect hebben en andere niet roept de vraag op welke kenmerken van het opleidingsprogramma tot een positief effect leiden, en welke tot een negatief effect. Op die vraag biedt het congres geen antwoord. Verder onderzoek is hier nodig, aangezien de mogelijke verklaringen uiterst divers kunnen zijn: arbeidsmarktgerichtheid/knelpuntkarakter van de opleiding, klassikaal *ex cathedra* versus op-de-werkplek, kenmerken van de deelnemers, enzovoort. Te onthouden is dat sommige opleidingen zeker positieve effecten op lange termijn kunnen hebben, ook als de effecten op korte termijn minder gunstig waren. Men moet zeker ook de kosteneffectiviteit in het achterhoofd houden. Opleiding aanbieden kost geld, en ook het '*locking-in*'-effect heeft een maatschappelijke kost.

In zijn presentatie stond *Michael Lechner (Universiteit Sankt Gallen)* stil bij de effectiviteit van recente Duitse activeringsprogramma's, waaronder een aantal opleidingsprogramma's. De vaststellingen van Lechners onderzoek lopen grotendeels gelijk met de studie van Kluge en de algemene conclusies van het congres. Al de door Lechner bestudeerde maatregelen hadden op korte termijn

negatieve effecten op het tewerkstellingsniveau, ten gevolge van 'locking-in'-effecten. Sommige opleidingsprogramma's hadden echter positieve effecten op langere termijn, dat wil zeggen na 3 tot 4 jaar, of zelfs nog later, afhankelijk van de duur van de programma's zelf. Opvallend was ook dat de effectiviteit van de programma's groter is in een periode van recessie, wellicht omdat het 'locking-in'-effect dan minder speelt want ook niet-deelnemers vinden op een dergelijk moment moeilijker werk.

Ook *Jespersen, Munch en Skipper* gingen dieper in op de kosten en baten van grootschalige opleidingsprogramma's. Sinds 1994 hebben werkloze werknemers in de Deense arbeidsmarkt deelgenomen aan actieve arbeidsmarktprogramma's op grote schaal. De effecten van de behandeling worden geschat op basis van een erg gedetailleerde administratieve dataset door middel van het matchen van de score op bereidwilligheid. Volgens de auteurs blijkt dat het erg belangrijk is om effecten op lange termijn af te leiden, aangezien deelnemers aan de meeste programma's aanvankelijk ernstige en langdurige negatieve 'locking-in'-effecten ervaren door programma's van lange duur. Positieve tewerkstellingseffecten na het programma zullen uiteindelijk wel de bovenhand halen, maar gewoonlijk pas na 1-3 jaar en niet eerder. Voor de jaren 1995-2000 werd vastgesteld dat privé werkopleiding positieve gevolgen heeft voor tewerkstelling en inkomsten, maar dat ook openbare werkopleiding tot positieve gevolgen leidt wanneer er voldoende tijd voor wordt gelaten. Opleiding in klassen leidt niet tot een aanzienlijke verbetering van de vooruitzichten op tewerkstelling of inkomsten op lange termijn. De effecten op de inkomsten worden vervolgens gebruikt als input voor een kosten-batenanalyse, die ook goed is voor de directe operatiekosten van de programma's gecorrigeerd voor de marginale kosten van de openbare financiering. Wanneer rekening wordt gehouden met de kostenzijde, boeken privé en openbare werkopleidingen nog steeds een surplus terwijl opleiding in klassen leidt tot een deficit.

7. Loonkostsubsidies: op zoek naar focus én inbedding

Jan Vanthuyne, FOD Waso (red.)

Doelgroepmaatregelen moeten gericht zijn en enkel beschouwd worden als een aanvulling op een goed algemeen werkgelegenheidsbeleid. In een goed werkende arbeidsmarkt verhoogt ook de kans dat gerichte doelgroepmaatregelen werken, met minimale verdringing en substitutie.

De meeste van de EU-lidstaten hanteren in hun werkgelegenheidsbeleid de techniek van overheidstussenkomsten in de loonkost als middel om de aanwerving en het in dienst houden van werknemers die behoren tot specifieke doelgroepen te bevorderen. De achterliggende motivering is dat de productiviteit van deze werknemers meestal lager ligt, zodat werkgevers niet geneigd zijn deze werknemers aan te werven of te houden tegen de “normale” kostprijs. Ook om de transitie van inactiviteit naar het zelfstandig ondernemerschap aan te moedigen en de opstartkosten te helpen dragen, worden in heel wat landen overheidssubsidies ingezet.

De meeste van die overheidstussenkomsten zijn dan ook tijdelijk van aard: vooral bij de aanvang van de tewerkstelling kan het gebrek aan ervaring en competenties zorgen voor een spanning tussen kosten en baten voor de werkgever. De duurtijd van die tussenkomst wordt dan ook meestal bepaald door de afstand van de kandidaat-werknemer tot de arbeidsmarkt, waarbij criteria als inactiviteitsduur, opleidingsniveau, ervaring, competenties, leeftijd, ... , meestal in combinatie, gehanteerd worden om de hoogte en de duur van de tussenkomst te bepalen. Voor sommige categorieën van werknemers, bij wie de lagere productiviteit niet tijdelijk is maar eerder een permanent karakter heeft, worden ook wel blijvende loonsubsidies toegekend: dit geldt met name voor sommige arbeidsgehandicapten.

De daarvoor gebruikte technieken variëren niet enkel tussen de verschillende lidstaten, maar binnen eenzelfde lidstaat worden soms ook meerdere technieken ingezet, soms zelfs in combinatie voor dezelfde werknemer. Grosso modo kunnen de volgende technieken onderscheiden worden:

- het verlagen van de normaal verschuldigde bijdragen voor de sociale zekerheid, waarbij kan gekozen worden tussen een vermindering van de werkgeversbijdragen, van de werknemersbijdragen of een combinatie van beide. Soms wordt als alternatief ook de fiscale piste bewandeld;
- het actief gebruiken van de uitkeringen (werkloosheid, ziekte, leefloon, ...) waarvan de werknemer genoot vóór zijn aanwerving;
- de rechtstreekse creatie van gesubsidieerde banen;
- opstartpremies voor beginnende zelfstandigen en ondernemers.

Het goed afbakenen van de doelgroep is daarbij van het allergrootste belang. Er is immers altijd een zekere spanning tussen enerzijds de keuze voor een dergelijke doelgroepbenadering en anderzijds een beleid van algemene loonkostenverlaging, in het bijzonder voor de lagere inkomens. Een doelgroepbenadering verhoogt de kansen op marginalisering van zij die net niet beantwoorden aan de doelgroepafbakening. Bovendien verhoogt zo het risico op substitutie-effecten, verdringingseffecten en ‘deadweight’-effecten.

Tijdens de thematische sessie werden 3 concrete maatregelen geëvalueerd, die zowel variëren naar doelgroep (beginnende zelfstandigen, arbeidsgehandicapten en

ouderen) als naar techniek van loonkostenverlaging (opstartpremies, blijvende subsidiëring van arbeidsplaatsen en tijdelijke vermindering van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid).

Marco Caliendo (IZA) presenteerde een evaluatie van 2 stelsels in Duitsland die de overgang van werkloosheid naar zelfstandig ondernemerschap ondersteunen, stelsels die een belangrijke plaats innemen binnen het Duitse AAMB. De twee stelsels, enerzijds de “*bridging allowance*” en anderzijds de “*start-up subsidy*” variëren in lengte en hoogte van tussenkomst. Er werd onderzocht of deze programma’s effectief waren in het vermijden van werkloosheid, in het integreren in werk als loontrekkende of als zelfstandige en in het verhogen van het inkomen van de individuen. Voor beide programma’s werd vastgesteld dat na 56 maanden meer dan 80% van de deelnemers nog steeds aan het werk was, terwijl dit in de controlegroep zonder maatregelen slechts 63% was. Inzake inkomen was er weinig verschil tussen de controlegroep en de “*start-up-subsidy*”, terwijl er wel een duidelijk hoger inkomen was bij de deelnemers aan het programma “*bridging allowance*”. De “*bridging allowance*” genereerde ook meer afgeleide tewerkstelling, doordat een deel van de deelnemers na 56 maanden zelf werkgever was geworden en een aantal werknemers in dienst had genomen. Dit effect was echter zeer beperkt. Verder werd vastgesteld dat deze programma’s het meest effectief waren voor laaggeschoolde deelnemers: de ontwikkeling van een zelfstandige activiteit is voor hen een uitweg uit het te beperkt aanbod aan arbeidsplaatsen in de loontrekkende tewerkstelling. Omwille van dezelfde reden werd ook vastgesteld dat het effect het hoogst was in regio’s met een zwakke arbeidsmarkt. Naast deze positieve vaststellingen waren er ook een aantal bedenkingen: zo was er geen evaluatie van de macro-economische effecten, noch van de omvang van ‘*deadweight*’-effecten. Beide programma’s werden in 2006 vervangen door een nieuw programma (*gründungszuschuss*).

Erik Samoy (Vlaamse Overheid, departement Werk en Sociale Economie) ging dan weer dieper in op meer dan 40 jaar Belgisch en Vlaams beleid met betrekking tot de integratie van mindervaliden op de arbeidsmarkt. Daar waar in de aanvangsperiode (1963) de loonsubsidies zeer beperkt waren (enkel voor de aanwerving van werklozen in de private sector, met een subsidie beperkt in de tijd en beperkt tot een % van het minimumloon), kwam er geleidelijk, en vooral in de laatste jaren, een aanzienlijke uitbreiding met *de Vlaamse Ondersteuningspremie I (2008)* en *II (2010)*: naast werklozen behoren nu ook werkenden tot de doelgroep, de subsidie behelst een percentage van de werkelijke loonkost, sommige subsidies zijn onbeperkt in de tijd, en naast de private sector komen ook de werkgevers uit de publieke sector in aanmerking.

Voor Vlaanderen leidde dit tot een stijging van het aantal subsidies van 2.000 in 1990 tot 7.300 in 2009. In de recente programma’s werd ook een stijging van het aantal laaggeschoolden vastgesteld. De spreker moest vaststellen dat echte evaluaties van de verschillende stelsels eerder uitzonderingen zijn. Uit een studie in 1985 bleek dat één derde van de werkgevers stelde dat er eigenlijk geen productiviteitsverlies (meer) was, terwijl de subsidie nog steeds werd uitbetaald. In een studie van 2005 gaf zelfs ongeveer de helft van de werkgevers toe dat er eigenlijk geen echte reden meer was voor de verdere uitbetaling van de premie. Anderzijds stelde wel de helft van de werkgevers dat de mindervalide niet zou aangeworven zijn zonder de premie. In een heel recente evaluatie van 2010 bleek dat slechts een minderheid van de mindervaliden zelf een zicht heeft op de wijze

waarop de subsidie gebruikt wordt voor hun baan. Erik Samoy pleitte dan ook voor meer maatwerk, en een betere combinatie van invaliditeitsuitkeringen en (inkomen uit) werk.

Thomas Zwick (Ludwig Maximilians University, München) besprak de performantie van aanwervingssubsidies voor oudere werklozen in Duitsland. De *Eingliederungszuschuss* beoogt de integratie van werkloze 50-plussers, door aan de werkgever een belangrijke subsidie toe te kennen: 50% van de totale arbeidskost, en dit voor 24 maanden. Na evaluatie bleek dat de subsidies voor mannelijke werklozen weinig nut hebben (hoofdzakelijk door 'deadweight'-effecten). Er werden wel duidelijk positieve effecten vastgesteld voor vrouwen in het vroegere Oost-Duitsland. Als verklaring daarvoor vermeldde Thomas Zwick onder andere de grotere inkomenselasticiteit bij vrouwen en het feit dat de subsidies voor werkgevers in Oost-Duitsland van langere duur waren. In zijn conclusies pleitte hij voor een verbetering van de evaluatie van werkgelegenheidsmaatregelen, waarbij administratieve data gecombineerd worden met onderzoeksvragen. Voor een dergelijke doelgroepenbenadering onderlijnde hij ook het belang van een goede doelgroepomschrijving, waarbij mogelijke 'deadweight'-effecten van bij de conceptie worden onderzocht.

Conclusie

Een goed werkende arbeidsmarkt komt iedereen ten goede, maar voornamelijk die groepen die normaal problemen hebben om hun intrede op de arbeidsmarkt te doen. Een doelgroepenaanpak mag dus noch een excuus, noch een alternatief zijn voor noodzakelijke algemene arbeidsmarkthervormingen. Doelgroepmaatregelen moeten gericht zijn en enkel beschouwd worden als een aanvulling op een goed algemeen werkgelegenheidsbeleid. In een goed werkende arbeidsmarkt verhoogt ook de kans dat gerichte doelgroepmaatregelen werken, met minimale verdringing en substitutie. Voor de doelgroepmaatregelen zelf moet als leidraad gelden "*better targeting, better implementation, better evaluation*". Wat de evaluatie van dergelijke maatregelen betreft, komt het erop aan het evenwicht te vinden tussen het verwachtingspatroon van de beleidsmakers en de wetenschappelijke beroepsernst van de evaluatoren. Voor een goede evaluatie is het nodig dat een programma een tijd loopt; maar beleidsmakers hebben meestal die tijd niet: na elke verkiezing wil de nieuwe regering nieuwe accenten leggen en nieuwe plannen maken. Die stop-and-go politiek kwam ook duidelijk aan het licht in de 3 voorgestelde cases. Wellicht kan dit evenwicht het best worden bereikt door bij de conceptie van een maatregel onmiddellijk te voorzien hoe die zal worden geëvalueerd, waarbij best in twee tijden wordt gewerkt: op relatief korte termijn een beperkte basisevaluatie, die misschien minder wetenschappelijk is; later aangevuld met een uitgebreide en diepgaande evaluatie. Want dat het beleid nog steeds onvoldoende gebaseerd is op evaluatie van het bestaande, staat als een paal boven water.

8. Activeren, ook van de ene baan naar de andere

Jos Raymenants, Departement WSE (red.)

De lidstaten zouden ontslagen werknemers beter moeten coachen tijdens het omscholingsproces en hen nieuwe loopbaanperspectieven geven. Binnen het kader van tewerkstellingscellen, uitzendbureaus en arbeidsbemiddeling moet alles in het werk worden gesteld om een succesvolle overgang door heroriëntatie te waarborgen. Vooral voor ouderen dient een sterk en specifiek AAMB te worden ontwikkeld om ze voor inactiviteit te vrijwaren.

Het begeleiden en heroriënteren van ontslagen werknemers met het oog op nieuwe loopbaanperspectieven vormt een belangrijke uitdaging voor het arbeidsmarktbeleid. Activeringsinstrumenten, zoals de tewerkstellingscellen, spelen traditioneel een belangrijke rol bij het garanderen van een geslaagde 'job-to-job'-transitie om langdurige inactiviteit bij werkzoekenden te voorkomen. In het huidige raamwerk van flexizekerheid, met de nadruk op loopbaanzekerheid, neemt het debat over herstructurering een belangrijke plaats in.

John Hurley (Eurofound, Dublin) opende de sessie met een analyse van de werking van het activeringsinstrumentarium in de EU-lidstaten sinds de crisis en dit op basis van het correspondentienetwerk van Eurofound. Daaruit bleek dat veel lidstaten, vooral uit centraal Europa en Oost-Europa, op het vlak van financiering hun toevlucht hebben genomen tot passieve arbeidsmarktmaatregelen (hoewel dit onderscheid soms moeilijk te maken is). Vooral lidstaten die het slachtoffer waren van een plotse stijging van de werkloosheidsgraad maakten vaak gebruik van werkloosheidsuitkeringen in combinatie met een lager peil aan bestedingen op het vlak van activering. Deze investeringen bleven wel op peil in Duitsland en de Scandinavische landen, waaronder Zweden.

