

Wie geen banenplannen heeft is gezien

Naar een andere en betere aanpak van het werkgelegenheidsbeleid?

Dirk Van Evercooren

Economische studiedienst van het Vlaamse ABVV

Publieke vijand nummer één in onze maatschappij is de werkloosheid. Elke politieke partij die zichzelf respecteert heeft dan ook een plan om die werkloosheid terug te dringen.

Dirk Van Evercooren zet de verschillende plannen naast elkaar en voorziet ze van duiding en

kritische commentaar.

De laatste maanden zagen ettelijke plannen het licht die alle tot doel hebben de werkloosheid drastisch te bestrijden. Opmerkelijk, vermits de werkloosheid al jarenlang de politieke prioriteit heet te zijn. Er is daarom nood aan vergelijking van de verschillende banenplannen en aan het analyseren van het waarom van deze uitbartsing van creativiteit inzake werkgelegenheidsbeleid. Het is natuurlijk niet de bedoeling een keuze te maken uit de reeks plannen, wel om een overzicht van de inhoud ervan te bieden en deze van korte commentaar te voorzien. Voor een grondigere behandeling van de voor- en nadelen van de verschillende instrumenten tegen werkloosheid verwijs ik naar andere artikels die reeds in *Samenleving en politiek* verschenen.

Een plotse inflatie van banenplannen

Het huidige werkgelegenheidsbeleid is in essentie een doelgroepenbeleid. De maatregelen zijn dus selectief, gericht op het bevorderen van de aantrekkelijkheid van bepaalde groepen binnen de actieve bevolking op de arbeidsmarkt. Deze invalshoek leidt tot een grote hoeveelheid verschillende maatregelen, elk met eigen modaliteiten in functie van de beoogde selectiviteit. Het feit dat zowel de federale als de regionale

overheden banenplannen en stimulerende maatregelen uitvaardigen, draagt vanzelfsprekend ook bij aan de veelheid van plannen.

De gevoerde politiek is dan ook onvermijdelijk sterk administratief van karakter. Voorwaarden stellen, vergt controle en paperassen. Ook het rapport van het ministerie van arbeid en tewerkstelling over het federaal werkgelegenheidsbeleid [1] stelt dat maatregelen vaak concurrerend zijn, omdat ze dezelfde doelgroep viseren. Tegenstanders van de huidige aanpak pleiten dan ook voor meer algemene, lineaire maatregelen. Meestal hebben die betrekking op loonlastverlaging, in de vorm van verlaging van de werkgeversbijdrage aan de sociale zekerheid, voor velen het ultieme wapen in de strijd tegen de werkloosheid. Toch maakt lastenverlaging nu ook reeds een belangrijk deel uit van het huidige beleid, vermits dit jaar reeds voor zo'n 56 miljard fr. lastenverlaging toegestaan wordt.

Desondanks stelt een groot aantal commentatoren een vrijwel unanieme consensus vast over de nood aan een ommezwaai van het beleid, weg van het selectieve doelgroepenbeleid ten voordele van een algemene lastenverlaging op arbeid. Ze baseren deze vaststelling op het failliet van het huidige beleid in termen van de

gerealiseerde nieuwe banen.

Deze vaststelling wordt echter veel te snel gemaakt. Het gevaar bestaat dat we het kind met het badwater weggooiden. Het potentieel aan tewerkstellingscreatie is immers veel groter bij een selectief beleid. De kostprijs van een nieuw gecreëerde baan is veel hoger bij lineaire loonlastverlaging dan bij selectieve maatregelen. Voor de overheid is een selectief beleid in principe dan ook veel kostefficiënter dan een lineaire aanpak [2]. Zo berekende het Planbureau de kostprijs van lineaire loonkostverlaging op 4,2 miljoen fr. per netto gecreëerde job in het eerste jaar. Deze kost neemt af tot 2,1 miljoen fr. na 5 jaar. Voor de huidige 'lage lonenmaatregel' is de kostprijs van een nieuw gecreëerde job door het Planbureau becijferd op 900.000 fr. in het eerste jaar en 400.000 fr. na 5 jaar. Het potentieel tewerkstellingseffect van selectieve maatregelen is dus, voor een gegeven bedrag, groter dan dat van lineaire maatregelen, a fortiori als het beschikbare budget relatief beperkt is. Hierin schuilt nog een deel van de motivatie voor de keuze van de afgelopen vijf, zes jaar: de budgettaire marges waren eenvoudigweg niet voor handen om een significante algemene loonlastverlaging door te voeren.

Waarom heeft dit potentieel voor werkgelegenheidscreatie zich dan niet gerealiseerd? Hiervoor zijn drie redenen aan te halen. Ten eerste is een doelgroepenbeleid in het beste geval efficiënt voor bepaalde categorieën werknemers. Selectieve maatregelen leiden tegelijk ook tot een zekere druk op de overige werknemers, als gevolg van de verdringingseffecten die ermee gepaard gaan. Hoewel administratieve controles dit moeten verhinderen, kan het in de praktijk toch voorkomen dat niet in aanmerking komende werknemers worden ontslagen om nieuwe werknemers, met overheidssteun, aan te werven. Daarnaast kent elk beleid van loonlastverlaging de zgn. buitenkansseffecten. Onvermijdelijk zullen immers jobs gesubsidieerd worden die ook zonder enige lastenverlaging waren tot stand gekomen, eenvoudigweg omdat de werkgever het nodig vond aan te werven. Onder een algemeen regime van loonlastverlaging zullen deze buitenkansseffecten (voor ondernemers is

een lagere loonlast altijd meegenomen) een nog veel belangrijkere omvang aannemen [3].

Ten tweede - en dit is uitsluitend een kwestie van perceptie van de impact van het huidige beleid - biedt het selectief beleid geen antwoord op de problemen die de afgelopen twaalf maanden de sociaal-economische actualiteit beheersten, zoals de bedrijfssluitingen van Renault, Nova of Philips Hasselt. De werknemers van deze bedrijven maken niet bij uitstek het doelpubliek van het huidige werkgelegenheidsbeleid uit. Dit creëert de indruk dat ondanks de grote politieke aandacht voor de werkgelegenheid, de politiek machteloos staat tegenover de toenemende rationalisaties in de industrie en dus het hele gevoerde beleid voor werkgelegenheid zijn inefficiëntie bewijst. Het zal duidelijk zijn dat hier twee problemen verward worden.

