
Statistieken

Arbeidsmarktmaatregelen becijferd

European Commission (2001), "European Social Statistics. Labour Market Policy. Expenditure and participants. Data 1998", Luxemburg, 127 p.

In de zomer van 2001 werden voor het eerst de resultaten gepubliceerd van een nieuwe Europese databank, de 'Labour Market Policy database', kortweg LMP. Deze Eurostat-publicatie biedt een overzicht van de arbeidsmarktmaatregelen in de 15 Europese lidstaten en in Noorwegen. De klemtoon in de LMP-databank ligt op maatregelen die de activering van specifieke bevolkingsgroepen tot doel hebben. Voor elk land presenteert de publicatie een gedetailleerd overzicht van de bestaande maatregelen, met gegevens over het aantal begunstigden en de overheidsuitgaven. Dit alles gebeurt op een manier die vergelijkingen toelaat tussen de lidstaten en tussen de verschillende typen maatregelen.

In het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie stelt de Europese Raad jaarlijks de 'richtsnoeren voor de werkgelegenheid' op, die de algemene uitgangspunten voor een betere werking van de arbeidsmarkt in de lidstaten vastleggen. Richtsnoer 2 heeft betrekking op de activering van werkzoekenden en niet-beroepsactieven. Het luidt dat "elke lidstaat zich inspant om het percentage werklozen en inactieven voor wie actieve maatregelen gelden ter bevordering van hun inzetbaarheid met het oog op de effectieve integratie op de arbeidsmarkt, aanzienlijk te verhogen, en om het resultaat, de opbrengst en de kosteneffectiviteit van dergelijke maatregelen te verbeteren" (Raad 2001).

In het jaarlijkse 'Joint Employment Report' wordt de vooruitgang die de lidstaten geboekt hebben m.b.t.

de diverse werkgelegenheidsrichtsnoeren, kwantitatief geëvalueerd aan de hand van een reeks indicatoren. Een van de belangrijkste indicatoren voor richtsnoer 2 is de 'activeringsgraad'. De nodige cijfergegevens voor deze indicator worden geleverd door een recente Eurostat-databank: de Labour Market Policy database (LMP). De eerste resultaten van de LMP hebben betrekking op 1998 en werden in de zomer van 2001 gepubliceerd onder de titel *European Social Statistics – Labour Market Policy – Expenditure and participants*. De databank en de publicatie worden hier kort voorgesteld.

LMP in het kort

De LMP-databank verzamelt gedetailleerde informatie over arbeidsmarktmaatregelen in de 15 lidstaten en in Noorwegen. Dit gebeurt op een consistente manier die vergelijkingen toelaat tussen de verschillende typen maatregelen en tussen de verschillende landen. De opzet van de LMP is een overzicht te geven van alle overheidsinventies op de arbeidsmarkt die aan volgende criteria beantwoorden: ze moeten tot doel hebben de efficiënte werking van de arbeidsmarkt te bevorderen en er tegelijk op gericht zijn onevenwichten te corrige-

ren in de zin dat ze specifiek bedoeld moeten zijn voor groepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt. De LMP-databank heeft dus in brede zin betrekking op werkzoekenden, niet-beroepsactieven en werkenden die het risico lopen hun job te verliezen, en wil een overzicht geven van de activeringsmaatregelen m.b.t. deze groepen.

De LMP is volledig gebaseerd op informatie uit administratieve bronnen. Het verzamelen ervan gebeurt door de lidstaten die daarvoor een uitgebreide methodologie ter beschikking krijgen.¹ Aan de lidstaten wordt in een uitgebreide vragenlijst gevraagd om elke bestaande maatregel gedetailleerd te beschrijven. Aan de hand hiervan kan de LMP niet alleen *kwantitatieve informatie* bieden over het aantal deelnemers en de overheidsuitgaven m.b.t. de diverse maatregelen, maar is er ook heel wat *kwantitatieve informatie* beschikbaar, die de maatregelen toelicht en een diepgaande analyse mogelijk maakt.