Het viel daarbij op dat 40% van de investeringen voor activering werd besteed aan opleidingsprogramma's. Hoewel opleidingsprogramma relatief duur zijn, blijken ze tijdens een crisis vooral positieve effecten te genereren (bijvoorbeeld het behoud van competenties van werknemers). In veel lidstaten speelde het Europees Sociaal Fonds een belangrijke rol als investeringsbron voor activering. Veel activeringsmaatregelen werden bovendien versterkt en hadden een duidelijke focus: ze waren gericht op de groepen die het verst verwijderd zijn van de arbeidsmarkt (kansengroepen en jongeren). Tijdens de crisis was ook een tendens waar te nemen naar een zekere conditionaliteit van bepaalde vergoedingen, met mogelijks sanctionering tot gevolg. Vanuit het standpunt van de kosteneffectiviteit werden activeringsmaatregelen gebaseerd op conditionaliteit in de meeste gevallen positief beoordeeld. Wel dient te worden opgemerkt dat activeringsmaatregelen over het algemeen aan effectiviteit inboeten tijdens een crisis.

Als tweede spreker tijdens deze sessie schetste onderzoeker *Frank Tros (Universiteit Amsterdam, Nederland)* een beeld van het Nederlandse herstructureringsbeleid en de aanpak op het vlak van 'werk-naar-werk'-transities. Een geslaagd transitiebeleid is volgens de heer Tros afhankelijk van een aantal criteria. De focus mag niet alleen liggen op de flexibiliteit/mobiliteit van werknemers. De spreker benadrukte dat er ook aandacht moet zijn voor het aspect zekerheid en kwaliteit van banen. Ook wijst hij op het feit dat aan herstructurering

een proactief interventiebeleid dient vooraf te gaan met het oog op mogelijke begeleiding naar kwaliteitsvolle banen toe. Verschillende actoren dienen bovendien bij het herstructureringsbeleid betrokken te worden: vakbonden, derde partijen, maar ook werkgevers (via incentives). Op dit ogenblik staat het ontslagrecht in Nederland sterk ter discussie. Ontslag levert immers een hoge kost op voor de werkgever. Deze kosten hebben bovendien vaak een passief karakter: de meeste kosten worden immers besteed aan ontslagvergoedingen, tegenover eerder marginale bestedingen aan opleiding en begeleiding. Daarom gaan er stemmen op om het ontslagrecht sterk te deregulariseren. De onderzoeker stelt zich echter de vraag in welke mate deze flexibilisering te rijmen valt met werkbaarheidsvereisten. Eén mogelijkheid is om een groter aandeel van de ontslagvergoeding verplicht te reserveren voor investeringen in opleiding en vorming. Of werknemers zouden aan de slag kunnen blijven (zelfs na ontslag) tot ze een nieuwe baan gevonden hebben. Voorlopig bestaat er geen consensus over de flexibilisering van het ontslagrecht in Nederland.

In het Nederlandse activeringsbeleid na de crisis wordt een belangrijke rol toegekend aan mobiliteitscentra bij het faciliteren van 'werk-naar-werk'-transities, zowel in de preventieve als de curatieve fase, als bij de opmaak van sociale plannen. Deze lokale centra stellen op tijdelijke basis 650 extra consultants van de arbeidsbemiddelingsdiensten te werk. Deze centra zijn gebaseerd op privaat-publieke partnerschappen op lokaal niveau en functioneren vanuit een 'bottom-up'-benadering. De centra hebben bovendien een projectmatig karakter met een focus op preventie op outplacement. Vandaag bestaan er echter weinig evaluatiestudies over de werking van mobiliteitscentra naar 'werk-naar-werk'-transities.

Vervolgens kwam *Lieve De Lathouwer (Departement Werk en Sociale Economie)* aan de beurt met een uiteenzetting over het actief herstructureringsbeleid in Vlaanderen met een focus op ouderen. Tijdens de crisis voerden Vlaamse bedrijven in eerste instantie een preventief herstructureringsbeleid. Vlaamse maatregelen, zoals de overbruggingspremie en de werktijdverkorting, ondersteunden bedrijven om mensen aan het werk te houden. Op die manier werden hoge ontslagkosten voorkomen voor werkgevers en werd tegelijkertijd werkzekerheid gegarandeerd voor werknemers. Wel moet worden vastgesteld dat werknemers weinig gebruik hebben gemaakt van de aangeboden opleidingsstimulansen. In Vlaanderen nam slechts 7,4% deel aan permanente vorming in 2009 (slechts 5% van 50+). De vraag stelt zich bovendien of een grotere rol van de sociale partners het preventief beleid kan versterken.

Wat het curatief beleid betreft, spelen de tewerkstellingscellen een belangrijke rol in Vlaanderen. Deze cellen zijn cruciaal bij het faciliteren van een 'werk-naar-werk'-transitie en het terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid van nieuwe werkzoekenden. Deze cellen coördineren alle acties met betrekking tot de herintegratie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt: outplacement, begeleiding, opleiding en vorming. Momenteel bestaan in Vlaanderen 15 permanente tewerkstellingscellen (vooral voor KMO's) en een aantal specifieke tewerkstellingscellen op bedrijfsniveau (grote bedrijven). Outplacement wordt bekostigd door de voormalige werkgever en uitgevoerd door private bemiddelingskantoren. Om een goede werking van de tewerkstellingscellen te garanderen staan 30 sociale interventieadviseurs van de VDAB ter beschikking van de sociale partners, verspreid over 5 provincies. De rol van deze adviseurs bestaat erin de sociale dialoog te ondersteunen op het vlak van het herstructureringsbeleid. De regionale minister dient zijn goedkeuring te verlenen aan het

outplacementaanbod en beschikt over een toetsingsrecht met betrekking tot het activeringsgehalte van de genomen maatregelen.

Ondanks de tewerkstellingscellen moet worden vastgesteld dat (passieve) uitkeringsvergoedingen nog steeds het leeuwendeel van het budget van bedrijven opsorpen, waardoor er weinig budget overblijft voor de financiering van initiatieven voor herintegratie. Ook is er nood aan verhoogde investeringen in werkbaarheid en de interne/externe werkmobiliteit. De tewerkstellingscellen blijken geschikte instrumenten te zijn voor de herintegratie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt (hoewel meer evaluatiestudies nodig zijn), met uitzondering van oudere werknemers. Verschillende oorzaken bemoeilijken de herintegratie van oudere werknemers: vervroegde uittreedregelingen, gebrek aan competenties, onvoldoende begeleiding, het gebrek aan werkmobiliteit en de terughoudendheid van werkgevers. Tot slot kan nog worden opgemerkt dat het publiek-private outplacementmodel zijn vruchten afwerpt, hoewel er zeker ruimte is voor zelfregulering van private actoren.

De sessie werd beëindigd met een bijdrage van de heer **Roger Blanpain (Universiteit Leuven/Tilburg)** die in grote mate aansluit bij de uiteenzetting van Lieve De Lathouwer. De heer Blanpain benadrukte tijdens zijn betoog dat het activerend herstructureringsbeleid in geval van collectief ontslag steunt op 4 pijlers: het zo snel mogelijk heroriënteren van ontslagen werknemers, de oprichting van een tewerkstellingscel in functie daarvan, een outplacementaanbod en een inschakelingspremie. De heer Blanpain kwam vervolgens tot de conclusie dat het activerend herstructureringsbeleid in de toekomst werknemers proactief moet ondersteunen bij de overgang van de ene baan naar de andere. Vandaag kent het herstructureringsbeleid immers een sterk curatief karakter. Om de focus te kunnen verleggen zal zich in de ogen van de heer Blanpain een ware mentaliteitswijziging moeten voltrekken, zowel in de geest van de individuele werknemer als in het collectief bewustzijn.

8bis Ontslag in goede banen leiden: de VOLVO case

Lena Holmgren, Arbetsförmedlingen Göteborg

We hebben alles gedaan wat we konden doen; we deden het samen en met de juiste houding. De bekwaamheid om te handelen die deze samenwerking mogelijk maakte is volstrekt uniek en leverde een onverwacht goed resultaat op.

Inleiding

Om inactiviteit en de negatieve gevolgen die voortspruiten uit langdurige werkloosheid te voorkomen bij de grote aantallen mensen die de negatieve gevolgen droegen van de economische crisis in 2008-2010, handelde Arbetsförmedlingen meteen, en de regering verminderde de toewijzing van middelen voor Arbetsförmedlingen zodat het in deze situatie kon helpen. Wij zouden durven stellen dat deze inspanningen betekenisvol zijn geweest voor de herintrede van mensen op de arbeidsmarkt. Eén jaar na de crisis konden alle desbetreffende partijen een antwoord geven op de vraag: "Wat konden we beter hebben gedaan toen we de massale ontslagen moesten aanpakken bij Volvo?" Ze antwoordden eensgezind dat er niets was dat we beter hadden kunnen doen. We hebben alles gedaan wat we konden doen; we deden het samen en met de juiste houding. De bekwaamheid om te handelen die deze samenwerking mogelijk maakte is volstrekt uniek en leverde een onverwacht goed resultaat op.

Achtergrond

In mei 2008 neemt IF Metall in Göteborg contact op met de regiomanager van de arbeidsmarkt (Arbetsmarknadsområdeschefen - AMO) en de manager van de dienst arbeidsvoorziening voor de sector bouw (byggarbetsförmedlingen) in Göteborg voor een informele vergadering in de lokalen van de vakbond bij Volvo Cars. Zij namen deel aan een vergadering om de dienstverlening te bespreken die door Arbetsförmedlingen wordt verleend aan recent werkloze personen. Uitgaande van de situatie op de arbeidsmarkt op het ogenblik en van de evaluaties van de voorspellingen voor de arbeidsmarkt, werden zij geïnformeerd dat Arbetsförmedlingen als taak heeft voorrang te geven aan de individuen die het verst van de arbeidsmarkt verwijderd zijn.

In juni 2008 gaf Volvo Cars een vooraankondiging dat er ontslagen zouden vallen. Deze vroegtijdige waarschuwing werd gevolgd door anderen, voornamelijk binnen de industriële sector.

De economische ommekeer vond snel plaats en van mei 2008 tot januari 2010 was de werkloosheid in de regio Göteborg meer dan verdubbeld. De automobielsector staat voor 12 procent van de industriële waarde en 14 procent van de export. Samen met zijn onderaannemers stelt de industrie 140.000 mensen tewerk – ongeveer 3,2% van het totale aantal tewerkgestelde personen in Zweden. De automobielsector concentreert zich grotendeels in het westen van Zweden.

Binnen de zes maanden steeg het aantal ontslagen in de regio Göteborg van 1.000 tot 6.000 personen. In vergelijking met de rest van het land werden twee keer zoveel mensen ontslagen in het westen van Zweden. Wanneer er ontslagen vallen in de automobielsector, beïnvloedt dat ook de tewerkstelling in andere sectoren. Vooral de dienstensector, handel, bouw, transport en privédiensten werden getroffen. De evaluatie stelt dat als de automobielsector zijn werkkrachten herleid

met 1.000 personen, er elders nog 1.600 banen verloren gaan. Tussen juni 2008 en december 2009 werden in de regio Göteborg 4.610 personen ontslagen bij Volvo Cars en AB Volvo.

Na de eerste ontslagronde bij Volvo Cars nam de AMO-manager contact op met het management van Volvo. Er werd een informele groep samengesteld met vertegenwoordigers van Arbetsförmedlingen, het departement HR van Volvo Cars, de Stichting Werkzekerheid (Trygghetsstiftelsen - TRR) en de Zakenregio Göteborg. Het doel hiervan was om elkaar te informeren en om de nodige plannen te maken voor verdere actie.

Parallel met deze informele groep werd ook een formele adviesgroep gevormd om het praktische werk uit te voeren. De klemtoon lag op het aanvullen van de middelen van elke partij en op het toewijzen van taken op een rationele manier. Naast het departement HR van Volvo Cars en Arbetsförmedlingen, bestond de adviesgroep ook uit vertegenwoordigers van TRR, Startkraft en de desbetreffende vakbonden.

TRR is een stichting die steunt op een overeenkomst voor ontslagbegeleiding tussen de Confederatie van Zweedse Ondernemingen (Svenskt Näringsliv) en de Raad voor Onderhandelingen en Samenwerking (Privattjänstemannakartellen - PTK) en omvat de departementen Trygghetsrådet en Startkraft. Het zijn de werkgevers- en werknemersverenigingen die de TRR zijn opdracht geven.

TRR heeft als taak succesvolle omschakelingen te creëren voor de aangesloten bedrijven en hun werknemers. Het doel bestaat erin werknemers te ondersteunen op weg naar nieuw werk wanneer ze hun baan verliezen of dreigen te verliezen wanneer er onvoldoende werk is.

Werkmodellen

Aangezien Arbetsförmedlingen in Göteborg al onder heel wat druk stond door de situatie op de arbeidsmarkt, besloot het management om een tijdelijke *Arbetsförmedling* of Tewerkstellingsdienst te openen bij Volvo Cars zelf, en er werd onmiddellijk in heel het land een oproep gedaan naar tewerkstellingsconsulenten voor deze opdracht bij Volvo. Volvo zorgde voor de lokalen en het nodige meubilair en bood de nieuwe *Arbetsförmedling* ook gratis koffie.

In een situatie zoals deze vormt tijd een beslissende factor. Om die redden kozen Startkraft en Arbetsförmedlingen ervoor om dezelfde locatie te gebruiken. Aangezien Startkraft, Trygghetsrådet en Af op vele manieren een gelijkaardige dienstverlening aanboden op het vlak van begeleiding en coaching, werd beslist dat Startkraft de mensen zou bijstaan die al het bericht hadden gekregen dat ze zouden worden ontslagen. Het moest hen steun bieden, uitdagingen en persoonlijk advies. Ook het schrijven van cv's of persoonlijke brieven en het geven van interviewtrainingen en seminaries over verschillende thema's met betrekking tot het werkloosheidsproces behoorde tot zijn activiteiten, met als doel het zelfvertrouwen van het individu te versterken.

Arbetsförmedlingen legde zich toe op het identificeren van de huidige en vorige werkervaring. Het was nodig om het zoekveld te verruimen, aangezien er geen werk te vinden was binnen de automobiellindustrie. Velen hadden hun hele leven bij Volvo gewerkt en het ontbrak hen aan kennis over hoe ze naar werk moesten zoeken.

Arbetsförmedlingen wilde ook dat de sollicitanten snel toegang kregen tot alle andere agentschappen die hen konden helpen. Daarom kwamen er op de gekozen locatie ook andere overheden en organisaties, zoals de aanbieders van vorming en

opleiding aan universiteiten en hogescholen, alsook het Zweeds Agentschap voor de Sociale Verzekeringen (Försäkringskassan). De Zweedse Industriebond (Facken) waren in de buurt werkzaam en dienden daardoor niet permanent aanwezig te zijn binnen de lokalen van Arbetsförmedlingen.

Aangezien er onvoldoende open plaatsen waren op de arbeidsmarkt van het district Västra Götaland werden de inspanningen uitgebreid om de geografische mobiliteit te versterken, zowel nationaal als via EURES - dat informatie biedt over werkmogelijkheden op de Europese arbeidsmarkt.