Maar de derde reden is veruit de belangrijkste. Het huidige beleid kon eenvoudigweg zijn slagkracht niet bewijzen. Het doelgroepenbeleid diende de afgelopen zes jaar te functioneren in zowat de slechtst denkbare omstandigheden. Het gecombineerde effect van het Europees opgelegde saneringsbeleid voor de openbare financiën, het volgehouden loonmatigingsbeleid, de door overdreven inflatievrees hooggehouden rentevoeten en het wisselkoersbeleid maakte dat de economische context een duidelijk remmende invloed had op alle pogingen om een voluntaristisch werkgelegenheidsbeleid te voeren [4].

Het huidige beleid kon zijn slagkracht dus niet bewijzen, tenminste zolang de evolutie van de werkloosheid als referentie gebruikt wordt. In micro-economische analyses, zoals deze in het rapport van het ministerie van tewerkstelling en arbeid, wordt een veel genuanceerder beeld geschetst. Sommige maatregelen hebben wel degelijk de beoogde impact, terwijl andere botsen op organisatorische of bevoegdheidsproblemen, of eenvoudigweg onvoldoende publiciteit kregen om succesvol te zijn. Vereenvoudiging en vermindering van het aantal maatregelen, net als coördinatie tussen het federale niveau en de gewesten, dringen zich zonder twijfel op. Een radicaal afwijzen van de huidige aanpak als inefficiënt is zoals gezegd een te snelle conclusie.

Daar is de economische groei weer

Nu we aan de vooravond van een nieuwe periode van hogere economische groei staan, is het des te ironischer dat de politici het falen van de gevoerde macro-economische politiek qua tewerkstellingsresultaten niet wensen in te zien. 'La pensée unique' wordt integendeel nog nieuw leven ingeblazen door de vooruitzichten van een gunstiger conjunctuurontwikkeling. Zo stelt de Europese Commissie in haar aanbevelingen over de werkgelegenheidspolitiek van de EU-lidstaten dat nu het moment gekomen is voor gedurfde en ingrijpende arbeidsmarkthervormingen. Het gevoerde macro-economische stabiliteits- en saneringsbeleid, gekoppeld aan volgehouden loonmatiging zal in de komende jaren zijn vruchten afwerpen, zodat het klimaat gunstig is voor structurele ingrepen in de arbeidsmarkt, aldus de Commissie.

Het Belgische "model"

Het in België gevoerde werkgelegenheidsbeleid wordt niet als een 'model' gezien, in tegenstelling tot bv. de Ierse of Nederlandse aanpak. Het is eerder een allegaartje van maatregelen waarvoor men zowat overal in Europa, en zelfs daarbuiten, inspiratie is gaan opdoen. Wat de Belgische mix aan maatregelen als geheel uniek maakt, is vooral de context waarin deze diende toegepast te worden. Zo ontsnapte de sociale zekerheid aan de hakbijl aanpak waarvoor de Nederlanders opteerden en werd de sanering van de openbare financiën op een erg geleidelijke wijze aangepakt, eerder dan de schoktherapie die de Ierse begroting onderging. Het Belgische model bestaat er eens te meer in dat ons werkgelegenheidsbeleid een compromis is tussen de verschillende aanpakken die in de buurlanden van kracht zijn en daarmee tegelijk ook een compromis tussen de voorstellen die de verschillende ideologische strekkingen binnen de regering voorstaan. Lastenverlaging en loonmatiging uit het Nederlandse model, activering werkloosheidsuitkeringen uit het Ierse model, Smet-jobs naar Frans model. Natuurlijk is het te eenvoudig om elk type maatregel in een bepaald model te stoppen. Zo kunnen Smet-jobs net zo goed kopieën van de Nederlandse Mel-

kert-banen genoemd worden. Het enige model dat we tot nog toe angstvallig vermeden te volgen was het Angelsaksische, behalve wat de uitsluitingen van werklozen betreft.

Achter de Belgische aanpak zit dus - objectief bekeken - toch een ideologische keuze verscholen; de keuze die gemaakt werd om binnen het Rijnlandmodel te blijven en niet over te stappen op een Angelsaksische benadering. De keuze zit hem ook in de mixvorm van maatregelen die als gemeenschappelijk kenmerk de selectiviteit hebben. Helaas moet wel vastgesteld worden dat deze 'ideologische keuze' voor een aantal bewindslieden vooral een pragmatische keuze geweest is, in het licht van de beperkte beleids-marges.

Banenplannen bij de vleet

De ideologische dimensie van de werkgelegenheidsaanpak moet daarom duidelijker naar voor komen bij het bekijken van de verschillende banenplannen die de laatste weken gelanceerd werden. Zo zijn er de CVP-oproep voor een nieuw sociaal contract [5], het VLD-alternatief dat tegenover de 'State of the union' van de eerste minister geplaatst werd [6], de Agalev-kritiek op de regeringsvoorstellen [7] en de SP-visie, zoals weergegeven in de *Stelling voor werk* [8].

Hoewel het debat zich onder invloed van de actualiteit - en de zienswijze van de meeste commentatoren? - vooral toespitst op de loonlastverlaging, is duidelijk dat alle banenplannen ook andere maatregelen naar voor schuiven. In vrijwel alle voorstellen zijn aanwezig: loonmatiging, patronale bijdrageverlaging als loonlastverlagende maatregel, arbeidsherverdeling, ontwikkeling van nieuwe diensten, begeleiding en opleiding van (langdurig) werklozen, innovatie en arbeidsintensiever maken van de groei. Tenslotte wordt vrijwel overal de rol van een sociale consensus benadrukt als een randvoorwaarde die het succes van de werkgelegenheidscreatie sterk kan verhogen. Er is dus een duidelijke overeenstemming wat betreft de algemene benadering: alle plannen volgen vrij gelijklopende sporen. Deze consensus - waarop vrijwel alle commentaren gretig de nadruk leggen - is echter verwon-

derlijk. Het bewijst dat de politici in feite onderling op zoek waren naar overeenstemming en hierdoor in belangrijke mate de bijdragen van academici [9] en mensen uit de praktijk naast zich neerlegden.