De hier besproken publicatie biedt een selectie aan van de gegevens uit de LMP-databank m.b.t. het jaar 1998. Een tweede publicatie met cijfers voor 2000 wordt binnenkort verwacht. De LMP-publicatie bevat enerzijds een aantal comparatieve tabellen die toelaten om een vergelijking te maken tussen de verschillende lidstaten wat betreft het aantal deelnemers en de overheidsuitgaven per *categorie* van maatregelen. Anderzijds bevat de publicatie gedetailleerde tabellen per land, waarin opgesomd wordt welke concrete maatregelen onder de diverse categorieën ressorteren en hoe groot het aantal deelnemers en de overheidsuitgaven voor elke individuele maatregel zijn.

10 categorieën van maatregelen

De LMP maakt een onderscheid tussen 10 categorieën van maatregelen. Onder de *eerste twee categorieën* (categorie 0 en 1) ressorteren de algemene diensten voor werkzoekenden – zoals bijvoorbeeld de algemene werking van de VDAB en de trajectbegeleiding. De *laatste twee categorieën* (categorie 8 en 9) hebben betrekking op werkloosheidsvergoedingen en op vervroegd pensioen. Deze vier categorieën maken geen deel uit van het eigenlijke bereik van de LMP. Zij dienen veeleer als achtergrondinformatie bij het arbeidsmarktbeleid van de diverse landen.

De *overige zes categorieën* (categorie 2 t.e.m. 7) bevatten maatregelen die specifiek thuishoren onder de noemer 'preventie' en 'activering' van personen die zich in een benadeelde arbeidsmarktpositie bevinden. Deze categorieën maken de eigenlijk focus van de LMP-databank uit en hierbij wordt dan ook het meest uitvoerige cijfermateriaal geleverd. De zes categorieën hebben betrekking op maatregelen inzake beroepsopleiding (cat. 2), jobrotatie en arbeidsherverdeling (cat. 3), tewerkstellingsstimuli (cat. 4), inschakeling van personen met een handicap (cat. 5), rechtstreekse jobcreatie (cat. 6) en stimuli voor het oprichten van een onderneming (cat. 7). *Enkele voorbeelden* voor België maken deze indeling wellicht aanschouwelijk: onder cat. 2 vallen bijvoorbeeld de beroepsopleidingen georganiseerd door VDAB/BGDA/Forem; cat. 3 betreft onder andere loopbaanonderbreking; de arbeidsherverdelende maatregelen in het kader van de tewerkstellingsakkoorden ressorteren onder cat. 4; in cat. 5 horen specifieke maatregelen thuis ter bevordering van de integratie van personen met een handicap; cat. 6 heeft onder meer betrekking op werknemers in de DAC- of Gescostatuuut; en een voorbeeld uit cat. 7 zijn de leningen die werkzoekenden krijgen voor de oprichting van een onderneming.

De precieze voorwaarden waaraan een maatregel moet voldoen om tot een bepaalde categorie te behoren, staan beschreven in de methodologie. Dubbeltellingen, zowel qua deelnemersaantal als qua uitgaven, worden zoveel mogelijk uitgezuiverd. Uiteraard zijn niet alle gegevens per land beschikbaar. De landentabellen zijn dan ook voorzien van een uitgebreid voetnotenapparaat dat een correcte interpretatie van de cijfers moet mogelijk maken en waarin de redenen voor onvolledige of onderschatte gegevens vermeld worden.

Overheidsuitgaven

Een eerste reeks tabellen in de LMP-publicatie heeft betrekking op de *overheidsuitgaven* voor werkgelegenheidsmaatregelen. De maatregelen worden op twee manieren geassocieerd: per categorie en naar bestedingswijze. Deze laatste indeling heeft te maken met de manier waarop het overheidsgeld de doelgroep bereikt: er wordt een onderscheid gemaakt volgens de rechtstreekse ontvanger van de gelden (of dit nu het individu, de

werkgever dan wel een dienstverlenende instelling is) en volgens de betalingswijze (rechtstreekse uitbetaling, teruggave, vermindering van sociale bijdrage of belastingvermindering). De eerste indeling (per categorie) dient als basis voor figuur 1 en lichten we hier kort toe.

Figuur 1 laat toe om per categorie van maatregelen de overheidsuitgaven in de verschillende lidstaten en Noorwegen te vergelijken. De gehanteerde vergelijkingsmaat is de verhouding tussen de overheidsuitgaven en het bruto binnenlands product. Indien men wil weten welke de precieze maatregelen zijn die in een bepaald land onder de diverse categorieën ressorteren en hoe groot de overheidsuitgaven per individuele maatregel zijn, kan men terecht in de afzonderlijke landentabellen.