Arbetsförmedlingen voerde rekruteringsactiviteiten uit bij bedrijven die, met het oog op de generatiewissel, hadden aangegeven dat ze nieuwe werkrachten nodig zouden hebben, alsook bij bedrijven die een overeenkomst hadden gesloten voor nieuwe of uitgebreide werkactiviteiten. Het ging daarbij om parkeerbedrijven, bus- en trambedrijven, agentschappen voor taxichauffeurs of werkrachten en consultbedrijven die erg geïnteresseerd waren in de academisch geschoolde werknemers die beschikbaar zouden worden. De bedrijven kozen ervoor om hun rekrutering samen met Af Volvo te doen, aangezien de sollicitanten van Volvo erg aantrekkelijk waren. Wie werd ontslagen was ooit door Volvo goedgekeurd en had daardoor veel aanzien. Rekruteringsvergaderingen leverden erg goede resultaten op en voor velen betekende het dat ze niet eens de tijd hadden om werkloos te zijn, maar al meteen nieuw werk hadden gevonden.

Toen de regering besliste om de overeenkomst om prioriteit te verlenen aan arbeidsmarktbeleidsmaatregelen te verminderen, de zogenaamde *Snabbspåret* of Fast Track, kreeg Arbetsförmedlingen toegang tot middelen zoals werkervaring, arbeidsmarkttraining en activiteiten om een zaak op te starten voor maximum drie maanden. Dit was alleen van toepassing op personen van 25 jaar of ouder. Deze maatregelen bleken belangrijke inspanningen te zijn voor de nieuwe werklozen.

Wanneer het aantal beschikbare banen plots daalde, was het belangrijk om op langere termijn te denken. Naast de begeleiding met betrekking tot opleiding, werd werkervaring een hulpmiddel om werkzoekenden te helpen hun routine, gezondheid en vaardigheden te onderhouden, en om die vaardigheden te verbeteren waar nodig. Af werkte ook actief aan het gebruiken van plaatsen voor werkervaring om de generatiewissel op te lossen.

Wanneer de arbeidsmarkt er nog meer op achteruitging door de globale financiële crisis, deed het ESF mededelingen die gericht waren tot zij die tewerkgesteld waren en het bericht hadden gekregen dat ze zouden worden ontslagen, voornamelijk binnen de automobielsector. In het westen van Zweden ontving een EU-project met als naam Västkraft 50 miljoen Zweedse Kronen om de vaardigheden te verbeteren van mensen in de technologiesector. De regionale vereniging van plaatselijke overheden van Göteborg (Göteborgsregionens kommunalförbund) is eigenaar van het project dat voornamelijk initiatieven aanbood voor mensen die nog steeds waren tewerkgesteld. Een klein aantal werklozen werd ook bij het project betrokken, dat eindigt in juni 2011.

Volgend op een aanvraag van de regering in juni 2009, kende het Europees Globaliseringsfonds (EGF) Zweden in december 2009 ongeveer 9,8 miljoen EUR toe om de nodige maatregelen te kunnen voorzien om mensen te helpen die werden ontslagen door Volvo Cars en zijn onderaannemers. Het project kost 15 miljoen EUR, waarvan het EGF 65 procent voor zijn rekening neemt.

Het Zweeds Nationaal Agentschap voor Onderwijs (Skolverket), Arbetsförmedlingen, het Zweedse ESF en het Instituut voor Arbeidsmarktbeleidevaluatie (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering -

IFAU) werken samen om het EGF-project uit te voeren. In oktober 2009 besliste de regering dat de overheden met het project zouden moeten beginnen te werken. Het heeft als doel het nationale arbeidsmarktbeleid aan te vullen. Daardoor kan Arbetsförmedlingen beslissingen doen die af en toe verder gaan dan ze normaal doen - met, uiteraard, de steun van een arbeidsmarktbeleidevaluatie. De inspanningen moeten worden beoordeeld als begeleidend naar werk.

De commentaren van het personeel dat voor Volvo werkte zijn erg positief. Het project werd goed voorbereid en bezorgde de werknemers de gewenste ontwikkeling van hun vaardigheden en werktevredenheid. De werknemers herinneren zich ook het ontbreken van bureaucratie, de flexibiliteit en het goede management.

Conclusie en resultaten

Al in september 2009 begonnen de plannen om de dienst *Arbetsförmedling* af te bouwen voor zij die werden ontslagen in de automobielenindustrie. Dit betekende dat het bemiddelingsproces in plaats daarvan zou focussen op de kwaliteitsvolle verzekering van kwalificaties, het updaten van actieplannen en het plannen van de overplaatsing van het individu naar een normaal kantoor.

De kosten voor deze operatie in 2009 werden berekend op 23.662.000 Zweedse Kronen, opgesplitst in administratieve kosten ten bedrage van 3.370.000 Zweedse Kronen, 18.846.000 Zweedse Kronen voor activeringsondersteuning en 1.446.000 Zweedse Kronen om de kosten te dekken voor arbeidsmarktbeleidprogramma's en arbeidsmarktbeleidactiviteiten.

Tijdens deze periode kreeg Arbetsförmedlingen erg positieve aandacht in de massamedia en vernam het dat de overgrote meerderheid van de sollicitanten erg tevreden waren over de manier waarop ze werden behandeld en de steun die ze kregen.

In het najaar van 2009 begonnen de werkgevers opnieuw te rekruteren, al was dat nog erg gematigd. In februari 2010 keerde de situatie op de arbeidsmarkt om en begon de werkloosheid te dalen.

Van de 2.675 personen die geregistreerd waren bij Af Volvo tijdens de periode tussen 01/11/08 en 31/10/09, kreeg 55 procent een vorm van werk.

Van de 1.217 personen die overbleven op het ogenblik van deze telling, was 29 procent compleet werkloos.

438 personen startten een programma tijdens die periode.

De industrieën die de meeste ontslagen van bij Volvo in dienst namen waren voornamelijk:

De gemeentelijke sector, gezondheidszorg (vooral de zorg voor ouderen), scholen, de transportsector (vooral buschauffeurs, taxichauffeurs en vrachtwagenchauffeurs), restaurants, mecaniciens voor zware vrachtvoertuigen, agentschappen voor werkkrachten in de industrie en in ateliers, consultfirma's die specialisten met een universitaire opleiding in elektronica, windenergie, afvoertechnologie, CAD-ontwerp en verkoop tewerkstellen.

Conclusies en gevolgen

Arbetsförmedlingen in Göteborg gelooft dat de inspanningen die werden geleverd voor de werknemers van Volvo die werden ontslagen de volgende gevolgen hadden:

Minder personen die een lange termijn werkloos zijn en minder personen met ziekteverlof.

De geografische mobiliteit steeg. Mensen verhuisden opnieuw “naar huis” om daar werk te zoeken. Veel mensen vonden werk in de regio Stockholm en het district Skåne, of in onze buurlanden Denemarken en Noorwegen.

Door de verbeterde vaardigheden werd de doelgroep aantrekkelijker op de arbeidsmarkt.

Coaching draagt bij tot het verkorten van de tijd die een persoon nodig heeft om te aanvaarden dat hij ontslagen is en werkloos is en tot het opnieuw beginnen zoeken naar een nieuwe baan of een compleet nieuw beroep.

Samenwerking als werkmethode is duidelijk een factor die bijdraagt tot succes en verkort de weg die iemand nodig heeft om terug te keren op de arbeidsmarkt.

De samenwerking tussen Startkraft, Trygghetsrådet en Arbetsförmedlingen droeg bij tot het stroomlijnen van het werk van alle partijen, zowel inhoudelijk als in tijd.

De vroege inspanningen en het doorgedreven werk op voorhand waren, samen met de voortdurende check-ups, cruciaal om tot deze goede resultaten te komen.

De capaciteit en het potentieel voor de ontslagen personen om persoonlijk in staat te zijn om te bouwen aan hun toekomst vergemakkelijkte de begeleiding die werd gegeven en verkortte hun weg om een nieuwe baan te vinden. De meeste personen die werden ontslagen kunnen als aantrekkelijk worden beschouwd op de arbeidsmarkt.

Door de doelgroep te verzamelen op één plaats kon de tewerkstellingsconsulent snel op een goede manier hun vaardigheden schatten. Ze waren ook gemakkelijk te vinden voor rekruteringsopdrachten en samen te brengen voor verschillende activiteiten.

Werkgevers contacteerden Volvo wanneer ze geïnteresseerd waren in mensen die bij Volvo en hun onderaannemers werden ontslagen. De Tewerkstellingsdienst werkte nauw samen met voorbereide contacten bij werkgevers en kon zo de beschikbare banen invullen door selectie, beurzen en door andere rekruteringsactiviteiten.

9. Sociale inschakeling: focus op de meest kwetsbaren

Bert Boone, Job & Co (red.)

Het activeringsbeleid van de toekomst moet kunnen steunen op een scala van instrumenten en werkmethoden met het oog op inschakeling van de meest kwetsbaren in de arbeidsmarkt. Een dergelijk beleid moet op maat gemaakte arbeids- en integratiekansen bieden en tegelijkertijd aandacht hebben voor doorstromingskansen naar de reguliere economie.

Tijdens de zesde sessie werd de sociale inschakelingseconomie onder de loep genomen. Er werd nagegaan hoe de diverse werkvormen (sociale en beschermde werkplaatsen, tewerkstellingsbedrijven, lokale diensteneconomie, ...) kunnen bijdragen tot een effectief activeringsbeleid voor de meest kwetsbaren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Antonella Noya (OESO-LEED programma) focuste in het bijzonder op de sociale inclusie op lokaal niveau. De sociale economie riskeert volgens haar een herstelplaats te worden van falende integratie. Terwijl in wezen de sociale economie een bredere dimensie heeft. Zij wijst bij de diverse integratiemodellen telkens op het belang van een eenduidige, gereguleerde focus. Bijvoorbeeld: de focus op bijzondere doelgroepen of de focus op tewerkstelling als expliciet doel. Precies het samengaan van dergelijke integratieacties met algemeen stimulerende beleidsmaatregelen is een succesfactor. Tegelijk waarschuwt Noya voor opgelegde quota, vermenging van diverse doelstellingen (bijvoorbeeld: dienstverlening aanbieden en arbeidsintegratie) en effecten op lange termijn via subsidies op korte termijn. Ze pleit voor het construeren van maatregelen op maat van de behoeften bij de doelgroepen. Tot slot breekt zij een lans voor de participatieve en gemeenschappelijke opbouw van beleidsprogramma's. Deze hebben maximaal succes wanneer - via een multi-stakeholderbenadering - de actoren van bij aanvang zijn betrokken. Zo wordt sociale economie veeleer een investering dan een kost en hierover dienen evaluatoren dan te kunnen reflecteren.

Ides Nicaise (HIVA/KULeuven) evalueert bij regelmaat de impact van diverse sociale tewerkstellingsprogramma's op de loopbanen en het welzijn van de betrokken doelgroepen. Sociale inclusie vraagt volgens hem meer dan tewerkstelling of inkomen. Een dergelijke klus is niet geklaard binnen de zes maanden. Wanneer we het hebben over sociale inclusie, dan komen alle mogelijke functionele capaciteiten ter sprake die inwerken op de verschillende levensdomeinen (gezondheid; wonen; gezinsleven; sociale en culturele participatie en werk). Het spreekt voor zich dat sociale tewerkstelling daarin een wezenlijke bijdrage kan leveren. Nicaise toetst drie Vlaamse sociale tewerkstellingsmaatregelen op hun effecten naar sociale inclusie, met name de leerwerkorganisaties, de sociale werkplaatsen en de invoegbedrijven.

Leerwerkorganisaties bieden gedurende één jaar een leer- en werkervaring, waarna deelnemers verwacht worden door te stromen naar een reguliere tewerkstelling. Sociale werkplaatsen zijn sociale economiebedrijven die langdurig werklozen tewerkstellen in een maatschappelijk relevante sector. Invoegbedrijven krijgen een degressieve subsidie per doelgroepmedewerker die ze tewerkstellen.

Deze subsidieperiode moet de reguliere tewerkstelling van de betrokken medewerker waarborgen.

De kosten en 'benefits' worden afgewogen naar de verschillende belanghebbenden (ondernemingen, werknemers, doelgroepmedewerkers, belastingbetalers, ...). Nicaise komt bij dit onderzoek in Vlaanderen tot de conclusie dat de transactionele initiatieven (leerwerkorganisaties en invoegbedrijven) een breed duurzame impact hebben op de sociale inclusie. Sociale werkplaatsen resulteren vooral in tewerkstelling. Sinds het onderzoek vijf jaar geleden zijn ook zij meer gaan investeren in belanghebbende nevendomeinen zoals opleiding, ...

In zijn conclusies sluit Nicaise aan bij Noya door te stellen dat in plaats van kostenplaatsen eerder een benadering van investering door de samenleving op haar plaats is. De meerwaarde van sociale inclusie is bijzonder relevant. De onderzoeker hekelt daarom op Europees niveau het herleiden van sociale economie in termen van periodieke staatssteun. Dit is voor hem een irrelevant criterium. Telkens wanneer de meerwaarde van een maatregel kan worden bewezen, verdient deze een verdere investering.

Richard Kennedy (Community Action Network) is al jaren in het Verenigd Koninkrijk aan de slag met projecten die de creatie van sociale meerwaarde onderzoeken. In de sociale economiebedrijven zijn méér win-situaties te vinden dan alleen maar voor de doelgroepmedewerkers in die bedrijven, zo stelt hij. Sociale economiebedrijven scheppen ook een meerwaarde voor hun families, hun gemeenschappen, gezondheidscentra, ... en hebben een positieve invloed op onder andere de lokale subsidie-uitgaven.

Sociale economiebedrijven veranderen volgens Kennedy het leven van mensen. De uitdaging bestaat erin om al deze meerwaarden gemeten te krijgen en ze te integreren binnen de bedrijfscontext als een investering. Precies daartoe is het instrument SROI (social return on investment) ontworpen. Het is in het Verenigd Koninkrijk de voornaamste methodologie aan het worden inzake evaluatie van sociale economie. SROI biedt een schematisch werkkader om ook de sociale meerwaarden - meer dan de louter financiële middelen - in kaart te brengen. Kennedy illustreert dit met enkele praktijkvoorbeelden. Telkens zijn de volgende werkprincipes herkenbaar:

- Betrek alle stakeholders bij de evaluatie
- Begrijp welke veranderingen zich voordoen (zowel positief als negatief)
- Geef waarde aan wat belangrijk wordt geacht
- Maak de resultaten zichtbaar en meetbaar
- Blijf gefocust en leg de lat niet te hoog
- Wees transparant
- Controleer uw resultaten.

In het **afsluitend debatgedeelte** toonden de deelnemers belangstelling voor de werkvorm van de leerwerkorganisaties als tijdelijke werkervaringsplaats voor specifieke doelgroepen, gezien hun positief effect op het leven van de doelgroepmedewerkers volgens het onderzoek van Nicaise.

De overweging van Noya omtrent het creëren van specifieke markten voor de sociale economie werd geïnteresseerd beluisterd, maar vraagt verdere reflectie en uitdieping. SROI werd als methodiek verwelkomd en verdient een verdere verspreiding dan enkel in het Verenigd Koninkrijk.

10. Decentraal activeren: de rol van het lokale niveau

Robert Voorhamme, schepen voor Werk en Economie stad Antwerpen

Er is nood aan lokaal initiatief en lokale dynamiek binnen een meer gedecentraliseerde, op maat gemaakte, AAMB-benadering. Met betrekking tot lokale behoeften zou dit tot concrete synergieën, over beleidsgrenzen heen en in partnerschap met de verschillende belanghebbenden ter zake, kunnen leiden.