Bij de concrete invulling en modaliteiten van het werkgelegenheidsbeleid lopen de opvattingen van de verschillende partijen echter nog steeds uit elkaar. Toch putten sommigen zich tot in het absurde uit om te wijzen op de afwezigheid van ideologisch debat. Zo zag Derk Jan Eppink in *De Standaard* [10] het feit dat de VLD privatiseringsontvangsten als overbruggingsfinanciering wil aanwenden en de ervaring van de socialisten met privatiseringen als begrotingsinstrument als bewijs voor zo goed als gelijklopende visies op het werkgelegenheidsbeleid in beide partijen. De omvang van het terugverdieneffect is zowat het enige dat volgens Eppink de beiden nog scheidt, "maar dat is eerder een debat tussen econometristen dan ideologen". Fukuyama revisited [11]? De invulling van deze gemeenschappelijke sporen is echter veel minder consensueel dan Eppink suggereert. Hier vinden we opnieuw verschillende benaderingen en verschillende prioriteiten terug.

Op het gevaar af onrecht te doen aan de verschillende voorstellen, vat ik hieronder in een

tabel de krachtlijnen van de banenplannen van de CVP, SP, VLD, Agalev samen. Natuurlijk is elke schematisering in bepaalde mate arbitrair. Het laat evenwel toe de verschillend geformuleerde plannen te vergelijken.

Loonmatiging

Een overzicht van de tabel leidt onmiddellijk tot een aantal vaststellingen. Zo blijkt loonmatiging voor alle politieke partijen, behalve Agalev dat hierover niets vermeld, buitengewoon belangrijk. Dit duidt voor het eerst, maar zeker niet voor het laatst, op het bestaan van een zeker 'pensée unique', die ook door de socialisten beleden wordt. De nu al 9 jaar aanhoudende focus van de werkgevers op "de Belgische loonkosthandicap met de buurlanden" werpt dus vruchten af. CVP, SP en VLD pleiten allen voor het doortrekken van de huidige wet op het behoud van de concurrentiekracht, die de maximale loonevolutie beperkt tot de gemiddelde stijging van de buurlanden. De werkgevers zien in dat deze maatregel niet vol te houden is, omwille van het remmend effect op de groeisectoren, die vaak kampen met een tekort aan geschoolde werkzoekenden. Ook in Europees verband is de logica achter de huidige loonmatiging nefast. Ook de drie referentielanden matigen im-

Tabel

Krachtlijnen van de banenplannen

	CVP	SP	VLD	Agalev
loonmatiging	++	++	++	0
loonlastenverlaging	+	+	++	+
gefinancierd door nieuwe belastingen	0	0	0	++
gefinancierd door besparingen	0	+	0	0
gefinancierd door terugverdieneffecten	+	0	++	0
arbeidsduurvermindering	0	+	0	++
individuele arbeidsherverdeling	++	++	+	+
nieuwe diensten	++	+	+	+
begeleiding/vorming werkzoekenden	+	++	0	0
innovatie/arbeidsintensieve groei	+	+	0	0
sociaal overleg	+	+	++	+
randbeleid	+	0	++	0

0 = niet belangrijk of onvermeld, + = belangrijk, ++ = zeer belangrijk

mers de arbeidsinkomens. Het is ontluisterend te moeten vaststellen dat de traditionele politieke partijen de relativiteit van de piste van de nationale competitieve loonmatiging nog niet inzien.

Loonlastverlaging

Een nog grotere unanimitieit is er schijnbaar voor de piste van de loonlastverlaging. Dit element wordt door geen enkel banenplan onbelangrijk bevonden of onvermeld gelaten. De tabel geeft dan ook eerder de omvang van de voorgestelde operatie weer dan het belang ervan in het geheel van het banenplan. Toch zijn er duidelijke verschillen. Voor VLD en CVP staat het centraal in het werkgelegenheidsbeleid. Het is in die mate duidelijk dat hiermee het huidige beleid afgevalen wordt als niet efficiënt. Voor SP en Agalev neemt de lastenverlaging een even grote plaats als de overige maatregelen. De SP-'stelling voor werk' noemt het zelfs een randvoorwaarde en legt de inspanning zelfs op een lager niveau dan de groenen (60 miljard fr. extra tegenover 100 miljard fr. extra bovenop de bestaande lastenverlagingen).

Toch is het verrassend dat nergens een sterke selectiviteit van de lastenverlaging bepleit wordt. Zowel VLD als Agalev stellen een algemene forfaitaire verlaging voor, hetgeen natuurlijk wel een groter effect heeft hoe lager het loonpeil is. De CVP richt zich op degressieve wijze tot lage en middelhoge lonen. De SP koppelt de loonkostverlaging aan inspanningen voor arbeidsduurvermindering en biedt tijdelijke bijdragevermindering aan nieuwe bedrijven van meer dan 20 en minder dan 250 werknemers. Agalev koppelt de lastenverlaging aan de eis voor evenredige aanwervingen, voor dat deel van de operatie dat niet op kosten van de bedrijven gefinancierd wordt. Al bij al stellen we hier toch een breuk met de huidige selectieve aanpak vast. De (econometrische?) efficiëntieargumenten vallen dus steeds meer in dovemansoren.

Financiering van de loonlastverlaging

Een verder punt waar duidelijk andere accenten gelegd worden, is de financiering van de loonlastverlaging. Nu de doelstelling van de 3%

begrotingstekort bereikt is, zal er in de toekomst - zelfs in de context van de Europese monetaire unie die volgehouden begrotingsdiscipline oplegt - op de begroting ruimte komen voor nieuw beleid. De eerste uiting hiervan zijn de 6 miljard fr. in 1998 en de 12 miljard fr. extra in '99 en 2000 die de federale regering voorziet voor loonlastverlaging. Het is duidelijk dat alle plannen deze beleidsruimte voor een groot deel of zelfs volledig voor werkgelegenheid willen reserveren.