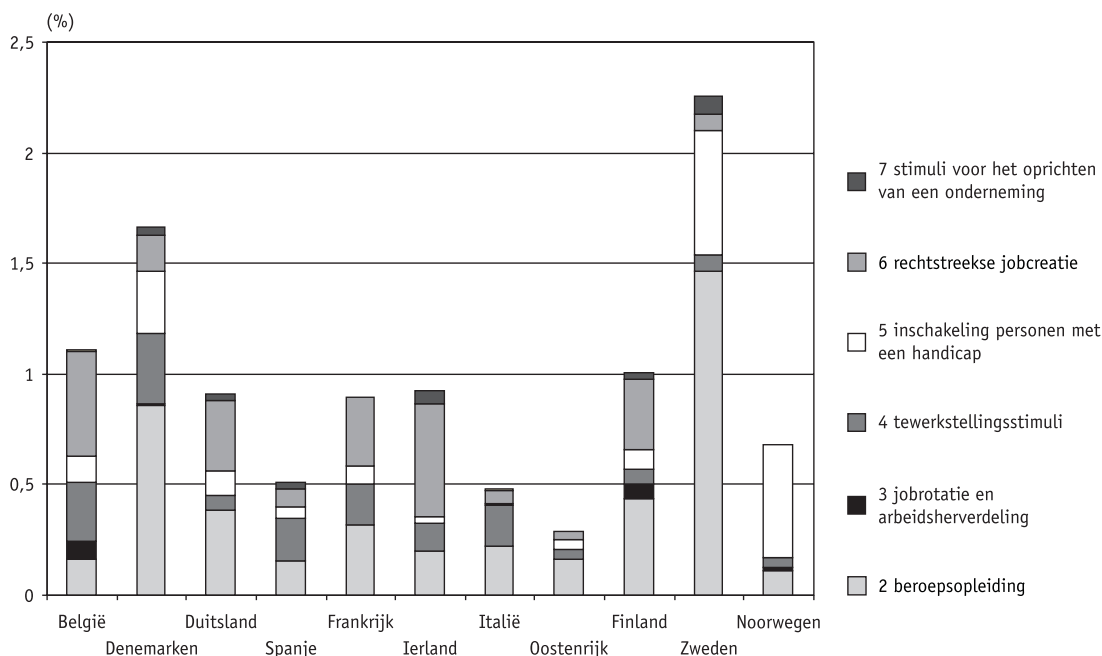
Volgens de figuur doet België het in Europees perspectief niet slecht wat betreft de overheidsmiddelen besteed aan activeringsmaatregelen: in verhou-

ding tot het bbp scoren enkel Denemarken en Zweden beter dan België. Wel is de kloof met deze twee landen, waarvan het totale budget respectievelijk 1,7% en 2,3% van het bbp bedraagt, erg groot. Ons land is met 1,1% van het bbp de beste uit een middengroep waarin ook Duitsland en Frankrijk thuishoren. Als slechtst presterende landen komen uit deze vergelijking Spanje, Italië en Oostenrijk naar voren. Ter nuancering moet gewezen worden op de afwezigheid van cijfers voor een aantal landen. De reden hiervoor is het gebrek aan *volledige* gegevens over de uitgaven van deze landen; onvolledige gegevens worden in de overzichtstabellen niet opgenomen. Griekenland, Luxemburg, Portugal, Engeland en zelfs de doorgaans 'goede Europese leerling' Nederland kunnen hierdoor niet in de vergelijking betrokken worden.

De figuur bevestigt een aantal gekende gegevens zoals bijvoorbeeld de geringe opleidingsinspan-

Figuur 1.