Professor **Matthias Knuth** (Universiteit Duisburg) vergelijkt de rol van de gemeenten in het Duitse en het Deense werkgelegenheidsbeleid. Zowel Denemarken als Duitsland geloven dat juist op het lokale niveau vraag en aanbod elkaar op de meest natuurlijke manier ontmoeten. Beide landen gaan verder dan een loutere samenwerking tussen de lokale en andere bestuurslagen. Het arbeidsmarktbeleid wordt er door de gemeenten georganiseerd. Kritische vaststelling: de organisatie is soms wel meer onderhevig aan de politieke dynamiek dan dat ze wordt gestut door cijfermatige onderbouw.

In Denemarken zorgde de gemeente van oudsher voor de niet-verzekerden en voor de welzijnsklanten. Daarnaast had je twee modellen van banencentra. In het eerste model werkten de staat en de gemeente samen. In het tweede model nam alleen de gemeente een rol op. Sinds 1 augustus 2009 is enkel nog dat laatste model in zwang.

In Duitsland luidt het officiële standpunt dat de gemeenten beter weten hoe ze moeten omgaan met hun werkzoekende inwoners. Duitse gemeenten tellen tussen de 150.000 en 300.000 inwoners. Sinds 2005 kent Duitsland twee modellen inzake activering. Het eerste model behelst consortia tussen de federale staat en de gemeente. In het tweede model werken de gemeenten alleen. Uit onderzoek blijkt dat het eerste model tot betere resultaten leidt.

De grotere rol van de lokale overheden in het werkgelegenheidsbeleid leidt bij Matthias Knuth tot een aantal vaststellingen:

- Er was een clash van organisatorische en professionele culturen door de samenwerking tussen staat en gemeente.
- Men kreeg een vermenging van sociale beschermingssystemen (*hybridisatie*).
- Er vond een ontzuiling plaats van het overheidsbeleid tegenover de arbeidsmarkt.
- Er kwam een gecontesteerde relatie tussen de nationale politiek en de gemeente.
- Zowel in Denemarken als in Duitsland leidde de aanvankelijke chaos van de reorganisatie uiteindelijk tot een grotere effectiviteit op administratief niveau.
- De activeringspolitiek impliceerde ook een activering van de administraties. In dat activeringsbeleid is het dominante principe: 'work first'.

Nico Van de Vrie (Eurocities) stelde dat in Nederland de focus op lokale behoeften gecombineerd wordt met nationale doelstellingen. Terwijl de doelen centraal worden vastgelegd, is de implementatiewijze een decentrale aangelegenheid. Dit heeft voor- en nadelen, maar studies wijzen er toch op dat de eindbalans eerder positief is. In Nederland ging de decentralisatie gepaard met een privatisering van het arbeidsmarktbeleid.

De Vrie lichtte de rol van de lokale besturen toe aan de hand van het voorbeeld van de stad Rotterdam. Met een zesde van de bevolking dat afhankelijk was van overheidssteun, en een werkzaamheidsgraad van 58 procent stond Rotterdam voor een zeer grote uitdaging. In 2004 werd het arbeidsmarktbeleid voor de volle honderd procent gedecentraliseerd naar het gemeentelijk niveau. Rotterdam kreeg daarvoor een budget van 700 miljoen euro ter beschikking. Daarmee gaf de federale overheid een sterke financiële impuls.

Het resultaat van de decentralisatie was spectaculair: de caseload daalde met 30 procent. Het succes zou te wijten zijn aan het door geld gestuurde eigenaarschap van het lokale bestuur. Hoe meer mensen het lokale bestuur aan werk helpt, hoe meer budgettaire ruimte het creëert. De kwaliteitscontrole op het lokale niveau gebeurt door visitaties van collega's - wat tot voortdurende verbetering leidt.

Enkele conclusies uit de case van Rotterdam:

- Er bestaan geen alom bruikbare standaarden in het arbeidsmarktbeleid.
- De trajectbegeleiders spelen een centrale rol.
- De focus ligt op de klant.

In Nederland is het optimum een gemeente van 70.000 inwoners. De grotere gemeenten kozen eerder voor het model van samenwerking met de staat. De kleinere bleken een creatievere aanpak te ontwikkelen

De Nederlandse centrale overheid houdt nu haar handen af van de organisatie door de gemeenten, en verlegde haar focus naar de bevordering van innovatie en het herdenken van het systeem.

Annick Waegeman (stad Antwerpen) besprak de rol van de stad Antwerpen in het arbeidsmarktbeleid. Centraal staat daarbij dat de stad Antwerpen het arbeidsmarktbeleid op een holistische manier benadert.

Aan de hand van een concreet voorbeeld in de bouwsector toonde Waegeman dat werkzoekenden en werkgevers elkaar niet vlot vinden, en dat dit meer dan 'louter toeval' vraagt. Dat is trouwens wat ook Diamond, Mortensen en Pissarides stelden in hun onderzoek naar zoekfricties op de markten waarvoor zij recent de Nobelprijs Economie ontvingen.

In Antwerpen gelooft men dat voor de oplossing van dit probleem een zogenaamd holistische benadering het meest aangewezen is. Die impliceert een geïntegreerde aanpak over de grenzen van de verschillende beleidsdomeinen (arbeidsmarkt, sociaal beleid, onderwijs, economie) heen. De originele doelstellingen van elk van die beleidskokers zijn verschillend. Belangrijk is dus aan te tonen dat een synergie van die verschillende doelstellingen een belangrijke meerwaarde heeft.

Het doel is te komen tot een bundeling van krachten in functie van gemeenschappelijke doelen omdat de realisatie ervan voor elk beleidsdomein een meerwaarde oplevert, die het apart niet waar kan maken.

In het geval van werkzoekenden en werkgevers: als de vacatureconsulent of arbeidsbemiddelaar weet waar de bedrijfsleider naar op zoek is, kan hij zijn acties daarop afstemmen. Als het onderwijs weet welke opleiding en voorbereiding de bedrijfsleider van de werkzoekende verwacht, kan het onderwijs zich daarop richten. Het resultaat zijn minder werkzoekenden en meer opgevulde vacatures. Een win-win voor beide kampen.

Lokaal beleid is, aldus Waegeman, het best geplaatst om een dergelijke meer holistische benadering in de praktijk te brengen, omdat convergentie tussen

verschillende doelstellingen er het meest operationeel is. Het is het meest geschikte niveau om partnerships tussen alle betrokken overheden (onderwijs, werk, economie), de VDAB maar ook bedrijven tot stand te brengen.

In Antwerpen kreeg die holistische benadering op beleidsniveau vorm in het samenbrengen van verschillende stedelijke diensten in één stedelijke bedrijfseenheid: "Actieve Stad". Actieve Stad omvat naast de regie kinderopvang ook de diensten toerisme en congres, algemeen onderwijsbeleid, Antwerpen studentenstad en Economie (dat arbeidsmarktbeleid omvat). Actieve Stad wil er onder meer voor zorgen dat de verschillende diensten buiten hun eigen koker treden en met elkaar en andere externe partners een 'holistische aanpak' realiseren.

Dat kan vandaag via de zogenaamde sectorale netwerken die door Actieve Stad worden opgezet. Een sectoraal netwerk is een samenwerkingsverband tussen arbeidsmarkt (VDAB), stad, onderwijs en bedrijfsleven. Het doel van het sectoraal netwerk is vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. De netwerken worden opgezet voor sectoren waar de nood aan nieuwe krachten hoog is en het potentieel aanwezig. Momenteel telt Antwerpen een zevental sectorale netwerken. Eén voor de bouw, één voor industrie, één voor logistiek, één voor administratie, één voor de horeca, één voor de creatieve economie en één voor onderwijs.

Project in de kijker: Talentenwerf Antwerpen

Een concreet project van het sectoraal netwerk bouw is Talentenwerf, een partnerschap tussen de overheid en een aantal sectorale actoren in de bouw. De samenwerking telt vier partners: stad Antwerpen - vzw werk en economie, die instaat voor het lokale werkgelegenheidsbeleid, het Fonds voor Vakopleiding in de Bouwnijverheid (FVB), dat helpt bij de ontwikkeling van vaardigheden van werknemers in de bouw, de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB) en de lokale onderwijsraad (ORA). Elk van die partners levert zowel mensen als middelen.

De aanleiding voor de samenwerking binnen Talentenwerf is drieledig: gebrek aan geschoolde krachten in de bouw, de Antwerpse paradox van relatief hoge werkloosheid versus grote vraag naar mankracht, een hoop grote bouwprojecten die in Antwerpen op stapel staan. De partners van Talentenwerf legden verschillende gemeenschappelijke doelen vast. Enkele daarvan zijn: jaarlijks minstens duizend personen informeren over banen en opleidingen in de bouwsector, minstens honderd personen die een opleiding of training volgen, minstens 275 personen die een vaste baan krijgen in de bouw, minstens vijf innovatieve opleidingsprojecten op de werf ontwikkelen, specifieke acties opzetten naar onderwijs in de bouw. De succesfactoren van Talentenwerf zijn een lange traditie van samenwerking tussen de verschillende partners, goodwill van alle partners en samenwerking tussen lokale overheid (Stad Antwerpen) en bovenlokale overheid (Vlaamse overheid) om te komen tot een effectief beleid en een efficiënt gebruik van middelen.

Na deze korte rondrit in Antwerpen, langs sectorale netwerken en het specifieke project Talentenwerf, koppelde Annick Waegeman nog even terug naar Europa en de 'Europa 2020'-strategie die slimme, duurzame en inclusieve groei impliceert. Met haar presentatie wilde Waegeman ook aantonen dat een integrale aanpak op lokaal niveau in meer dan één opzicht kan bijdragen tot de realisatie van een dergelijke groei: door training, onderwijs en werk dichterbij elkaar te brengen, door de ontwikkeling van waarschuwings- en matchingsystemen voor een beter begrip van

de arbeidsmarkt, door lokaal toezicht, evaluatie en anticipatie en door bevordering van kansengelijkheid.

De *conclusie* luidt dat de bespreking van de effectiviteit belangrijk is, omwille van de budgettaire beperkingen en tegelijk de immense uitdaging om de stijgende werkloosheid te counteren. In het kader van een actief arbeidsmarktbeleid kan het engagement van de lokale overheid het algemeen werkgelegenheidsbeleid versterken. Ik pleit hierbij als schepen voor Werk en Economie voor een benadering “op maat”. De gevoeligheden en specifieke uitdagingen eigen aan het lokale niveau kunnen beter door het lokale beleidsniveau aangepakt worden. Daarbij zijn partnerschappen tussen alle stakeholders van het lokale arbeidsmarktbeleid essentieel: dat vraagt om een spontane samenwerking tussen de publieke en private werkgelegenheidsdiensten, opleidingsorganisaties en scholen enerzijds en private bedrijven en werkgevers anderzijds.

III. Opinie en debat

11. Conferentie speech: ALMPs voor Europa 2020

Vlaams Minister van Werk, Philippe Muyters

Geachte genodigden,

De voorbije twee dagen hebben we een bijzonder interessante mix van uiteenzettingen gehoord over activerend arbeidsmarktbeleid vanuit een Europees vergelijkend perspectief, aangevuld met getuigenissen uit de praktijk vanuit verschillende Europese regio's.

Het tijdstip van het beleidsseminarie over de activering van de arbeidsmarkt kon niet beter worden gekozen. Op een moment dat de nieuwe Europese Werkgelegenheidsstrategie langzamerhand in zijn definitieve plooi valt tijdens het Belgisch EU-Voorzitterschap, is de vraag naar de rol van het activerend arbeidsmarktbeleid in deze strategie meer dan actueel.

De Vlaamse Regering stelt dan ook met genoeg vast dat het belang van activeringsbeleid in de Europese Werkgelegenheidsstrategie uitdrukkelijk wordt erkend. De voorbije decennia is dit beleid uitgegroeid tot een gevestigde waarde als een hefboom voor het verhogen van de arbeidsmarktdeelnemers, met in het bijzonder de kansengroepen, en het versterken van het competentiebeleid. Vandaag de dag nemen deze doelstellingen meer dan ooit een centrale plaats in de Europese Werkgelegenheidsstrategie in. De vraag stelt zich dan ook op welke manier het activeringsbeleid ook in de toekomst zal kunnen bijdragen tot het verwezenlijken van de doelstellingen die we ons tegen 2020 gesteld hebben.

De vraag is des te urgenter tegen de achtergrond van de huidige financieel-economische crisis. De sterk gestegen werkloosheidsgraden in alle Europese lidstaten zullen nog jarenlang voelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Tezelfdertijd heeft de economische crisis ook een enorme impact gehad op de budgettaire situatie van de Europese lidstaten. De reddingsoperatie van de banken en de verhoging van de uitgaven aan crisismaatregelen en automatische stabilatoren hebben geleid tot enorme budgettaire tekorten, die bij de meeste EU-lidstaten ver uitstijgen boven de toegelaten norm van 3% van het BBP. Sommige lidstaten kijken zelfs aan tegen tekorten van boven de 10% en meer.

Tegen deze achtergrond dienen zich in het activeringsbeleid drie grote uitdagingen aan. Nu de economie langzaam uit het dal lijkt te klimmen, is het belangrijk dat ook de arbeidsmarkt zich navenant herstelt. Het gevaar voor een herstel zonder nieuwe jobcreatie, een zogenaamd "jobless recovery", is zeker niet denkbeeldig. Het gevaar voor structurele en langdurige werkloosheid is zeer latent aanwezig. Daarom is de bestrijding van deze structurele en langdurige werkloosheid **de eerste uitdaging** voor het activeringsbeleid.

Veel lidstaten hebben tijdens de crisis met succes gerichte maatregelen genomen voor het behoud van jobs. Op korte termijn zijn deze vormen van passieve inkomensbescherming nuttig, onder andere om gekwalificeerd personeel aan de

onderneming te binden en snel terug in te zetten bij herstel van de vraag. Op middellange termijn, echter, bestaat **een tweede uitdaging** erin de kansen op werkgelegenheid te vergroten en werkzoekenden voor te bereiden op de toekomstige heropleving van de economie.

Op lange termijn is het verhogen van de werkzaamheidsgraad en het verminderen van de uitkeringsafhankelijkheid absoluut noodzakelijk. Het behalen van de werkgelegenheidsdoelstelling in de EU2020 Strategie is dan ook een volwaardige **derde uitdaging**.

Deze drie uitdagingen moeten gezien worden in de **context** van de toegenomen overheidsschulden. Dit heeft geleid tot een ernstige verarming van de publieke financiën waardoor lidstaten verplicht zijn de buikriem aan te halen. Verscheidene lidstaten hebben dan ook al aangekondigd drastisch te zullen knippen in de uitgaven voor arbeidsmarktondersteunende maatregelen, gaande van werkloosheidsvergoedingen tot activeringsmaatregelen.

Deze precaire economische en budgettaire context confronteert politici en beleidsmakers met een merkwaardige paradox. Enerzijds lijken massale investeringen in activerend arbeidsmarktbeleid noodzakelijk om langdurige structurele werkloosheid in de toekomst te vermijden en de arbeidsdeelname drastisch te verhogen. Anderzijds ondermijnen budgettaire beperkingen de wijdverbreide steun voor activerend arbeidsmarktbeleid. Vanuit mijn hoedanigheid als Minister van Begroting enerzijds en van Werk anderzijds kan ik meer dan ooit getuigen van dit spanningsveld.