Daarnaast zijn in essentie drie pistes mogelijk voor de financiering van loonlastverlaging. Ten eerste is er het zoeken naar nieuwe financieringsbronnen voor de teruglopende inkomsten van de sociale zekerheid als gevolg van de loonlastverlaging, de zogenaamde alternatieve financiering. Dit uit zich in essentie door het aanboren van nieuwe belastingvormen. Andere vormen van financiering, zoals de activering van de privatiseringsopbrengsten die de VLD voorstelt, zijn immers onvoldoende duurzaam om als alternatieve financiering erkend te kunnen worden. De piste van de alternatieve financiering wordt enkel door de groenen bewandeld, die de nieuwe belastingen vooral in ecologisch gerichte hoek en bij de ondernemingsfiscaliteit zoeken. Hiermee wordt de aard van de lastenverlaging in het Agalev-plan duidelijk. De groenen willen de lasten niet verlagen uit competitiviteitsoverwegingen, maar om de scheefgetrokken kostenverhouding tussen arbeid enerzijds en kapitaal en energie anderzijds ietwat recht te trekken. Dit vormt een belangrijk instrument in de omschakeling naar een ecologische ontwikkeling, als alternatief voor economische groei, stelt Agalev. De politieke plannen verwerpen alle het zoeken van nieuwe belastinginkomsten, zowel bij particulieren als bij de ondernemingen. Slechts de CVP heeft in een voorlopige versie de groene eis van een energietaks onderschreven. De oplopende verkiezingskoorts smoorde dit voornemen in de kiem. Ook het Europees vlak - waar nochtans een aantal nieuwe belastingvormen bepleit worden, niet in het minst door de Belgische ministers - blijft afwezig.

Tweede mogelijkheid is de teruggevallen inkomsten binnen de sociale zekerheid te com-

penseren door besparingen. Of de overige overheidsuitgaven in te krimpen om aldus het financieringsgat te dichten. Ook hier opvallende resultaten. Slechts de SP durft het nog aan een "strak beheer van de SZ" en "een reële nulgroei van de overheidsuitgaven" op te nemen in zijn 'stelling voor werk'. Toch schuilt de essentie van de financiering voor de SP in het gebruik van de nieuwe begrotingsruimte. Deze zal immers in de komende jaren groeien, zelfs onder de strikte begrotingsdiscipline die de EMU oplegt, en dit dankzij de saneringsinspanningen van de afgelopen jaren. De positieve effecten van de dalende werkloosheid (zie verder) zullen deze begrotingsmarge verder aandikken, stelt de SP.

De overige banenplannen schrikken blijkbaar terug voor het bepleiten van zulke strenge begrotingsaanpak in deze tijden van nieuwe budgettaire marges, na 7 jaar van 3%-geïnspireerde saneringen.

Ten slotte zijn er de terugverdieneffecten die met loonlastverlaging gepaard gaan, voorzover de lastenverlaging inderdaad tot nettocreatie van jobs leidt. In de mate dat lastenverlaging leidt tot vervanging van werknemers die niet in aanmerking komen voor lastenverlaging door zij die wel kunnen rekenen op verlaagde arbeidslasten, worden immers slechts gaten in de sociale zekerheid geslagen. De creatie van nieuwe jobs voor werkzoekenden levert wel een terugverdieneffect op, doordat een uitkering wegvalt (kostenbesparing) en meer belastingen geïnd worden (inkomstenstijging). De VLD is het meest optimistisch over deze terugverdieneffecten. In essentie financiert ze op termijn haar hele plan ermee. Dit is een van de meest betwiste aspecten van het voorstel. De CVP erkent zowel het bestaan van (potentieel) belangrijke terugverdieneffecten als de beperkingen ervan als drager van de hele operatie van loonlastverlaging. De extra inkomsten komen immers slechts na verloop van tijd naar boven en zeker niet alle gecreëerde jobs leiden tot supplementaire netto-inkomsten. SP en Agalev besteden hieraan nauwelijks aandacht. De SP schuift de terugverdieneffecten bewust opzij en stelt dat ze eenvoudig tot een grotere toekomstige begrotingsmarge zullen leiden. Agalev neemt ze op in de finan-

ciering van zijn lastenverlaging, maar voor een klein bedrag, dat nergens onderbouwd wordt [12].

Het laatste markante element is het feit dat activering van de werkloosheidsuitkering algemeen als instrument voor werkgelegenheid naar voor geschoven wordt. Toch wordt de inzet van dit instrument niet aan voorwaarden gekoppeld. Zo wordt het subsidiëren van banen in de private sector mogelijk, zonder enige garantie dat het inderdaad nieuwe jobs betreft. Het gemak waarmee aldus subsidies naar de werkgevers gegooid worden, zij het dan in het kader van het werkgelegenheidsbeleid, is al even verrassend als het gemak waarmee de werkgevers hiervoor openstaan. De teneur van de patronale discours is immers al lang dat subsidies alleen zwakke bedrijven te lang in leven houden en dat gezonde ondernemingen best af zijn zonder overheids-hulp.

Arbeidsduurherverdeling

De aandacht die CVP en VLD besteden aan arbeidsduurherverdeling is uitsluitend toegespitst op de individuele invulling ervan, met de nadruk op deeltijdse arbeid en loopbaanonderbreking. De CVP kadert haar voorstellen in een betere verzoening van gezins- en beroepsleven. Voor de VLD kadert arbeidsduurherverdeling overduidelijk in een poging de arbeidsmarkt op Amerikaanse leest te schoeien. Flexibilisering van de arbeidsmarkt, een groter verschil tussen de laagste lonen en de werkloosheidsuitkeringen (allicht door de verlaging van de uitkeringen eerder dan door verhoging van de minimumlonen) zijn duidelijk voorstellen die tot doel hebben de werklozen uit hun hangmat te halen.