Overheidsuitgaven voor activeringsmaatregelen in verhouding tot het bbp (Europese lidstaten en Noorwegen; 1998)



Bron: LMP

ningen die België in Europees perspectief levert. Slechts 0,16% van het Belgische bbp wordt besteed in categorie 2. In deze categorie horen de opleidingsmaatregelen thuis die tot doel hebben de inzetbaarheid van werkzoekenden en andere doelgroepen op de arbeidsmarkt te verhogen. Koplopers inzake opleidingsinspanningen zijn Denemarken en Zweden. Niet alleen besteden zij in verhouding tot hun bbp *veel* middelen aan beroepsopleidingen, maar deze categorie neemt ook veruit het grootste *aandeel* van de bestede overheidsuitgaven voor haar rekening: in Denemarken gaat meer dan de helft (51%) van het totale budget voor activeringsmaatregelen naar beroepsopleidingen en in Zweden maakt deze categorie zelfs twee derden (65%) van de totale uitgaven uit. Ter vergelijking: in België gaat 15% van de overheids-gelden voor de LMP-maatregelen naar beroepsopleidingen.

Uit de afzonderlijke landentabellen komt bijkomende informatie naar voren. Zo blijkt bijvoorbeeld dat in deze twee Scandinavische landen de personen die een beroepsopleiding volgen, meestal een *rechtstreekse* uitkering krijgen van de overheid. In andere landen, zoals in België, bereiken de veel beperktere uitgaven voor opleiding de doelgroepen doorgaans op een *onrechtstreekse* manier; hier worden voornamelijk de publieke instellingen die opleidingen aanbieden, gefinancierd.

Op dezelfde manier kunnen de overheidsinspanningen m.b.t. de andere categorieën van maatregelen geanalyseerd worden. Enkele in het oog springende vaststellingen op basis van figuur 1 zijn bijvoorbeeld:

- het feit dat België een uitbinker blijkt te zijn in de categorie ‘jobrotatie en arbeidsherverdeling’ (cat. 3); verantwoordelijk hiervoor is het systeem van loopbaanonderbreking;
- het indrukwekkende aandeel van het budget voor de ‘inschakeling van personen met een handicap’ (cat. 5) in de Scandinavische landen Denemarken, Zweden en Noorwegen;
- de belangrijke plaats die de categorieën ‘tewerkstellingsstimuli’ (cat. 4) en ‘rechtstreekse jobcreatie’ (cat. 6) innemen in het door België bestede totale budget. Samen zijn deze categorieën in ons land goed voor 0,74% van het bbp, wat door geen enkel ander land geëvenaard wordt. Het is opmerkelijk dat in de landen die het ‘best preste-

ren’ inzake LMP-maatregelen, de uitgaven voor deze categorieën zeer beperkt blijven: tot 0,48% van het bbp in Denemarken en zelfs tot 0,15% in Zweden.

Uit de individuele landentabellen kunnen we afleiden dat de overheidsuitgaven in categorie 4 en 6 meestal uitgekeerd worden aan de werkgever. Dit is zo in bijna alle lidstaten. Door het overwicht van deze twee categorieën in het totale budget, hoort België duidelijk thuis in de groep landen waar de maatregelen inzake activerend arbeidsmarktbeleid voor het grootste deel (50%) via de werkgevers gefinancierd worden. Dit patroon is typerend voor Frankrijk, Oostenrijk en de Zuid-Europese lidstaten Italië en Spanje. In Denemarken en Zweden komt het leeuwendeel van de uitkeringen rechtstreeks bij de individuen terecht, wat in de lijn ligt van de lange traditie van activerend arbeidsmarktbeleid in deze landen. Noorwegen en Ierland sluiten zich aan bij dit model. Duitsland behoort tot een derde categorie waar de overheid zijn activeringsbeleid voornamelijk via de financiering van publieke instellingen laat verlopen.

Aantal deelnemers

In het ‘Joint Employment Report 2002’ zal voor het eerst gebruikgemaakt worden van cijfergegevens uit het uitgaven-luik van de LMP-databank. Aan de lidstaten wordt gevraagd om in het kader van het activerend arbeidsmarktbeleid de verhouding te geven van de uitgaven voor ‘actieve’ en ‘passieve’ maatregelen ten opzichte van het bbp.² Deze indicator sluit aan bij richtsnoer 2 van het Europese werkgelegenheidsbeleid, waarin gesteld wordt dat elke lidstaat het resultaat, de opbrengst en de kosteneffectiviteit van activeringsmaatregelen dient te verbeteren.