Deze paradox, en zijn gevolgen voor het arbeidsmarktbeleid, plaatst de doelstelling van kosteneffectiviteit in het beleid op de voorgrond. De beperkte financiële marge dwingt overheden om meer te doen met minder. Bovendien zijn we het aan de burger verplicht om elke euro zo goed mogelijk te besteden. Dankzij dit beleidsseminarie hebben we nieuwe wegen verkend om de effectiviteit van het activerend arbeidsmarktbeleid te versterken. Er is duidelijk gebleken dat meer evaluatie een sleutelbegrip is om deze doelstelling te bereiken.

In de eerste plaats is een betere onderlinge afstemming van beleidsmaatregelen, op basis van efficiëntie, een eerste belangrijke stap om de Europese Werkgelegenheidsstrategie in de praktijk te brengen.

Ten tweede zullen we meer moeten focussen op de participatie van een aantal prioritaire kansengroepen, zoals ouderen, migranten en laaggeschoolden, als we de werkzaamheidsgraad in Europa drastisch willen verhogen. Door massaal te investeren in competentieversterking moeten we de afstand tot de arbeidsmarkt van deze kwetsbare groepen verkleinen.

In Vlaanderen is vooral de participatie van ouderen een bijzonder pijnpunt. Vlaanderen hoort bij de top van Europa als het gaat over de activiteitsgraad van de 25 tot 49-jarigen, maar slechts 1 op 3 van onze 55-plussers is vandaag nog aan het werk. Hoewel andere Europese lidstaten het in dit verband iets beter doen, werd met 46% voor de EU-27 in 2009 de vooropgestelde Lissabondoelstelling van 50% niet bereikt.

De groeimarge voor een verhoging van de arbeidsmarktdeelname in Vlaanderen en Europa moeten we dus bij de oudere werklozen zoeken. Door de effecten van de vergrijzing zal hun aandeel in de actieve beroepsbevolking bovendien alsm

stijgen. De categorie 55+ kan dan ook beschouwd worden als de sleutel tot succes in het behalen van de Vlaamse werkgelegenheidsdoelstelling in het kader van Europa 2020.

Ten derde dient het activerend arbeidsmarktbeleid ook beter te worden geïmplementeerd. Zeker in tijden van budgettaire krapte is het absoluut noodzakelijk dat partnerschappen worden versterkt tussen publieke en private actoren, bedrijven, de sociale partners, het maatschappelijke middenveld maar ook lokale overheden. Tijdens de workshop over lokale overheden en tijdens het beleidsdebat is vandaag voldoende aangetoond dat de betrokkenheid van lokale en regionale overheden onontbeerlijk is om de nieuwe Europese Werkgelegenheidsstrategie enige kans op slagen te geven.

De versterking van het arbeidsmarktbeleid, dames en heren, op basis van deze 3 pijlers - meer effectiviteit, de focus op kansengroepen en een versterkte implementatie - is noodzakelijk om via een hogere tewerkstellingsgraad de welvaart in Europa te vrijwaren. In het kader van het Belgisch EU-Voorzitterschap heeft dit beleidsseminarie het debat over het belang van activering op gang gebracht. Op die manier hoopt het seminarie een actieve bijdrage te leveren voor de versterking van de Europese Werkgelegenheidsstrategie in het kader van Europa 2020.

Tot slot wil ik het Departement Werk en Sociale Economie en haar partners bedanken voor het vele werk dat ze een jaar lang in het kader van het Belgisch EU-Voorzitterschap hebben verricht. Zonder hen was de organisatie van dit seminarie niet mogelijk geweest.

Ik dank u.

12. Conferentie speech: ALMPs voor Europa 2020

Vlaams Minister voor Sociale Economie, Freya Van den Bossche

Dames en heren,

Laat me beginnen met een eenvoudige vraag te stellen: Hoe staat Europa ervoor in 2010?

Er zijn 23 miljoen werklozen. Bijna 1 op de 10 Europeanen heeft geen werk.

Bij jongeren onder de 25 jaar en niet-EU-burgers bedraagt dit cijfer meer dan het dubbele.

Minder dan de helft van de laaggeschoolden heeft een job. De situatie is nog slechter voor mensen ouder dan 55.

Dit zijn harde cijfers en het wordt nog somberder wanneer we naar het aantal arme mensen in Europa kijken.

Er zijn 80 miljoen armen. Vooral laaggeschoolden, ouderen en migranten lopen het risico in armoede verzeild te geraken. Het zijn inderdaad net die mensen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt.

Dit is onaanvaardbaar. Te meer daar dit het Europese Jaar tegen Armoede en Sociale Uitsluiting is.

Er bestaat echter geen eenvoudige oplossing om deze vicieuze cirkel van 'geen werk', 'armoede' en 'uitsluiting' te doorbreken.

We kunnen doelstellingen formuleren.

Maar er is meer nodig. De Lissabonstrategie, of met andere woorden het feit dat we er niet in geslaagd zijn deze doelstellingen te bereiken, bevestigt deze bevinding.

Moeten we dan niet langer activeringsdoelstellingen formuleren?

Ik ben blij dat de nieuwe Europa 2020-strategie een slimme, meer duurzame en inclusieve groei van de werkzaamheidsgraad tot 75% voorstelt.

We moeten er echter eerst en vooral voor zorgen dat dit percentage naar de arbeidsmarkt wordt vertaald. In echte arbeidsplaatsen voor echte mensen. Om dit mogelijk te maken, moeten we durven nadenken over hoe we het concept 'activering' kunnen uitvoeren. Mijn boodschap aan jullie hier vandaag is dat we gebruik moeten maken van alle beschikbare talenten en competenties, ook van mensen die niet zo gemakkelijk de weg vinden naar werk.

Vooraf met het oog op de economische en sociale uitdagingen, zoals de vergrijzing van de bevolking, kunnen we het ons niet veroorloven dat kwetsbare groepen afhaken.

Ik heb het nu over mensen die gedurende de laatste jaren in de vergetelheid zijn geraakt. Omdat hun problemen te laat werden opgemerkt of omdat de economische crisis andere prioriteiten op de agenda plaatste. Het resultaat is rampzalig: een

groeïende afstand tot de arbeidsmarkt en een constante stijging van het aantal langdurig werklozen.

De vraag die we ons moeten stellen, is niet hoe we sociale uitsluiting kunnen bestrijden. Wel hoe we dit in sociale inclusie kunnen ombuigen.

Dames en heren,
U zal dadelijk aan twee workshops deelnemen. Om het debat aan te wakkeren, leg ik drie stellingen aan u voor die, volgens mij, moeten bijdragen aan een andere, toekomstgerichte uitvoering van het concept 'activering'.

Ten eerste is er de nood aan een door maatregelen begeleide ondersteuning en tewerkstelling van kansengroepen. Voor sommige mensen is de afstand tot de arbeidsmarkt heel groot. Om hun tewerkstelling mogelijk te maken, wil ik hen twee zaken aanbieden: de aangepaste ondersteuning om een job te vinden en een rugzak die ze kunnen meenemen naar een regulier bedrijf of een bedrijf in de sociale economie. Afhankelijk van de aard van de afstand tot de arbeidsmarkt bestaat deze rugzak uit een loonpremie, een aanpassing van de arbeidspost en de mogelijkheid om ondersteuning en opleiding te krijgen op de werkvloer.

Samen met mijn collega die verantwoordelijk is voor Werk, Philippe Muyters, zal ik deze rugzak blijven vullen en vormen tot een transparant kader voor de hervorming van de bestaande opleidings- en tewerkstellingsmaatregelen en van de sociale tewerkstellingseconomie.

Ten tweede is de sociale economie uitermate geschikt om deze op maat gemaakte aanpak aan te bieden. Ik ga uit van het principe dat iedereen recht heeft op werk. Ongeacht de scholingsgraad, de achtergrond, de fysieke of psychische mogelijkheden.

Wie een job heeft, ontvangt een inkomen en krijgt de kans om zijn of haar toekomst te vormen. Door te werken gaat er een hele wereld open voor de persoon in kwestie en komen er sociale contacten tot stand. Wie werkt, krijgt meer zelfvertrouwen en voelt zich nuttig.

De sociale economie biedt mensen dit perspectief aan. Ze geeft hen duurzaam werk en meteen ook het gevoel dat ze zich nuttig kunnen maken. En dat is, volgens mij, een mensenrecht. Bovendien beschikt deze sector over de ervaring, de knowhow en de instrumenten om elke tewerkstelling de grootst mogelijke kans op slagen te geven. In de sector van de sociale economie, indien nodig. En als een springplank naar een job in het reguliere arbeidscircuit, indien mogelijk.

Een tweede aspect is dat de jobs die zij uitvoeren belangrijk zijn voor de maatschappij. Er is een sociaal rendement. Door middel van de strijkateliers zorgen ze voor een beter evenwicht tussen werk en gezin. Door groenonderhoud creëren ze een aangename omgeving. Het verband tussen kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt enerzijds en de nieuwe sociale eisen en trends anderzijds is uniek.

De sector van de sociale economie creëert individuele kansen en levert een sociaal rendement op. Dit is een win-winsituatie en een belangrijke troef waarop we kunnen voortbouwen. De sociale economie activeert.

Ten derde wordt het tijd dat we stevige bruggen bouwen tussen de sociale en de reguliere economie. Dit zal aan beide economieën een meerwaarde bieden. Ik merk

dat de sociale economie en haar basisprincipes reguliere bedrijven in toenemende mate inspireren. Dit is goed, want het vormt een belangrijke stap naar een gezondere en socialere economie.

Dames en heren,

Als minister kan ik ambitieuze doelstellingen formuleren. Ik kan streven naar meer middelen. Ik kan ervoor zorgen dat werknemers die rugzak kunnen meenemen naar hun werkgever op de reguliere arbeidsmarkt, dat de wet beter afgestemd wordt op de praktijk en dat alle voorwaarden voor een succesvolle doorstroming zijn vervuld.

Is dit een garantie dat de meer kwetsbare groepen een job zullen vinden? Nee, dat is het niet. Daarom heb ik ook werkgevers nodig die durven en bereid zijn tijd en inspanningen te investeren in de ondersteuning van deze mensen.

Geachte aanwezigen,

Activering begint met vertrouwen hebben in zijn of haar eigen mogelijkheden. Dit ontbreekt vaak bij mensen die gedurende jaren geweigerd werden op de arbeidsmarkt of die nooit een echte kans hebben gekregen. De taak van het activeringsbeleid bestaat erin de mensen te overtuigen van hun eigen kunnen en hen te tonen hoe ze vicieuze cirkels kunnen doorbreken.

Tot slot en vooraleer jullie aan de workshops beginnen, zou ik graag nog enkele mensen bedanken: het departement WSE en het steunpunt WSE voor de vlekkeloze organisatie van deze conferentie.

De Europese Commissie - DG Werkgelegenheid - voor haar hulp en inspanningen.

Natuurlijk wil ik ook jullie allemaal bedanken voor jullie aanwezigheid en bijdrage tijdens deze conferentie.

Tenslotte wil ik ook de stad Antwerpen bedanken voor haar gastvrijheid en deelname aan deze conferentie. En voor diegenen onder jullie die Antwerpen nog niet hebben bezocht: het is een prachtige stad. Dus trek erop uit en laat jullie verrassen.

Hartelijk bedankt.

13. De Europa 2020 strategie - Het hoofd bieden aan de crisis: Is het Europees Werkgelegenheidsbeleid opgewassen tegen de uitdaging?

Voormalig Secretaris-generaal van ETUC, John Monks

I. We moeten lessen trekken uit het verleden.

1. Europa kan niet ontkennen dat haar economie onlangs door de zwaarste recessie sinds het ontstaan van de Europese Unie gegaan is. Er moeten dan ook lessen uit deze Zware Recessie getrokken worden.

a. Meer dan wat ook, duidt de recessie op een 'systeemfalen' van het vooropgezette economische model. Tijdens de voorbije tien jaar en ook ervóór vormden een ongegrond geloof en een overdreven vertrouwen in marktmechanismen de basis waarop het beleid gesteund was. Of het nu ging om openbare investeringen of openbare diensten, financiële markten, werknemersrechten, sociaal overleg of sociale uitgaven, men ging ervan uit dat men dit beter aan de 'markt' overliet, die hiervoor beter geschikt zou zijn. De marktmechanismen die vrij spel kregen aangezien ze niet door de staat en/of een sterk sociaal overleg gecontroleerd werden, brachten echter een toenemende ongelijkheid voort, zorgden ervoor dat degelijke jobs in onzekere contracten omgezet werden, lieten enkel een financiële elite genieten van de vruchten van de economische vooruitgang en maakten groei en het creëren van werkgelegenheid afhankelijk van buitensporige financiële risiconames, onverbloemde speculaties en overroepen aandelenzeepbellen.

b. Om tot een sociaal Europa te komen is er meer nodig dan alleen maar jobs. Het moet ook, en dit is belangrijk, om "degelijk werk" en kwalitatieve jobs gaan waarvoor eerlijke en fatsoenlijke lonen betaald worden, waarbij de werknemers kunnen rekenen op stevig verankerde rechten en een sterke bescherming via het sociaal overleg.

'Doordruppel'strategieën waarbij werknemers gedwongen worden om om het even welke job aan te nemen, werken niet. Ze verzwakken het herstel, maken de economie afhankelijker van schulden en van op zeepbellen drijvende groei, ze lokken de economie in een val van 'weinig innovatie' en 'lage productiviteit' en tasten de kennisbasis van onze samenleving aan.

c. **Les 3 : Maak de Europese Strategie Europeeser.** Europa moet veel meer zijn dan enkel een interne markt. Een interne markt zonder sterke sociale 'spelregels' zal de lidstaten ertoe aanzetten om ten koste van elkaar uit de werkgelegenheids crisis te geraken. Dit zal aanleiding geven tot een neerwaartse spiraal op het gebied van lonen, arbeidsmarktstandaarden, de sociale zekerheid, het belastingsbeleid en milieustandaarden. Europa heeft geen andere keuze dan een uitgebreidere rol op zich te nemen. Er is een Europees kader nodig dat de lidstaten tegen de moordende concurrentie op de Europese markt beschermt, evenals tegen een Europees beleid dat een beroep doet op de kracht van

- 1) het stabiliteitspact dat een einde stelt aan staatsleningen voor overheidsinvesteringen
- 2) de liberalisering en privatisering van netwerkindustrieën
- 3) de omvorming van de sociale beleidsagenda naar enkel een sociale agenda

4) rechtszaken voor het Europese Gerechtshof, die de economische vrijheden van de interne markt op de eerste plaats zetten en sociaal overleg en gezamenlijke actie op de tweede.

5) de privatisering van pensioenstelsels, hervormingen die 'werk lonend maken' door te snoeien in voordelen.

'Een Europa dat samen actie neemt' is cruciaal in het bestrijden van de crisis en voor de toekomst van Europa op lange termijn.