In de socialistische stelling voor werk en in het Agalev-plan zijn (vrijwillige) deeltijdarbeid en verruiming van de mogelijkheden voor loopbaanonderbreking ook prominent aanwezig en moeten ze gepaard gaan met hogere premies en volwaardige sociale rechten. Maar daarnaast ruimt de SP ook plaats in voor resp. collectieve arbeidsduurvermindering (uitbreiding van het defensieve luik van het plan Van de Lanotte) en het algemeen recht op een 3/4de baan, met behoud van inkomen voor lage lonen.

Dat deze voorstellen allemaal weinig ambitie-

eus overkomen, is voor een deel te wijten aan het inzicht dat belangrijke en collectieve verlaging van de arbeidsduur niet over de verschillende sectoren, en zelfs bedrijven, geregeld kan worden. De specifieke situaties verschillen immers te sterk. Toch is het ontbreken van een kader voor onderhandelingen hierover op meer gedecentraliseerde niveaus een gemiste kans. Daarenboven vormt de huidige wettelijk opgelegde loonmatiging een rem op de mogelijkheden arbeidsduurvermindering in de bedrijven te onderhandelen.

Nieuwe (buurt)diensten

Over de nieuwe diensten in de persoonsgebonden en verzorgingssfeer is de laatste jaren veel geschreven [13]. Alle plannen ruimen er dan ook plaats voor in. Meestal bouwen ze (in min of meerdere mate kritisch) voort op de lopende aanpak van PWA's en Smet-banen. De meeste voorstellen gaan verder op het pad van de fiscale stimuli, zowel voor de verbruikers van de gepresteerde diensten (d.m.v. dienstencheques bv.) als voor werkgevers die de nieuwe diensten aanbieden (d.m.v. geactiveerde uitkeringen). Meestal wordt ook een volwaardig(er) statuut voor de werknemers in de (hervormde) PWA's of buurtdiensten vooropgesteld.

Trajectbegeleiding en vorming

Wat betreft de begeleiding en vorming van werkzoekenden komen de verschillende plannen gevarieerder naar voren, zelfs zonder naar de inhoud van de voorstellen te moeten grijpen. De VLD en Agalev besteden hieraan ternauwernood aandacht, zij het om verschillende redenen. De liberale voorstellen mikken duidelijk en uitsluitend op economische instrumenten om de werklozen te motiveren. Het minder aantrekkelijk maken van de (allicht te aantrekkelijke) uitkeringen moet de werklozen naar de arbeidsmarkt drijven. Aan de kant van de werkenden wordt vanzelfsprekend een grotere flexibiliteit verwacht, hetgeen de neiging van de werkgevers om personeel aan te nemen sterk zal stimuleren. Het hoger geciteerde rapport van het ministerie van tewerkstelling en arbeid wijst erop dat de race naar flexibiliteit op termijn hetzelfde effect

dreigt te sorteren als de loonmatiging: het doel komt steeds verder te liggen, terwijl het uiteindelijke concurrentievoordeel geannuleerd wordt omdat iedereen hetzelfde doet. Ondertussen dreigen zowel de individuele als de sociaal-economische gevolgen zwaar te zullen wegen [14].

Agalev verwijst dit aspect van de werkgelegenheidspolitiek naar het terrein waar het thuis hoort, de gewesten, en maakt er verder geen woorden aan vuil. Wel is de groene partij - als enige - van oordeel dat de werkgevers ook hun deel van de rekening voor het adequaat vormen van werknemers op zich moeten nemen.

De CVP verwijst voor een keer niet naar Nederland, maar naar het Deense model van trajectbegeleiding, met verplichte oriëntatiegesprekken, opleidingsrecht na 1 jaar werkloosheid. Na 2 jaar werkloosheid is er inschakelingsplicht/recht in een tijdelijke job in de publieke of de privé-sector.

De SP gaat het verst in het garanderen van recht op inschakeling voor langdurig werklozen. De stelling voor werk garandeert werkervaringsprojecten aan jongeren, eerst in de private sector, daarna in gemeentelijke projecten. De werkloosheidsval (een te klein financieel voordeel van tewerkstelling aan het minimumloon om motiverend te werken) wordt bekampt met lagere fiscale lasten op het nettoloon voor de laagste arbeidsinkomens.

Arbeidsintensiever maken van de groei

De SP innoveert door als enige te stellen dat ook de managers nood hebben aan betere opleidingen. Verder pleit de partij voor een socialistisch aanbodbeleid. Dit element blijft echter hopenloos vaag en beperkt zich tot verwijzingen naar de economische (koopkrachtstabiliserende) rol van de sociale zekerheid en naar duurzame ontwikkeling. Net als (hier verder niet behandelde) recente voorstellen van PS-minister Di Rupo, besteedt de SP ook veel aandacht aan de "oude" diensten, door een aantal voorstellen m.b.t. de toeristische sector, de financiële, de consultancy-sector en de coördinatie-, distributie- en dienstencentra. Naast een pleidooi voor overheidsinvesteringen in of ten bate van de toeristische sector (die trouwens moeilijk realiseerbaar

zullen zijn gelet op de reële nulgroei van de overheidsuitgaven die men elders voorstaan), wordt vooral aandacht besteed aan het aantrekken van buitenlandse investeringen. Dit vergt in de eerste plaats rechtszekerheid, stelt de SP. Het huidige beleid kan die blijkbaar niet bieden. De wijzigingen in de (federale) fiscale regels en de (gewestelijke) milieu- en ruimtelijke ordeningsreglementering maken het voor investeerders moeilijk te plannen en dus onaantrekkelijk. Oplossing is het stroomlijnen van de procedures, zonder de normen te ondergraven, en fiscale rulings. Vooral deze laatste techniek - die erop neerkomt dat ondernemers, bv. buitenlandse investeerders, zich 'verzekeren' tegen aanpassingen van de fiscale wetgeving door het sluiten van een onderhandeld contract met de fiscus over een zekere looptijd - is betwistbaar. In de praktijk draait ze veelal uit op fiscale behandeling à la tête du client, waarbij grote bedrijven in een veel sterkere onderhandelingspositie staan. Dit soort voorstellen gaat regelrecht in tegen de geest van de Europese eenmaking. De interne concurrentiestrijd voor het aanlokken van investeerders via fiscale weg is duidelijk een van de meest problematische aspecten van de spaaklopende evolutie naar een Europa dat meer is dan een economische vrijhandelszone.

