

Lieve De Lathouwer en Didier Fouarge*

De drie W's en de werkgelegenheidsconferentie in België

In zijn algemene beleidsverklaring van 14 oktober 2003 verkondigde de Belgische premier Verhofstadt dat 'werk, werk en nog eens werk' de prioriteit wordt van de in juli aangetreden paarse federale regering. Dit was bijna tien jaar terug ook de slagzin van de eerste Nederlandse paarse regering onder Wim Kok. Vandaag staan daar werk maar vooral ook volop bezuinigingen in het middelpunt van de belangstelling, liefst zeventien miljard euro voor de komende vier jaar en reeds volgend jaar wordt er zeven miljard weggesnoeid. Drastische bezuinigingen zijn vandaag in België vooralsnog niet aan de orde. Het argument luidt dat nu eerst werk moet worden gemaakt van werk, ook met het oog op het veiligstellen van het financieel draagvlak van de sociale zekerheid.

Over de richting van het werkgelegenheidsbeleid in België werden de eerste stappen gezet op de Werkgelegenheidsconferentie, een initiatief van de federale minister van Werk en Pensioenen Frank Vandenbroucke. Tussen 18 september en 12 oktober werd intens onderhandeld tussen de federale sociale partners, de federale regering en de deelstaatregeringen. De inzet: de creatie van tweehonderdduizend jobs voor de volgende vier jaar. De methode: het sociale overleg. Nederland heeft met het roemrijke poldermodel bewezen dat sociale consensus een belangrijke voorwaarde is voor een succesvol werkgelegenheidsbeleid. Opmerkelijk is wel dat het sociale overleg daar niet meer zo soepel verloopt de laatste tijd. De sociale onrust lijkt toe te nemen en een aantal hete dossiers (aanpak van arbeidsongeschiktheid, versobering werkloosheidswet, vervroegde uittreding, loonmatiging) zorgt voor gespannen relaties tussen regering

en sociale partners. Half oktober werd op de valreep een sociaal akkoord bereikt tussen de partijen. De toekomst zal leren of hiermee sprake is van eerherstel van het poldermodel.

De Belgische doelstelling van tweehonderdduizend banen is ambitieus, maar het land heeft inzake werkgelegenheid een structurele achterstand in te lopen ten opzichte van het Europese gemiddelde. Het Lissabon-werkgelegenheidsrichtsnoer schrijft een werkgelegenheidsgraad voor van zeventig procent tegen 2010. Vandaag zit België rond de zestig procent, wat betekent dat er geen tweehonderdduizend, maar liefst zevenhonderdduizend mensen meer aan het werk zouden moeten om het Europese richtsnoer te bereiken. Gelet op de Nederlandse ervaring is zo'n jobwonder niet geheel ondenkbaar. Ten tijde van de twee 'werk, werk, werk'-paarse kabinetten tussen 1994 en 2001 kwamen daar 1,2 miljoen werkenden bij en steeg de werkgelegenheidsgraad van 63 naar 73 procent. Echter, het betrof toen een periode van ongekende economische voorspoed en de vraag is of al die banen alleen maar te danken zijn aan het toen gevoerde beleid. Bovendien betrof het in hoofdzaak deeltijdse en flexibele banen. Ongetwijfeld zal in de nabije toekomst de discussie in België losbarsten of de zeventig procent Europese werkgelegenheidsnorm economisch realistisch en sociaal wenselijk is.

De uitkomsten van de Belgische Werkgelegenheidsconferentie zijn volgens de meeste commentatoren 'mager'. De goedgekeurde maatregelen zouden goed zijn voor zestigduizend jobs tegen 2007 voor een totale kostprijs van bijna een miljard euro (over twee jaar te spreiden).

* De auteurs zijn lid van de redactie van het Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken.

Dit is nog ver verwijderd van de tweehonderd-duizend, maar in nauwelijks drie weken sociaal overleg toch al een aardig begin. Vandebroucke benadrukt dat het maar over een eerste stap gaat in een beleid van structurele hervorming van de arbeidsmarkt. Opvallend is dat slechts achttienduizend banen tot stand zouden komen in de privé-sector. De overgrote meerderheid, 42 duizend, zijn gesubsidieerde banen in de dienstensector. Het potentieel van jobcreatie is hier groot, want door de vergrijzing en de feminisering van het arbeidsaanbod zijn de behoeften aan zorg zeer groot geworden. Maar een hoge loonkost verhindert dat deze behoeften zich voldoende vertalen in reguliere banen. Door subsidiering wil men twee vliegen in één klap slaan: tegemoetkoming aan zorgbehoeften én banen voor zwakkere groepen op de arbeidsmarkt. Voor jobcreatie in de privé-sector wordt vooral uitgekeken naar het economisch herstel. Maar de vooruitzichten met een geraamde economische groei van 1,8 procent voor 2004 zijn niet meteen rooskleurig. De Nederlandse ervaringen leren dat van een sterke economische groei en van massale jobcreatie niet te veel kan worden verwacht voor zwakkere groepen op de arbeidsmarkt. De banengroei in Nederland kwam niet in de eerste plaats terecht bij lagere inkomensgroepen en de doorstroom van gesubsidieerde naar reguliere banen bleef gering.