II. Slechter dan 'business as usual'

2. Nu de eerste 'groene sprietjes' van economisch herstel opduiken, zijn de hierboven aangehaalde lessen alweer vergeten. De stemmen die voorstellen om de oude structurele hervormingsagenda met zijn liberalisering, privatisering en deregulering nog krachtadiger te volgen, zijn veel luider geworden. Verscheidene lidstaten zitten momenteel geprangd tussen enerzijds een irrationele maar aanzienlijke speculatie op de financiële markten en anderzijds het gebrek aan bereidheid vanwege de Europese Centrale Bank om liquiditeiten voor regeringen vrij te maken indien deze geen werk maken van strenge fiscale consolidatiemaatregelen en van de verbetering van hun concurrentiekracht.. Het gevolg is dat vele regeringen momenteel snoeien in de lonen en werkgelegenheid in de openbare sector en in de sociale uitgaven en terzelfder tijd de arbeidsmarkt nog flexibeler maken dan hij al is, waarbij de algemene onderhandelingspositie van werknemers in de vakbonden, zowel in de openbare als in de privésector, verzwakt wordt. Deze strategie, die aanleiding geeft tot deflatie en die voor het eerst in 2009 in Letland en Ierland werd toegepast, wint nu in belangrijke delen van Europa terrein.

3. Dit heeft opnieuw veeleer te maken met ideologie (waarbij de rol die de staat in de economie kan spelen ontkend wordt en een liberaal samenlevingsmodel waarin arbeid zwak is en kapitaal sterk, doorgedreven wordt) dan met een ernstige economische analyse.

Europa en de Eurozone in haar geheel hebben geen macro-economisch spaartekort en het is niet zo dat de overheidstekorten de particuliere investeringen verdringen. De overheidstekorten houden de economie integendeel recht ondanks de huidige tendens bij de overheid om haar buitensporige schuldenlasten bij de particuliere sector af te lossen.

Als gevolg van deze voorbarige en abrupte fiscale exitstrategieën kent de Europese economie nu een langere en ernstiger dip en zal 1 cijfer binnenkort niet meer volstaan om het algemene werkloosheidscijfer uit te drukken.

III. Hoe de Europese dip vermijden ?

4. Europa moet een tweede herstelplan opmaken om de uitdagingen waar het op korte termijn voor staat aan te kunnen. Deze keer mag de aanzet hiertoe niet zwak zijn of versnipperd over slechts enkele landen en over verscheidene politieke maatregelen, waaronder ineffectieve belastingsverminderingen.

De aanzet dient daarentegen sterk te zijn en op een gezamenlijke Europese investeringsinspanning te focussen.

5. ETUC heeft de Europese Raad en de Europese Commissie opgeroepen tot het maken van een Europees investeringsplan ten belope van 1% van het jaarlijkse BBP om meer en betere jobs te creëren en innovatie, onderzoek en duurzame ontwikkeling te promoten. Dit zou bijdragen tot het creëren van nieuwe "groene" sectoren en minstens 2 miljoen nieuwe jobs (1 %).

IV. Een grondige nakijkbeurt van de Europese Werkgelegenheidsstrategie

6. De Europese richtsnoeren met betrekking tot werkgelegenheid dienen in dezelfde zin herbekeken te worden. Ze dienen niet langer enkel op maatregelen aan de aanbodzijde te focussen, maar ook aandacht te hebben voor de talrijker en echt vraaggedreven maatregelen, voor grotere zekerheid en betere rechten op loopbaantransities voor de werknemers. Nu er opnieuw een periode van massawerkloosheid aanbreekt, is het probleem niet een tekort aan arbeidsaanbod en werknemers maar een stuitend jobgebrek.

7. Om weerwerk te bieden aan de gevolgen van de jobcrisis op de werkloosheid, is het actieve arbeidsmarktbeleid ook aan een radicale verandering toe. Wil men de werkzoekenden zelf niet met de last van zonder werk te zitten opzadelen, dan zal het beleid opnieuw op de vraagzijde van de arbeidsmarkt moeten focussen.

Er dient dringend en massaal geïnvesteerd te worden in een beleid dat het werk deelt en herverdeelt, dat fatsoenlijke jobs in sociale diensten van algemeen nut creëert en de vaardigheden van de toekomstige werknemers tijdens hun werkloosheid bijspijkt. De richtlijnen vervat in 'Europa een Werkgelegenheidsstrategie' moeten rekening houden met deze vraagzijde van de arbeidsmarkt, net zoals de 'Globale Richtsnoeren voor het economisch beleid' moeten focussen op het creëren van een bijkomend volume jobs via een vraag en groei die door openbare investeringen gedreven wordt.

V. Een sociaal Europa : Een eerlijke arbeidsmarkt

(i) Europa moet een 'eerlijke' arbeidsmarkt uitbouwen. Stabiele en beschermde contracten, goede lonen gebaseerd op 'gelijk loon voor gelijk werk' en degelijke werkloosheidsuitkeringen zullen ervoor zorgen dat de economische vooruitgang velen ten goede komt en niet enkel voor enkele geprivilegieerden voorbehouden is. Kwaliteitsvolle jobs en werknemersrechten staan trouwens de efficiëntie van de arbeidsmarkt hoegenaamd niet in de weg. Ze kunnen integendeel zeer goed met een dynamische economie samengaan. Werknemers zullen veel meer bereid zijn om nieuwe jobs aan te nemen als de economie vooral 'goede jobs' aanbiedt. En de economie en de arbeidsmarkt kunnen er alleen maar bij winnen wanneer de genderkloof in haar verschillende verschijningsvormen (zoals gelijk loon voor vrouwelijke werknemers, de langewerkdagencultuur, ...) aangepakt wordt.

(ii) De werknemers moeten op een betere bescherming op de arbeidsmarkt kunnen rekenen. De crisis heeft ons geleerd dat de Europese arbeidsmarkt al zeer flexibel is maar niet echt beschermend. Ze heeft ons ook aangetoond dat er andere en betere manieren zijn om op economische schokken te reageren dan door onmiddellijk werknemers te ontslaan, bv. het aanmoedigen van interne flexicuritytoepassingen zoals kortere uurroosters en gelijkaardige regelingen waarbij de staat en/of de werkgevers het loonverlies als gevolg van een tijdelijke werktijdvermindering compenseren.

(iii) Wil Europa deze 'eerlijke' en beschermende arbeidsmarkt uitbouwen, dan is er een nieuw programma in het kader van haar sociaal beleid nodig. De Europese sociale verworvenheden die volgens het Europese Verdrag door de Commissie verdedigd en gepromoot moeten worden, moeten verstevigd en uitgebreid worden, vooral door een verduidelijking van de terbeschikkingstellingsrichtlijn en het toekennen van rechten inzake informatie en raadpleging aan werknemers via het Statuut van de Europese besloten vennootschap. Werknemers met onzekere contracten zouden bovendien ook 'transitionele rechten' moeten kunnen laten gelden (recht op opleiding, verbeterde toegang tot socialezekerheidsuitkeringen, het recht om naar reguliere contracten over te stappen ...). Het kernprincipe van de Europese Sociale Verworvenheden, nl. dat atypische jobs de uitzondering en niet de regel moeten zijn, moet beter en sterker toegepast worden. Bij dit alles dient er een

bijzondere aandacht te gaan naar het dichten van de genderkloof voor wat loon, jobinhoud en loopbaanmogelijkheden betreft.

(iv) Het uitbouwen van een inclusieve en diverse arbeidsmarkt begint met gelijkheid en non-discriminatie in het algemeen. Maatregelen en beleidsplannen die focussen op de integratie en sociale insluiting van werknemers van allochtone afkomst of uit een etnische minderheid en die tegen racisme en vreemdelingenhaat optreden, die werknemers met een handicap aanwerven en aanpassingen voor hen doen, die oudere werknemers gezond en actief houden op de werkvloer, die een lans breken voor diversiteit op de werkvloer en in de samenleving, waar respectvol met verschil op bv. het gebied van sexuele geaardheid, godsdienst of culturele achtergrond wordt omgegaan, ze zijn alle heel belangrijk voor de toekomst van duurzame, innovatieve en productieve arbeidsmarkten.

(v) Voor een eerlijke arbeidsmarkt is ook de goedkeuring nodig van zowel een Sociaal Vooruitgangsprotocol, zoals ETUC voorstelt, waarin voorrang gegeven wordt aan sociale rechten en gezamenlijke actie als van een verbeterde Terbeschikingsstellingsrichtlijn. Er dienen ook nieuwe maatregelen genomen te worden om de kwaliteit van de werknemersparticipatie en de industriële democratie te verbeteren.

(vi) ETUC beklemtoont ten slotte dat de arbeidsmarkten in Europa uiterst flexibel zijn maar ook totaal verstoken van bescherming, waarbij de zwakke werknemers het eerst geraakt worden. Door zijn ontwikkeling maakt onzeker werk alle werk overal in Europa kwetsbaar en strookt het niet met de doelstelling van een beschermde mobiliteit die garant staat voor veranderingen.

14. Tripartite Sociale Top – 24 maart 2011

Directeur-generaal van BusinessEurope, Philippe De Buck

Dames en heren,

Deze vergadering vindt plaats aan de vooravond van een zeer belangrijke vergadering van de Europese Raad. Het economische herstel blijft broos en de beslissingen die op de Top van de Eurozonelanden en de vergaderingen van de Ecofinraad genomen zijn, dienen nog bevestigd te worden. De ontwikkelingen in de Middellandse-Zee regio en de ramp in Japan creëren nieuwe factoren van onzekerheid. Het is meer dan ooit belangrijk ervoor te zorgen dat Europa voluit in de wereldeconomie kan meespelen.

De enige duurzame manier om groei en de werkgelegenheid te verhogen is door het verhogen van onze concurrentiekracht. De Europese businessgemeenschap ondersteunt dan ook ten volle het Pact voor de Euro dat op 11 maart goedgekeurd werd.

We kunnen de vijandigheid van de vakbonden jegens dit pact gewoonweg niet begrijpen. De autonomie van de sociale dialoog ligt ons, net als hun, nauw aan het hart. Maar autonomie betekent niet dat één partij evenwichtige hervormingen kan tegenhouden en een noodzakelijke modernisering van Europa kan verhinderen.

Het is absoluut noodzakelijk dat de lidstaten hun concurrentiekracht verbeteren en hun nationale beleidskaders beter aanpassen aan de realiteit van de monetaire unie.

We hebben dringend meer coördinatie en een betere monitoring van het fiscaal en economisch beleid nodig. Arbeidskosten per eenheid product zijn een essentiële en objectieve indicator voor economische gezondheid. Ze moeten deel uitmaken van een macro-economische beleidscoördinatie. Een land kan zich geen lange periode met enerzijds een aanzienlijke stijging van de arbeidskosten en anderzijds lage productiviteitsstijgingen veroorloven. Dat wijst erop dat er iets schort aan de economie.

De Raad van de Europese Unie zou daarom de weg moeten vrij maken voor de snelle goedkeuring van het wetgevende pakket om de economische governance te verbeteren. We hebben strenge handhavingsregels nodig en we moeten de Europese Commissie een centrale rol toebedelen. Maar dat volstaat niet. Europa moet ook haar groeipotentieel verdubbelen. Daarvoor hebben we structurele hervormingen nodig, niet alleen maar ook op onze arbeidsmarkten en in onze sociale stelsels.

De problemen waarmee we geconfronteerd worden, zijn niet nieuw. De zware schuldencrisis heeft ze enkel op een dramatische en ernstige manier blootgelegd. Ik zal uitleggen wat ik bedoel.

In de periode tussen 2000 en 2009 bedroeg de gemiddelde arbeidsproductiviteitsgroei slechts 0,8 percent per jaar. We hebben gedurende tientallen jaren te kampen gehad met lage werkloosheidscijfers en een hoge langdurige werkloosheid. De Commissie schat dat Europa's potentiële groeicijfers in de komende veertig jaar door de krimpende Europese beroepsbevolking op de helft zullen terugvallen. Dit is een reden te meer om dringend de werkgelegenheid en de productiviteitsgroei op te krikken. We moeten allen streven naar een concurrentiekrachtige en duurzame economie die aan alle werknemers, ook aan jonge mensen, reële perspectieven biedt.

Het debat met betrekking tot de bonussen of salarissen van topmanagers mag dit niet verhinderen. Vorig jaar stelden we samen met de vakbonden dat het verloningsbeleid binnen ondernemingen zou moeten worden afgestemd op hun

succes op lange termijn en op de mate waarin ze behoorlijk bestuurd worden. De heer Jürgen Thumann, onze voorzitter, heeft herhaaldelijk in het openbaar gezegd dat het verloningsbeleid moet kunnen gerechtvaardigd en uitgelegd worden. Hiermee nam hij duidelijk de praktijken in de financiële industrie in het vizier.

Wat de huidige hangijzers betreft, menen de vakbonden te vaak dat hervormingen van de arbeidsmarkt, met inbegrip van die voorzien in het Pact voor de Euro, neerkomen op onzekere jobs, hetgeen fout is. Volgens EUROFOUND (een stichting gevestigd in Dublin) creëerde de EU tussen 1995 en 2005 meer en betere jobs. Vooral in de relatief goed betaalde jobs viel er een verhoging van de werkgelegenheid op te tekenen. Bovendien hebben we de helft van de 11 miljoen jobs die tussen 2005 en het einde van 2008 gecreëerd werden, tijdens de recessie kunnen redden. Onze arbeidsmarkten hebben dus blijk gegeven van veerkracht. Meer nog, onze bedrijven zijn opnieuw gestart met het creëren van jobs.

Men beweert van het Pact voor de Euro ook dat het een aanslag op het sociaal overleg is. Landen worden aangeraden om het Duitse voorbeeld van loonmatiging niet te volgen. Maar de Duitse sociale partners beslisten zelf en volledig autonoom om dat wel te doen ! En gelijk hadden ze. Met als resultaat dat er sinds 2003 meer dan 1,6 miljoen jobs gecreëerd zijn en dat het werkloosheidscijfer sinds 1992 niet meer zo laag geweest is.

We waren dan ook niet verrast dat het verbeteren van de loononderhandelingen en van de loonzettingsstelsels door onze 40 ledenfederaties als één van de dringende prioriteiten in de Hervormingsbarometer voor 2011 naar voor werd geschoven. Onze leden zijn meer in het algemeen van oordeel dat de regeringen niet genoeg doen om hun product- en arbeidsmarkten te hervormen.

Ze vragen een versnelde implementatie van het flexicuritybeleid. Er moet op onze arbeidsmarkten meer flexibiliteit zijn teneinde jobcreatie te stimuleren en aan de miljoenen werkzoekenden opportuniteiten te bieden. En een grotere bescherming via een betere activering en meer lifelong learning. In 2010 bereikten de opleidingen betaald door de werkgevers hun hoogste niveau sinds 1995. De werkgevers nemen hun verantwoordelijkheid dus ernstig.

We hopen dat de vergadering van de EU Raad erop zal toezien dat de engagementen m.b.t. een verbeterde concurrentiekracht in ambitieuze nationale hervormingsprogramma's en EU-beleid worden vertaald. Een dergelijk signaal is echt nodig in tijden van verhoogde economische onzekerheid.

15. Het Europees activerend arbeidsmarktbeleid in tijden van crisis

Ghent University Law School and Itinera Institute, Marc De Vos

1. Inleiding

De economische beroering veroorzaakt door de Subprime Crisis uit 2007 en de Grote Recessie uit 2008-2009 blijft de boot van de Europese Unie woelige golven bezorgen. De globale crisis heeft op een pijnlijke manier de onderliggende structurele Europese problemen blootgelegd, in het bijzonder wat betreft fiscaal beleid (de nationale overheidsschuld), monetair beleid (de turbulentie rond de Euro) en arbeidsmarktbeleid (werkloosheid). Eén van de vele uitdagingen van wat snel aan het veranderen is in een tijdvak vol crisissen is inderdaad het uitvallen van de sterk verschillende arbeidsmarkten in enkele van de belangrijkste Europese landen.⁵ Dit illustreert opnieuw hoe de Europese Unie - ondanks beduidende projecten zoals de Lissabonstrategie en het gehypte "Flexizekerheid" - er overduidelijk niet in is geslaagd om de performantie van de arbeidsmarkt bij zijn lidstaten op effectieve wijze te stroomlijnen.