Agalev en de VLD houden het hier opnieuw bijzonder koert. De groenen laten zelfs de kans liggen te pleiten voor meer onderzoek vanuit de milieuhoek. De liberalen beperken zich tot het bepleiten van een gemakkelijker toegang tot risicokapitaal. De CVP richt veel aandacht op het onderwijs en de samenwerking met de bedrijven. Ze bepleit het hervatten van een investeringsbeleid door de overheid, i.p.v. een voortzetting van de publieke desinvesteringen. Tenslotte wordt een vereenvoudiging en versnelling bepleit van de regelgeving inzake milieu en ruimtelijke ordening. Een punt dat veel plannen gemeen hebben.

Sociaal overleg of belangenverdediging?

Over de nood aan sociaal overleg m.b.t. de aanpak van het werkloosheidsprobleem, gaan de standpunten diametraal in tegen de verwachtingen. Zo stelt de VLD uitdrukkelijk dat een so-

ciale "consensus" cruciaal is voor het welslagen van hun plan. Hierop is de dubbel + in de tabel gebaseerd. Allicht denkt de partij hierbij eerder aan een referendum dan aan het bijeenroepen van de sociale partners. Agalev vermeldt niets over dit onderwerp.

De SP ten slotte stelt dat een akkoord tussen werknemers- en werkgeversorganisaties wenselijk is, maar stelt onmiddellijk hoe dan ook de krachtlijnen van *Stelling voor werk* te zullen op gang trekken, al was het maar om de omgeving te scheppen waarin een sociaal akkoord mogelijk wordt. De toon die de nog relatief nieuwe VBO-voorzitter Boone aanslaat wordt door de SP hoopgevend en nieuw gevonden. Toch is de verschillende reactie van de werkgeversorganisaties opvallend.

Aan Vlaamse kant stelt Karel Vinck (VEV) zich soepeler op door toe te geven dat de patroons tot nog toe te exclusief de klok van de loonkosten lieten luiden. Hij stelt nu een meer evenwichtige aanpak voor, vanuit de visie dat een hogere groei en werkgelegenheid opofferingen vragen maar ook voordelen bieden aan zowel werknemers als werkgevers. De vraag is of zijn organisatie bereid is hem in deze démarche te volgen, tot het aangaan van concrete engagementen (niet noodzakelijk over het aantal te creëren jobs!) toe.

De Belgische werkgevers van het VBO daarentegen blijven sterker dan ooit hameren op de loonkosthandicap die de Belgische economie meesleept t.a.v. de handelspartners. Hoewel ze toegeven dat het principe van de loonkostverlaging nu het voorwerp uitmaakt van een potentiële consensus onder de sociale partners, heeft dit niet tot belangrijke openingen geleid inzake flexibiliteit op werknemersmaat, arbeidsduurvermindering of nieuwe dienstverlening. Integendeel, de houding van het VBO heeft veel weg van "ze geven ons nu een vinger, laten we snel de hele arm eisen!".

Flankerend beleid

Een werkgelegenheidsbeleid moet op een aantal verschillende sporen ageren om effectief een verschil te maken, dit is opnieuw een vrijwel door iedereen onderschreven regel. Daarom

gaat elk plan, naast de sporen i.v.m. loonmatiging, loonlastverlaging, arbeidsduurherverdeling, vorming en begeleiding van werklozen, nieuwe diensten en arbeidsintensievere groei, uit van de nood aan een randbeleid, ook wel flankerend beleid genoemd. Dit refereert naar een aantal koerswijzigingen in het beleid op terreinen die niet meteen verbonden zijn met de tewerkstelling, maar die wel kunnen bijdragen tot het succes van de maatregelen op hoger opgesomde beleidsdomeinen. Dit is het onderdeel waar men de grootste verscheidenheid aan voorstellen terugvindt, ook al omdat 'randbeleid' een ideale vergaarbak is voor maatregelen die men elders niet kwijtraakt.

Naast een voor de hand liggende maar vage referentie voor een bedrijfsvriendelijker klimaat, pleit de VLD voor Vlaamse afcantiemen in de personenbelasting. Dit is een manier om de negatieve effecten van loonmatiging te milderen en aldus de looneisen te helpen beheersen, stelt de VLD. Het pleidooi voor werknemersparticipaties in de ondernemingswinsten vormt dan weer een antwoord op de rigiditeit van de loonmatigingswet in opwaartse richting, die verhindert dat schaarse kwalificaties en kaders een snel stijgende - en dus motiverende - wedde kunnen ontvangen.

De SP opteert - naar het voorbeeld van Labour? - voor sociaal verantwoord ondernemerschap (de 'stakeholdersociety'). Daarnaast vinden we een pleidooi voor duurzame groei terug. Agalev beperkt zich tot de vaststelling dat de reden van het mislukken van de huidige aanpak van de werkloosheid te vinden is in het feit dat de traditionele partijen volharden in de boosheid van het nastreven van (meer) economische groei. Het hele Agalev-alternatief moet gezien worden als een stap naar een ecologische ontwikkeling.

De CVP ten slotte legt de nadruk op de nood aan nieuwe afspraken tussen de federale overheid, de gewesten en gemeenschappen over een eventuele co-financiering van de lastenverlaging en over een verdere activering van de werkloosheidsuitkeringen. Er is nood aan duidelijke afspraken over de feitelijke bevoegdheidsverdeling.