De kern van de Belgische conferentie vormde de verdeling van de *patronale lastenverlaging* voor de komende twee jaren (840 miljoen euro). Sinds vele jaren is het verlagen van de loonkost door de vermindering van sociale werkgeversbijdragen het dominante instrument in het Belgische werkgelegenheidsbeleid. De totale fiscale en parafiscale druk is in België zeer hoog. Van een lastenverlaging wordt daarom een stimulerend effect verondersteld voor jobcreatie, maar zowel academisch als beleidsmatig is er betwisting over de nettotewerkstellings- en terugverdieneffecten. Ook wordt de vraag gesteld in welke mate lastenverlaging zich deels omzet in verhoging van bedrijfswinsten (en mogelijk in loonsstijgingen) in plaats van in jobcreatie.

Het gevolg van de massale lastenverlichting is een bedreiging van de inkomsten van de Belgische sociale zekerheid die in hoofdzaak gefi-

nancierd wordt door heffing op arbeid. De sociale zekerheid stevent ondertussen af op een tekort tussen 1,6 miljard euro (de meest voorzichtige raming) en 2,1 miljard euro. Er is vandaag in België geen draagvlak om dit gat te dichten door bezuinigingen. De oplossing wordt, net zoals in het verleden, gezocht in de 'alternatieve financiering'. Dit zijn aanvullende inkomsten vanuit de indirecte belastingen BTW en accijnzen op tabak, die gestegen zijn van om en bij een twee miljard euro in 1995 tot een ruime zes miljard euro in 2004. Ondertussen gaan er stemmen op voor een meer structurele herdenking van de financiering van de sociale zekerheid, waarbij de lasten verschoven worden van arbeid naar een ruimere financieringsbasis. In Nederland is uit kosten- en participatie overwegingen wél de bijl gezet in de uitgaven voor sociale zekerheid. Als pasmunt voor uitstel van enkele beoogde herzieningen in de sociale zekerheid hebben de sociale partners met pijn in het hart twee jaar afgezien van CAO-loonverhogingen. Wellicht zal dit de concurrentiepositie van Nederland helpen versterken, maar op langere termijn helpt het alleen als tegelijkertijd serieuze pogingen worden ondernomen om de productiviteit op te krikken.

De Belgische werkgelegenheidsconferentie ging met een brede bocht voorbij een aantal 'taboedossiers'. Een eerste heikele punt is dat van *vorming en levenslang leren*. Op dit vlak scoort België traditioneel zwak. Tegen 2010 zou volgens de Europese richtsnoeren een op twee werknemers in de loop van een jaar vorming of een opleiding moeten krijgen. Dit veronderstelt voor België dat tussen 2004 en 2010 elk jaar extra zestigduizend werknemers worden betrokken in vorming. Concrete afspraken op dit terrein ontbraken op de werkgelegenheidsconferentie. Het bleef bij de bevestiging van het eerder gemaakte engagement dat er tegen 2004 een globale vormingsinspanning komt van 1,9 procent van de loonmassa. Verder benadrukten de sociale partners om hun vormingsinspanningen naar de toekomst op te drijven vooral via sectorale opleidingsplannen en met bijzondere aandacht voor risicogroepen (oudere werknemers, laaggeschoolden, allochtonen, gehandicapten). Het terrein van daadwerkelijke investering in menselijk kapitaal wordt een van de grote uitdagingen voor het werkgelegenheidsbeleid.

Een tweede dossier met een groot taboegehalte is dat van *begeleiding en controle van werklozen*. Beide terreinen waren in de Belgische passieve welvaartsstaat lange tijd zwak uitgebouwd. Vakbonden staan buitengewoon huiverig tegen controle en sancties en vragen een positief begeleidingsbeleid en een sluitende aanpak, dat wil zeggen elke werkzoekende moet kunnen rekenen op een aanbod inzake begeleiding en opleiding. Het evenwicht tussen rechten en plichten wordt in de nabije toekomst ongetwijfeld een complex debat en raakt aan moeilijke thema's zoals (collectieve versus individuele) verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en menselijke waardigheid. Wat is bijvoorbeeld 'passende arbeid'? Dit begrip wordt in Nederland langzaam losgelaten, terwijl de plicht om te werken steeds centraler komt te staan (zie bijvoorbeeld de sollicitatieplicht voor oudere werkloze werknemers en alleenstaande moeders met jonge kinderen).

Een derde (en wellicht grootste) structurele probleem is de *eindeloopbaanproblematiek*. In België is de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers bij de laagste van Europa. Nauwelijks een op vier van de 55-plussers is aan het werk. Op de werkgelegenheidsconferentie

kwam dit onderwerp nauwelijks ter sprake. Het stelsel van de brugpensioenen is taboe, hoewel het gezien wordt als een van de ontmoedigende instituties ten aanzien van oudere werknemers. Op korte termijn lijkt niemand belang te hebben bij de afbouw ervan. Dit is een mooi voorbeeld van belangencollusie. Werkgevers hebben er belang bij om via dit stelsel de uitstoot van ouderen op de arbeidsmarkt te organiseren, dikwijls met goedkeuring van 'vervroegd opgebrande' werknemers, terwijl de overheid toekijkt en zo de sociale vrede bewaart. Ook in Nederland, waar de arbeidsparticipatie van ouderen op ongeveer veertig procent ligt, vindt men dat er onvoldoende prikkels zijn om tot de leeftijd van 65 jaar door te werken. Het kabinet heeft daarom het plan opgevat om vervroegde uittreding fiscaal af te straffen door het verschuldigde bedrag aan belasting in een keer te laten betalen. Het plan wordt nu heroverwogen, maar het signaal is helder. Met de vergrijzing van de beroepsbevolking en het betaalbaar houden van de pensioenregelingen is toename van de participatie onder ouderen een *hot item* voor de toekomst. De discussie hieromtrent wordt ongetwijfeld vervolgd.