Het spreekt voor zich dat deze verschillende nationale context een gecoördineerde Europese arbeidsmarktstrategie zelfs nog moeilijker maakt dan voor de crisis. Er kan echter weinig twijfel over bestaan dat de Europese Unie de huidige crisis zou moeten aangrijpen als een kans om zijn beleid te herbekijken en te verbeteren, niet alleen op economisch maar ook op sociaal vlak. Dat zal geen eenvoudige taak zijn, aangezien de crisis zware schade toebrengt aan welke zwakke vorm van consensus er dan ook bestond over de nood aan en richting van arbeidsmarkthervormingen, terwijl hardnekkige werkloosheid altijd de neiging heeft om aanleiding te geven tot snelle politieke oplossingen in plaats van tot fundamentele hervormingen te leiden. Tegen deze algemene achtergrond richtte dit korte artikel zich eerst op het wettelijke kader voor arbeidsmarktcoördinatie in de EU, met bijzondere aandacht voor actief arbeidsmarktbeleid (AAMB).

2. Van EWS naar "Flexizekerheid"

Het arbeidsmarktbeleid van de Europese Unie steunt op twee pijlers: "sociaal beleid" en "tewerkstellingsbeleid". Het eerste verwijst naar het traditionele mechanisme van EU-coördinatie door wetgeving (richtlijnen op het vlak van werkregelgeving), terwijl het tweede verwijst naar de open methode om nationaal arbeidsbeleid te coördineren door middel van Europese doelen, zonder over te gaan tot formele wetgeving.

De Europese drijfkracht - geholpen door het nodige Groenboek en Witboek - naar een bewuster Europees werkgelegenheidsbeleid, onafhankelijk van het sociale beleid van de EU, is goed gestaafd.⁶ Een titel Werkgelegenheid werd ingevoegd in het stichtend verdrag door middel van het Verdrag van Amsterdam. De essentie van de titel Werkgelegenheid, tegenwoordig uiteengezet in de artikelen 145 tot 150 van het VWEU, is *"de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid en in het bijzonder voor de bevordering van de scholing, de opleiding en het*

⁵ Zie, inter alia, H. Kiiver en R. Hijman, *Eurostat Statistics in focus*, 20/2010.

⁶ Zie D. Ashiagbor, *The European Employment Strategy*, Oxford University Press, 2005, 127 et seq.

aanpassingsvermogen van de werknemers en arbeidsmarkten die soepel reageren op economische veranderingen" (art. 145): de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWG). De coördinatie steunt op een breed kader van richtlijnen voor werkgelegenheidsbeleid afgekondigd door de Unie en ontworpen voor nationale uitvoering.

Onder de bescherming van de Europese Commissie is de EWG nauw geïdentificeerd geraakt met de agenda van "Flexizekerheid". Voor de Europese Commissie, die nadenkt over een brede en recente onderzoeksinstantie, wordt Flexizekerheid gedefinieerd als "een geïntegreerde strategie die tegelijkertijd flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt moet vergroten". "Flexizekerheid draait om het vinden van het juiste evenwicht tussen flexibele werkovereenkomsten en veilige overgangen tussen twee banen zodat er meer en betere banen kunnen worden gecreëerd. **Flexibiliteit** draait om het ontwikkelen van flexibele werkorganisaties waar werknemers hun verantwoordelijkheden op het werk en privé kunnen combineren, waar ze hun opleiding up-to-date kunnen houden en de mogelijkheid hebben tot flexibele werkuren. Het draait er ook om zowel werkgevers als werknemers een flexibelere omgeving te bieden om van baan te veranderen. **Zekerheid** betekent 'werkzekerheid' - ervoor zorgen dat mensen de opleiding krijgen die ze nodig hebben om hun vaardigheden up-to-date te houden en hun talenten te ontwikkelen, maar er ook voor zorgen dat ze de gepaste werkloosheidsuitkeringen krijgen als ze hun baan zouden verliezen voor een bepaalde periode."⁷

De "zekerheid" waar Flexizekerheid naar streeft, is van het dynamische type en tracht *algemene werkzekerheid op de arbeidsmarkt* te bereiken door personen voor te bereiden, bij te staan en aan te sporen tijdens en voor de overgang tussen banen die volgt uit onze flexibele economie. De traditionele arbeidswet streefde er anderzijds naar tot zekerheid te komen op een meer statische manier door het individu af te schermen van overgangen en zodoende de *specifieke werkzekerheid bij een bepaalde werkgever* te beschermen. Daarom vereist Flexizekerheid een verschuiving van statische "werkzekerheid" en bescherming naar dynamische bescherming van "tewerkstellingszekerheid" op de arbeidsmarkt. Wie ook deze wissel wil doorvoeren binnen de grenzen van de starre organisatie van de arbeidsmarkt volgens de oude stijl, waagt zich aan een breed hervormingsplatform dat ongeveer elke speler van de arbeidsmarktorganisatie mobiliseert.⁸

Wat Flexizekerheid daarom wil, is de gedeeltelijke ontmanteling van de statische arbeidswetbescherming die flexibiliteit tegengaat en de vervanging ervan door dynamische bescherming die flexibiliteit omarmt maar in ruil ook een nieuw soort zekerheid biedt. Dit is in het bijzonder moeilijk ten opzichte van de gevestigde belangen in de statische arbeidsmarktbescherming, namelijk de 'insiders' van de arbeidsmarkt met relatief stabiele werkposities, en hun vakbonden. Deze belangengroepen weten wat ze waarschijnlijk te verliezen hebben, maar blijven vaak overtuigd van de voordelen. Het gedeelte flexibiliteit van Flexizekerheid is inderdaad zeker, terwijl het gedeelte zekerheid onzeker is. Meer nog, opdat de zoektocht naar dynamische werkzekerheid doeltreffend zou zijn, vereist Flexizekerheid dat de

⁷ Europese Commissie, *Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid: Meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid*, 2007.

⁸ Voor een oefening, zie M. De Vos en J. Konings, *Van baan zekerheid naar werkzekerheid op de Belgische arbeidsmarkt. Ideeën voor een New Deal voor arbeid in België*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 120 p.; -, *D'une sécurité de l'emploi vers une sécurité du travail sur le marché du travail belge. Idées en faveur d'un New Deal sur le marché du travail belge*, Louvain-la-Neuve, Anthémis, 2007, 130 p.

arbeidswet meer focust op het individu in het bijzonder en zijn positie op de arbeidsmarkt. Hier stelt zich ook een obstakel, in die mate dat de traditionele arbeidswet van de statische soort vaak ook collectief is en een gestandaardiseerde aanpak heeft, met vakbonden als zaakwaarnemers voor een zogenaamd uniforme en eendrachtige werkende bevolking. In die zin botst Flexizekerheid met het traditionele rolmodel voor de vakbonden, wat de aanvaarding ervan nog meer bemoeilijkt op het niveau van de lidstaten waar de vakbonden sterk staan.

Dit alles was de situatie voor de crisis. De crisis ondermijnde de agenda voor Europese Flexizekerheid nog meer. Twee factoren hebben de situatie nog moeilijker gemaakt. *Ten eerste* heeft de prestatie van de arbeidsmarkt in het heetst van de crisis de superioriteit van het Flexizekerheidsmodel niet bepaald versterkt. *Ten tweede* is het moeilijker om van Flexizekerheid de gangbare realiteit te maken wanneer er onvoldoende banen beschikbaar zijn. We zullen deze obstakels elk om beurt kort bespreken.

3. Flexizekerheid op de proef gesteld door de crisis

Er beweegt iets in de wereld van arbeidsmarktgeleerdheid. De Grote Recessie heeft enkele onverwachte resultaten zichtbaar doen worden op het werkloosheidsfront. De onweerstaanbare banenmachine die de arbeidsmarkt van de Verenigde Staten vroeger was blijft sputteren. De creatie van banen blijft teleurstellend. Een onmiskenbaar on-Amerikaanse werkloosheidsratio van bijna 10% zorgt ervoor dat bijna 15 miljoen Amerikanen werkloos zijn. En daar zijn de miljoenen mensen die geen passend werk hebben niet bijgeteld, of de even talrijke banen die officieel en kunstmatig werden “gered of gecreëerd” door het uitbetalen van incentives.

Aan de overkant van het water, op een Europees continent dat traditioneel gehekelde wordt voor zijn strakke arbeidsmogelijkheden die verstikkend en niet meer van deze tijd zijn, is het beeld verrassend genoeg minder ontmoedigend. Het staat vast dat de Europese landen ook hun deel hebben gehad van de immense aantallen banen die op korte tijd wegvloeiden en de bevroren situatie voor het aannemen van nieuwe mensen die in de meeste arbeidsmarkten van de ontwikkelde wereld volgden in de nasleep van de crisis. Maar in verhouding tot hun economische inkrimping, lieten veel Europese landen een minder scherpe stijging van de werkloosheid optekenen dan de Verenigde Staten. De lijst omvat zowat het volledige Oude Europa, met inbegrip van bepaalde arbeidsmarkten die er in andere omstandigheden om bekendstaan niet naar volledig vermogen te presteren zoals Italië, Frankrijk en België.⁹

Dat was ooit anders. Gedurende decennia heeft men de Europeanen gezegd dat ze Amerikaanse moesten worden als ze meer groei en meer banen wilden. Die overtuiging werd uiteindelijk omgezet in de officiële agenda van de Europese Unie voor “*Flexizekerheid*”, die zocht hoe het flexibele arbeidsmarkten kon combineren met ondersteunend beleid voor persoonlijke inzetbaarheid. Wat daar ook de verdiensten van moge zijn, *Flexizekerheid* was altijd meer een hype onder dossiervreters dan een werkelijkheid op de Europese werkvloer. De recente verandering van voorspoed op de arbeidsmarkt heeft er een aantal observatoren toe gebracht om de mantra nu helemaal in vraag te stellen. De Europese politici gooiden er immers niet op Keynesiaanse wijze geld tegenaan, maar vragen erkenning voor de

⁹ P. Gregg en J. Wadsworth, *Jobs in the recession*, London School of Economics, CenterPiece, Summer 2010.

ingebouwde beschermingsmechanismen van hun land. Experts van de Unie zijn nu ook die mening toegedaan en hebben Flexizekerheid bestempeld als een goede optie in normale omstandigheden, maar hebben de beperkingen volgens de oude stijl opnieuw uitgeroepen tot garanties voor stabiliteit.¹⁰

Ondergetekende observator vindt de trans-Atlantische vergelijking tussen de arbeidsmarkten voorbarig. Er is eenvoudigweg geen snelle oplossing voor de arbeidsmarkt tijdens een economische recessie, welke ook jouw overtuiging qua beleid mag zijn. Economische verschillen hebben een lange weg afgelegd om de verschillen van vandaag in resultaten op de arbeidsmarkt tussen landen te verklaren. Sommige landen werden meer getroffen door de Grote Recessie dan andere, sommige hebben ook een grote binnenlandse vastgoedcrisis gekend bovenop de globale inkrimping en sommige anderen hebben beter gebruik kunnen maken van de veerkrachtige economie in de opkomende wereld. Het Duitse vermogen als exporteconomie ten opzichte van Azië hielp de binnenlandse tewerkstelling. Een vastgoedcrisis woog zwaar door op de werkloosheid in Ierland en Spanje, ondanks de grote verschillen tussen hun respectieve arbeidsmarktmodellen. Voorbij de economie is er de demografie. Het verouderen van de bevolking en immigratie hebben verschillende gevolgen voor de verschillende landen – wat ook geldt voor hun respectieve werkende bevolking en, bijgevolg, de werkloosheidscijfers.

Niets van het bovenstaande heeft per se te maken met arbeidsmarktbeleid, maar het draagt allemaal in grote mate bij tot het resultaat op de arbeidsmarkt. Meer nog, de traditionele veronderstelling dat de Europese arbeidsmarkten niet flexibel zouden zijn is absoluut niet meer van deze tijd. Vrijwel alle Europese landen die typisch gesproken strakke en niet-flexibele arbeidsregelingen als kern hebben, hebben ook een breed overgangsgebied met vaak extreem flexibel atypisch werk ontwikkeld. Zodoende hebben bedrijven in Europa lagen met flexibele tijdelijke werknemers die kunnen worden tewerkgesteld, hertewerkgesteld en ontslagen als ware het de normale gang van zaken. Dat is de erfenis van de strakke arbeidsmarkten waarbij de begunstigten nooit de algemene modernisatie hebben aanvaard: een markt met verschillende rangen waarbij de insiders genieten van comfortabele stabiliteit tijdens heel hun loopbaan, ten koste van toestromende outsiders. Zoals te voorspellen valt, ligt de grootste druk van elke inkrimping van de arbeidsmarkt op de outsiders, die ofwel hun tijdelijk werk verliezen of op de arbeidsmarkt komen met erg beperkte werkperspectieven.

De arbeidsmarktles van de Grote Recessie tot dusver ligt niet vervat in de grillen van de werkloosheidsstatistieken, maar in het erger worden van de kloof tussen insiders en outsiders. Want de antwoorden van vrijwel alle Europese regeringen op de huidige banencrisis was er voornamelijk op gericht de bestaande banen nog meer te beschermen. In heel het continent hebben subsidiemechanismen en regelgevende maatregelen ernaar gestreefd ontslagen te vermijden door arbeidsduurverkorting, systemen van tijdelijke werkloosheid, programma's met schrotopremies en zo meer. Ten gevolge hiervan is de kloof tussen zij die hebben en zij die niet hebben op de arbeidsmarkt alleen maar groter geworden.¹¹

Door de bestaande tewerkstelling in te graven, hebben de Europese politici en werkgevers niet de waarloosheid aangetoond van flexibele arbeidsmarkten in

¹⁰ A. Tangian, *Not for bad weather: flexicurity challenged by the crisis*, ETUI Policy Brief 3/2010.

¹¹ Zie W. Eichhorst et al., *Crisis, What Crisis? Patterns of Adaptation in European Labour Markets*, IZA Discussion Paper 5045, juli 2010; Europese Commissie, *Arbeidsmarkt en loonontwikkeling in 2009*, Europese Economie, 5/2010.

tijden van crisis. In plaats daarvan hebben ze het potentieel van jobovergangen ondermijnd in een periode van diepgaande economische veranderingen. De regels van de Europese interne markt verhinderden de herhaling van massale staatssteun als crisisbeleid. Maar de light-versie ervan op de arbeidsmarkt heeft gelijkaardige gevolgen. De tijd zal uitwijzen of Europa – eens te meer – slechts onvermijdelijke overgangen vertraagt en daardoor toekomstige groei en productiviteit ondermijnt ten nadele van iedereen of dat het afschermen van banen een springplank zal betekenen en de bedrijven zal toelaten opnieuw te groeien met een kleiner aantal ontslagen en lagere rekruteringskosten.

Wat de uitkomst ook mag zijn, de moraal van het verhaal is dat de arbeidsmarkt een voorkeur heeft voor wie al op zijn stoel zit, ten koste van de nieuwkomer. Dit gaat verder dan verminderde baanmogelijkheden volgens het prijskaartje. De aantrekkelijke kanten van verhoogde tewerkstellingsbescherming en automatische stabilisatoren vertalen zich in tekorten die zullen moeten worden betaald door toekomstige werknemers. Dezelfde generatierekensom houdt vanzelfsprekend in dat er tekorten zullen worden uitgegeven aan uitgebreide werkloosheidsverzekering en Keynesiaanse jobcreatie in de Verenigde Staten. De realiteiten op de arbeidsmarkt langs beide kanten van de Atlantische Oceaan delen zodoende wat de algemene tendens wordt van ons crisistijdvak: de onwil of het onvermogen van onze generatie om te betalen voor zijn collectieve fouten.