De nodige bedenkingen

De VLD stelt met haar banenplan enkel de Nederlandse aanpak over te nemen. Iets waar toe de Vlaamse en Waalse socialisten niet bereid zijn, voegen ze daar monkelend aan toe. Ten slotte: "Wat in Nederland kan, moet ook in België en zeker in Vlaanderen kunnen", zoals het *Belang van Limburg* stelde. Een integraal onderdeel van de Nederlandse aanpak is echter wel degelijk een belangrijke en pijnlijke hervorming van de sociale zekerheid. Zo zag Kees met de klompen zijn uitkering de laatste vijftien jaar met 20% afnemen. Dit als gevolg van bezuinigingen en de loskoppeling van lonen en uitkeringen [15]. Een beleid dat welbewust de weg van de Angelsaksische arbeidsmarkt insloeg. Verlaging van de uitkeringen verhoogt immers de prikkel (lees nood) om een job te aanvaarden, zelfs onder niet-optimale omstandigheden.

Een inhoudelijke evaluatie van de verschillende plannen laat zien dat een aantal lijnen, zeker op het vlak van de grote oriëntaties, parallel lopen. Niemand stelt nog een banenplan op zonder dat voor loonlastverlaging een belangrijke plaats, zowel in de hiërarchie van de maatregelen als in budgettaire termen, gereserveerd wordt. Dit heeft zowel politieke als objectieve redenen. Bepaalde vormen van lastenverlaging kunnen inderdaad een significante bijdrage leveren aan het stimuleren van arbeidsplaatscreatie. Zo is de ongelijke behandeling van arbeid en kapitaal, en de daaruit volgende verschillende relatieve kostprijzen van de productiefactoren, rechtstreeks en onrechtstreeks zonder twijfel de belangrijkste oorzaak van de teleurstellende arbeidsschepping in Europa over de laatste 20 jaar. Toch is duidelijk dat een lineaire arbeidskostverlaging de klok niet drastisch zal teruggedraaien. De arbeidsplaatsen die verloren gingen, vooral in de industrie, als gevolg van de kapitaalintensievere productie (automatisering en informatisering) zullen niet meer massaal heringevoerd worden. Lineaire vormen van loonlastverlaging worden best met de nodige scepsis bekeken in termen van hun bijdrage tot de directe creatie van werkgelegenheid. Maar duidelijk is dat uit politieke overwegingen dit element aanwezig moet zijn om de werkgevers te kunnen betrekken bij elke

vorm van sociale consensus over het te voeren werkgelegenheidsbeleid.

Kritische kanttekeningen zijn ook nodig over de ontbrekende Europese dimensie. Geen enkele tekst maakt melding van de nood aan een ommezwaai van het macro-economische beleid en van Europese coördinatie ervan. Alle banenplannen vertonen wat dit betreft een belangrijk vacuüm. Het nefaste macro-economische kader waardoor de huidige werkgelegenheidsaanpak gedwarsboomd wordt, is immers een essentieel door Europese richtlijnen gestuurd fenomeen. Maar nog ernstiger is dat de aanpak van de nationale banenplannen, door de nadruk te leggen op loonmatiging, bijdraagt tot het doordraaien van de nefaste spiraal van intra-Europese concurrentie. Loonmatiging is immers enkel zinvol in een internationale vergelijking. Maar als iedereen die strategie in dezelfde mate toepast, blijft de loonkostcompetitiviteit van elk land alleen maar op peil. De consumptie, een van de voornaamste motoren van de economische groei, leidt ondertussen onder de beperkte expansie van de arbeidsinkomens. Dit levert Europa als geheel een extern competitiviteitsvoordeel op tegenover handelspartners die de lonen niet of minder matigen, maar de extra-Europese export vertegenwoordigt slechts een beperkt deel van de toegevoegde waarde. Het beleid bestendigt dus tegelijk het Europees groeideficit dat reeds voortspuit uit de budgettaire en monetaire politiek.

In dit laatste opzicht is het recente pleidooi van uitgerekend de Bundesbank voor het niet te hard vasthouden aan loonmatiging op middellange termijn opmerkelijk. Een gematigde stijging van de lonen moet over de komende jaren een bestendiging van de gunstige conjunctuur mogelijk maken. Deze houding is het gevolg van de mislukking van de fiscale hervorming in Duitsland, die tegelijk de sociale bijdragen op arbeid moest verminderen en de personenbelasting moest verlagen. De mislukking van de Duitse regering doet de Buba vrezes voor hoge looneisen en minder gunstige werkgelegenheidsvooruitzichten. Daarom wordt het pleidooi voor gematigde netto-loongroei begeleid door aanbevelingen voor grotere (neerwaartse) loonflexibiliteit voor de laagste lonen en maximale

arbeidsflexibiliteit. Een arbeidsmarktbeleid naar Amerikaans model dus. Dit laat duidelijk zien in welke richting de alternatieven voor de mislukking van een maatschappelijke consensus over het werkgelegenheidsbeleid binnen de grenzen van het Rijnlandmodel gezocht zullen worden. Een voluntaristisch werkgelegenheidsbeleid in de Europese lidstaten dat gecoördineerd en vooral ondersteund wordt vanuit het Europese niveau biedt de beste verdediging tegenover de pleitbezorgers van de Angelsaksische aanpak.

De meeste banenplannen verwijzen naar de nood om de groei meer arbeidsintensief te maken. De meesten koppelen dit aan het streven de economische groei zelf ook te doen toenemen, terwijl Agalev van oordeel is dat economische groei geen antwoord vormt op de uitdagingen van onze samenleving. Wat echter volledig ontbreekt, is het inzicht dat het arbeidsintensiever maken van de groei ook deels een breuk met ons sociaal model inhoudt. Onze economie is precies gebaseerd op hoge productiviteitsgroei, waardoor hoge lonen betaald kunnen en moeten worden. In Nederland moet men nu vaststellen dat de volgehouden loonmatiging sinds 1983 ertoe geleid heeft dat de productiviteitsgroei tendentieel is afgenomen. Hieraan zijn een aantal onprettige neveneffecten gekoppeld. De Nederlandse ondernemingen innoveren minder dan hun concurrenten, vermits hun concurrentiepositie onder invloed van de (loon)kostenbeheersing minder onder druk komt [16]. Een economie met een lage productiviteitsgroei impliceert op zijn beurt weer een trage stijging van de loonmassa. Het gevaar is dus niet denkbeeldig dat we, door te gretig te willen inspelen op de arbeidsintensiviteit, de motor van onze huidige welvaart uitschakelen.

Conclusies

Bij wijze van besluit kan natuurlijk niet overgegaan worden tot de verkiezing van 'het banenplan van het jaar'. Hoogstens kan de hogestaande analyse een aantal pertinente vragen oproepen. Hoewel de inhoud van de verschillende programma's, bij nadere analyse, duidelijk maakt dat de ideologie nog steeds een factor is die inhoud geeft aan de voorstellen, moet toch

een ontstellende gelijklopendheid vastgesteld worden.

Dit heeft niets van een kritiek als het erom gaat een brede maatschappelijke consensus na te streven tot een oplossing van het werkloosheidsprobleem. We hebben er zelf op gewezen dat een ontwerpakkoord tussen sociale partners noodzakelijkerwijze een aantal elementen moet bevatten om een serieuze kans op goedkeuring te maken.

Anderzijds is het ontbreken van kritische noten - in de eerste plaats in de vorm van voorwaarden waaraan de inzet van bepaalde instrumenten gekoppeld moet worden om een efficiënte bijdrage aan de creatie van nieuwe werkgelegenheid te leveren - bij een aantal voorstellen verontrustend. Zijn we bereid collectieve middelen aan de privé-sector te besteden zonder dat een minimum van voorwaarden vervuld zijn om te garanderen dat die middelen niet eenvoudigweg een werkingssubsidie uitmaken? In de huidige vorm is dit gevaar zowel aanwezig in bepaalde voorstellen voor loonlastverlaging als in bepaalde voorstellen voor activering van de werkloosheidsuitkeringen. Daarmee wordt een radicale ommezwaai van het beleid geponeerd, zonder dat de onvolkomenheden van het huidige beleid afdoende aangetoond zijn en dus ook geen serieuze poging ondernomen werd ze recht te trekken. Het nieuwe beleid dat geponeerd wordt dreigt dan weer ontgoochelingen te veroorzaken, gezien de lage efficiëntie die ervan te verwachten valt in termen van kostprijs per netto gecreëerde job.

- [1] *Het federaal werkgelegenheidsbeleid, Evaluatierapport 1997*, Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- [2] Er is ook nog een belangrijk verschil tussen selectieve aanpakken onderling. Zo zou bij toepassing van de Franse wet de Robien in België de kostprijs per netto gecreëerde job 1 miljoen zijn in het eerste jaar, maar dit zou dalen tot slechts 90.000 en 130.000 frank na 5 jaar voor respectievelijk de offensieve en de defensieve (bij herstructurering) arbeidsduurvermindering.
- [3] Zie voor een diepgaandere analyse: Rafael Lamas, Kruijmsels voor de werkgelegenheid, in: *Samenleving en politiek*, nr. 3, jg.1996.
- [4] Zie bv. Freddy Heylen, Lydia Goubert en Eddy Omev: *Unemployment*

in Europe: a problem of relative or aggregated demand shocks?, Working paper 95/08, Universiteit Gent.

- [5] CVP wil algemene lastenverlaging, in: *De Standaard*, 15/9/1997.
- [6] Liberalen lonken naar CVP om banenplan uitgevoerd te krijgen", in: *FET*, 14/10/1997.
Paul De Grauwe: Tewerkstellingsplan van VLD is realistisch, in: *De Standaard*, 10/10/1997.
- [7] Persconferentie Agalev, 17/10/97, *Discussie loonkostverlaging: boksmatch op kap van werkloze?*.
- [8] SP-persconferentie: *Stelling voor werk*, 25 september 1997.
- [9] Om slechts een voorbeeld te noemen, Plasman en Ryx stellen: "l'objectif de ce papier était de montrer qu'un des axes principaux des politiques d'emploi en Europe (nl. verlaging van de patronale lasten, nvdr) ne repose pas sur des bases scientifiques solides.", in: *Coût relatif et emploi: une synthèse*, in: *12^e congrès des économistes Belges de langue française*, 1996.
- [10] *De Standaard* van 21/10/1997: Lastenverlichting geen ideologische splijtszwam meer.
- [11] Francis Fukuyama kondigde in *Het einde van de geschiedenis* het failliet van de ideologieën af, gezien het liberalisme overwonnen had na de val van de Berlijnse muur.
- [12] Een ander aspect van de terugverdieneffecten is de gehanteerde elasticiteit van de lonen. Hoeveel werkgelegenheid brengt elk miljard lastenverlaging nu juist op? De VLD hanteert naar eigen zeggen een elasticiteit van 0,95. Elk procent lastenverlaging creëert dus op middellange termijn 0,95% bijkomende werkgelegenheid. De meest optimistische studie (J. Konings en F. Roodhooft: *Wat is het effect van lagere loonkosten op de vraag naar arbeid in Belgische ondernemingen?*, Beleidsnota I/95, KUL, 1995), die trouwens op een aantal methodologische bezwaren onthaald werd, kwam tot een elasticiteit van 0,74% tot 0,88%. Andere studies komen op korte en middellange termijn tot elasticiteitscoëfficiënten tussen 0,2% en 0,46% (Goubert, Heylen en Omev: *De werkloosheidsverzekering*, VVWC, 1995). Het Planbureau (*Simulaties betreffende een vermindering van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid en vormen van alternatieve financiering*, Planning paper nr. 75, 1995) hanteert een loonelasticiteit van 0,3% op korte termijn.
- [13] Zie Jean-Marie Debaene: Nieuwe diensten en buurtdiensten: een onontbeerlijk instrument in de strijd tegen de werkloosheid, in: *Samenleving en politiek*, nr. 3, jg. 1996.
- [14] Ministerie Tewerkstelling en Arbeid, *Evaluatierapport 1997*, p. 183.
- [15] Zie Gilbert De Swert en Ronald Janssen, *De Hollandse kweekte*, in: *Gids op maatschappelijk gebied*, december 1996.
- [16] Voor een kritische doorlichting van het Nederlandse model, zie: Lei Delsen en Harry Garitsen, *Voldoende werk door meer markt?*, in: *Samenleving en politiek*, nr. 2, februari 1997.