De Grote Recessie toont niet de tekortkomingen aan van een arbeidsmarktmodel in het bijzonder, of nu toch niet tenminste. Maar de recuperatie van de crisis voor politieke doeleinden heeft zich duidelijk verlegd naar het domein van de arbeidsmarkt. Het nieuw Verdrag tot oprichting van de EU (het beruchte Lissabonverdrag) pleit al voor een “sociale markteconomie” met het oog op “volledige tewerkstelling” (artikel 3 TEU). De ‘Europa 2020’-strategie, het nieuwe programma dat geldt als vlaggenschip van de EU, zoekt op gelijkaardige wijze manieren om de economische ontwikkeling te sturen in de richting van “slimme, duurzame en inclusieve groei”, met inbegrip van een industriële strategie voor “groene banen”. Deze overkoepelende agenda heeft recent geleid tot een volwaardig “industriële beleid voor het globalisatietijdperk”¹². De Keynesiaanse dromen van een arbeidsmarkt die meer door de politiek wordt geleid heeft zo aan politieke aantrekkingskracht gewonnen. Als deze tendens een trend wordt, zal dit de echte erfenis zijn van de Grote Recessie voor de arbeidsmarkt. Het nieuwe sociale EU-beleid zou zo dus de toekomstige richting van het EU-werkgelegenheidsbeleid kunnen beïnvloeden.

4. Actief arbeidsmarktbeleid in tijden van crisis

In zijn officiële beschrijving staat te lezen dat de Flexizekerheidsagenda vier essentiële componenten omvat: flexibele en betrouwbare contractuele regelingen, uitgebreid levenslang leren, moderne systemen voor sociale zekerheid en effectief actief arbeidsmarktbeleid (AAMB).¹³ Aan die laatste zullen we onze aandacht besteden aangezien zij verondersteld worden “mensen te helpen omgaan met snelle verandering, periodes van werkloosheid te herleiden en de overgang naar nieuwe banen te vergemakkelijken.” Zogenaamd “actief” arbeidsmarktbeleid is een veelomvattend begrip dat een heel breed en verscheiden scala omvat van *beleid*

¹² Zie Europese Commissie, *Een geïntegreerd industriebeleid in een tijd van mondialisering. Concurrentievermogen en duurzaamheid centraal stellen*, COM (2010) 614.

¹³ Europese Commissie, *Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid: Meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid*, 2007.

gericht op het verbeteren van de toegang van huidige of potentiële werkzoekenden - of ze nu werkloos zijn, inactief, onder hun niveau tewerkgesteld of in de overgang tussen twee banen zitten - tot de arbeidsmarkt, tot banen en tot baangerelateerde vaardigheden. Dit beleid kan zowel gericht zijn op de vraagzijde als op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen ervan. Wat de verschillende vormen van beleid bindt is dat ze geen louter passieve overdracht van inkomsten zijn, zoals werkloosheidsuitkeringen of een uitkering bij vervroegd pensioen.

De baisse en hausse van economische cycli en de economische vooruitgang van de voortdurende “creatieve vernietiging”, aangewakkerd door geglobaliseerde markten, technologische veranderingen en internationale concurrentie, veroorzaken enorme en onophoudelijke veranderingen op de arbeidsmarkt. In deze markt die tegen een hoge snelheid evolueert, is arbeid constant aan het veranderen en evolueren, of dat nu komt door interne reallocatie, vrijwillige mobiliteit of door het aannemen en ontslaan van mensen. AAMB vergemakkelijkt het afstemmingsproces in deze wijzigende arbeidsmarkt, of het nu gaat om het regelen van een baan in specifieke gevallen of door algemeen beleid om de inzetbaarheid te verhogen. Aan hun lot overgelaten, zouden de economie en arbeidsmarkt te lijden hebben onder een bepaalde asymmetrie in informatie tussen werkzoekenden en werkaanbieders, te kampen hebben met bepaalde tekorten aan vaardigheden of hiaten in productiviteit en in het algemeen schade lijden door een onderontwikkeling in menselijk kapitaal die misschien zelfs typisch is voor vrije markten.¹⁴ De kwalitatieve en kwantitatieve wanverhoudingen veroorzaken frictiewerkloosheid en uiteindelijk ook structurele werkloosheid. AAMB en tussenkomsten door de overheid kunnen helpen om deze imperfecties van de markt te corrigeren en zodoende de overgang naar werk vlotter te maken, ten voordele van werknemers, bedrijven en de economie in het algemeen. Dat kan gebeuren door een brede waaier aan mechanismen, instrumenten en beleidsvormen, maar zij zullen allemaal uiteindelijk hetzelfde doel en dezelfde beweegredes hebben.

In de context van banenverlies - de achtergrond van onze denkoefening - is AAMB het beleidsinstrument dat het meest direct dient om de vooruitzichten op wedertewerkstelling van ontslagen werknemers te verhogen. Vanuit het perspectief van de werknemers kan tewerkstelling of wedertewerkstelling dan actief gepromoot worden door toegang te verschaffen tot informatie over werkmogelijkheden, door geografische mobiliteit te ondersteunen, door te helpen bij beroepsherscholing, door verschillende soorten begeleidings- en ontslagdiensten aan te bieden of door financiële steun te verlenen met het oog op wedertewerkstelling. De herintegratie van ontslagen werknemers die beschikken over achterhaalde vaardigheden kan bijvoorbeeld worden vergemakkelijkt als gepaste herscholingsprogramma's ervoor kunnen zorgen dat deze werknemers de vereiste kwalificaties verwerven voor nieuwe banen. Vanuit het perspectief van de werkgever kunnen begeleiding bij rekrutering en dienstverlening of verminderingen van de loonkosten of opleidingskosten hetzelfde doel dienen van een efficiënte overgang en wedertewerkstelling.

¹⁴ In een vrije kapitaalmarkt is het minder waarschijnlijk dat er beslissingen worden genomen om te investeren in menselijk kapitaal dan dat er echte kapitaalinvesteringen worden gedaan die minder risico inhouden. Bijgevolg kan een tussenkomst van de regering ervoor zorgen dat deze imperfectie van de kapitaalmarkt wordt gecorrigeerd door het verschil tussen de privékosten en de sociale voordelen om te investeren in menselijk kapitaal te verkleinen: zie M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, 1962, 102-105.

Dit klinkt allemaal fantastisch op papier maar moet afrekenen met de onafwendbare hedendaagse problematiek van een omvangrijke banencrisis. De algemene economische achtergrond en arbeidsmarkt spelen inderdaad een grote rol. Dit verklaart ook de verschillende impact van identieke AAMB's in verscheidene groepen landen op om het even welk ogenblik. Meer nog, AAMB's kunnen geen arbeidsmarktovergangen realiseren wanneer er geen banen zijn om naar over te stappen. Als een AAMB werd ontworpen om als brug te dienen tussen twee banen, bestaat het risico dat het een brug wordt die naar nergens leidt zonder het gepaste algemene macro-economische en structurele beleid dat de vraag naar werk creëert en ondersteunt. De huidige arbeidsmarktcrisis vormt geen vruchtbare context voor snelle overgangen, hoe goed het AAMB ook mag ontworpen zijn. De Grote Recessie en de nasleep ervan hebben structurele economische problemen blootgelegd. De overgangsuitdaging is moeilijker en groter dan gedacht en zal meer tijd vragen. AAMB is geen wondermiddel en het relatieve onvermogen ervan kan voort schade toebrengen aan zijn status van gewenste doelstelling van het arbeidsmarktbeleid in het algemeen.

De moeilijkheid om te komen tot een succesvol AAMB mag echter niet de legitimiteit ondermijnen van zijn sleutelprincipe: wanneer een overgang economisch noodzakelijk is, zal effectief arbeidsmarktbeleid uitzoeken hoe het daarvoor kan zorgen en het dat kan organiseren, eerder dan het te blokkeren of te negeren. De werkloosheidsniveaus en duur van de werkloosheid zullen inderdaad hoger liggen dan gemiddeld omwille van een uitzonderlijke crisis. Maar we zouden de hoop moeten verliezen voor nieuwe tewerkstelling. AAMB zou niet mogen worden opgegeven. Het moet eerder zo worden ingesteld dat het verzekert dat de werklozen inzetbaar blijven, ondanks het feit dat ze zonder werk zitten. Het zou moeten worden gericht op de sectoren van de economische activiteit die het goed doen en die ondanks de crisis toch nog met tekorten zitten. Het zou de werkmobiliteit moeten versnellen, en die niet opgeven. Kortom: AAMB in crisistijd zou de aandacht van het beleid moeten richten op het vinden van nieuwe banen voor de outsiders of ervoor moeten zorgen dat ze inzetbaar blijven, en afstappen van de eerdere klemtoon op het behoud van de banen van de insiders, te allen koste.

Empirische studies bieden een brede begeleiding voor de goede selectie van het gepaste actief beleid om de effectiviteit ervan te maximaliseren¹⁵:

- Vertrouw zoveel mogelijk op advies in de diepte, aanmoedigingen om banen te vinden (bijvoorbeeld bonussen bij wedertewerkstelling) en programma's ter begeleiding van het zoeken naar een baan. Maar het is van vitaal belang dat wordt verzekerd dat dergelijke maatregelen worden gecombineerd met een verhoogd toezicht op het zoeken naar een baan van de werkloze en de handhaving van de werktest.

¹⁵ Wat volgt komt voornamelijk uit G. Betcherman, K. Olivas en A. Dar, *Impacts of active labour market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries*, Social Protection Discussion Paper Series 402, Wereldbank, 2004; L. Calmfors, *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, OESO Economische Studies No. 22, Spring 1994, 7-47; D. Card, J. Kluve en A. Weber, *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis*, CESifo Working Paper No. 2570, maart 2009; M. Estevão, *Do Active Labour Market Policies Increase Employment?*, IMF Working paper 03/234; J. Martin, *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience*, OESO Economische Studies No. 30, 2000/1.

- Hou openbare opleidingsprogramma's kleinschalig en doelgericht om tegemoet te komen aan zowel de specifieke noden van werkzoekenden als aan die van de lokale werkgevers.
- Vroege tussenkomsten, zoals bij kleuters, kunnen snel resultaat opleveren bij minder bevoorrechte jongeren, maar ze moeten dan ook volgehouden en gecombineerd worden met de gepaste scholing en een effectief beleid met betrekking tot houding.
- Wanneer de duur van de werkloosheidsperiode langer wordt, kunnen verschillende vormen van tewerkstellingssubsidies worden aangewend om ervoor te zorgen dat de werknemer toch nog voeling houdt met de werkende bevolking. Tewerkstellingssubsidies zouden echter van korte duur moeten zijn, doelgericht en van nabij opgevolgd. Gesubsidieerde banenprogramma's in de openbare sector zijn in het algemeen suboptimaal.
- Gebruik gesubsidieerde startpremies voor de minderheid van de werklozen die over ondernemersvaardigheden beschikken en over de motivatie om te overleven in een concurrentiële omgeving.

Dit zijn tijden om AAMB's te versterken en af te stellen zodat we het beste kunnen halen uit de bestaande mogelijkheden en het doembeeld kunnen vermijden van een generatie die compleet verloren is gegaan. AAMB is niet *de* oplossing voor onze crisis, maar het kan wel een deel zijn van de oplossing. We zouden eenvoudigweg moeten beseffen dat AAMB's in tijden van crisis een voorzichtige bijsturing en concentratie vragen, met de creativiteit om de beschikbare budgetten aan te wenden waar mogelijk.

5. Conclusie

De crisis die aan de gang is heeft enkele grote tekortkomingen van het EU-beleid blootgelegd. Het Stabiliteitspact dat verondersteld werd de fiscale orde te garanderen in de eurozone heeft in plaats daarvan tot wanorde en instabiliteit geleid, met nog meer fiscale ellende en nare economische vooruitzichten tot gevolg in verschillende lidstaten met schulden. De Lissabonstrategie die verondersteld werd de EU om te vormen tot een toonbeeld van concurrentievermogen heeft troosteloos gefaald, en heeft de onvermijdelijke tol van een grote financiële crisis op de werkelijke economie nog erger gemaakt.¹⁶ Deze beide structurele mislukkingen dragen in grote mate bij tot de impact van de crisis op de arbeidsmarkt in Europa. Dit is echter niet de tijd om de validiteit van deze mislukte strategieën in vraag te stellen. We moeten eerder de redenen van hun mislukking in vraag stellen.

Wanneer dit wordt geschreven heeft de EU een nieuwe oefening ingezet van verbeterd economisch en fiscaal management voor de eurozone. We moeten echter ook de mechanismen verbeteren voor beleidshervorming op de arbeidsmarkt. De Europese Unie heeft te veel jaren verspeeld aan preken zonder iets in de praktijk te kunnen brengen. Of het in de toekomst in de praktijk zal kunnen brengen wat het preekt, hangt af van het feit of het de crisis kan aangrijpen als een mogelijkheid om tot meer Europese coördinatie te komen. Afzonderlijk kunnen de lidstaten en hun nationale belangengroepen alleen maar een lappendeken bieden van gedeeltelijke en onvolledige arbeidsmarkthervormingen. Samen zou de Europese Unie misschien net in de mogelijkheid verkeren om op effectieve en omvattende wijze hervormingen te sturen en te coördineren die alle lidstaten ten goede zullen komen terwijl ze in een

¹⁶ Een uitzondering die daarbij opgemerkt dient te worden is overduidelijk Duitsland, dat nu de voordelen oogst van zijn "Agenda 2010"-hervormingen die tijdens het beleid van Schröder werden doorgevoerd.

oogwenk overgaan van banencrisis naar vergrijzingscrisis. Dit zal echter overtuiging en volharding vragen, twee zaken waar het op opvallende wijze aan ontbrak tijdens de voorbije crisisjaren vol improvisatie en economisch nationalisme. Het Verdrag van Lissabon is zelf ook niet bijzonder behulpzaam: het sociale doel van de “volledige tewerkstelling” (art. 3 TEU) valt inderdaad moeilijk te rijmen met de tewerkstellingsdoelstelling van een “aanpasbare werkende bevolking en arbeidsmarkten die ontvankelijk zijn voor economische verandering” (art. 145). Het eerste vereist een daadkrachtige tussenkomst vanwege de staat volgens het oude Keynesiaanse model. Het laatste laat de economie met rust terwijl er wordt geïnvesteerd in persoonlijke inzetbaarheid. We kunnen flexibele arbeidsmarkten hebben die een hoge inzetbaarheid bieden, maar niet door het kunstmatige Keynesiaanse vraagbeleid van onze crisistijd permanent te maken. We staan voor een cruciale keuze nu de intensiteit van de crisis geleidelijk wegebt en plaatsmaakt voor een oncomfortabel traag herstel.



Colofon

Samenstelling

Vlaamse overheid
Beleidsdomein Werk en Sociale Economie
Departement Werk en Sociale Economie
Koning Albert II-laan 35 bus 20
1030 Brussel
02 553 42 56
monitoring@vlaanderen.be
www.werk.be

Verantwoordelijke uitgever

Dirk Vanderpoorten
Secretaris-generaal

Depotnummer

D/2011/3241/198

Uitgave

juni 2011