Reeds in het Joint Employment Report 2001 werden cijfergegevens uit de LMP-databank gebruikt voor het opstellen van een andere indicator m.b.t. richtsnoer 2, de zogenaamde activeringsgraad. Deze indicator is gebaseerd op het tweede luik van de databank en heeft betrekking heeft op het aantal *deelnemers* aan activeringsmaatregelen. We nemen tot slot dit deelnemers-luik onder de loep en bespreken aan de hand hiervan kort de huidige beperkingen van de LMP-databank.

De LMP verzamelt drie variabelen om het aantal deelnemers aan een bepaalde maatregel te evalueren: stockgegevens, in- en uitstroombewegingen. De stockgegevens verwijzen naar het aantal deelnemers dat *op een gegeven moment* aan een maatregel deelneemt: dit stemt overeen met het jaargemiddelde op basis van maandelijkse (wekelijkse) observaties of met het gemiddeld aantal voltijds equivalenten.

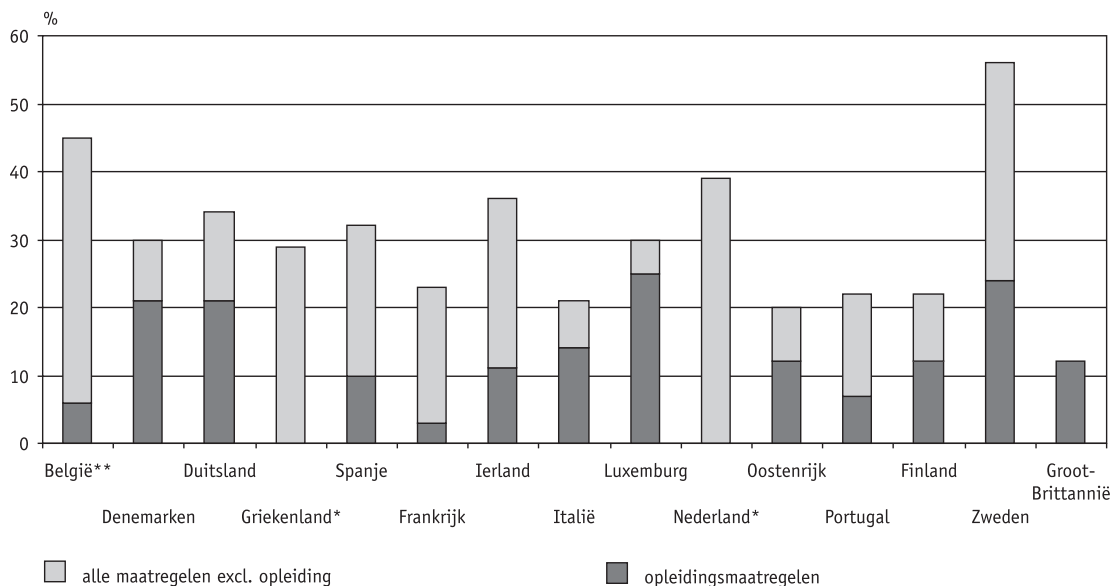
In de LMP-publicatie m.b.t. 1998 zijn volledige stockgegevens over deelnemersaantallen slechts voor 7 van de 16 landen beschikbaar. De overzichtstabel met de instroomgegevens van het aantal deelnemers is nog kariger: slechts één land (Duitsland) slaagde erin voor alle maatregelen in categorie 2 t.e.m. 7 deze gegevens te verzamelen. In de volgende LMP-publicatie worden echter meer volledige tabellen verwacht. Indien volledig, bevatten deze overzichtstabellen en de afzonderlijke landentabellen m.b.t. de deelnemersaantallen immers een schat aan informatie: voor elk land worden per individuele maatregel niet alleen de stockgegevens vermeld maar ook het aantal deelnemers dat in- en

uitstroomt, en bovendien worden zowel de totale aantallen opgenomen als de afzonderlijke cijfers voor jongeren (25 jaar) en vrouwen. Verder dringt Europa er bij de lidstaten op aan om ook de bestemming van de deelnemers te vermelden, met name of zij na deelname uitstromen naar het werkende, werkzoekende of niet-beroepsactieve bevolkingssegment. Aan de hand van deze laatste gegevens zou het in de toekomst mogelijk moeten zijn om een resultaatindicator te berekenen die toelaat het effect van de maatregelen te evalueren.

Voorlopig hanteert Europa de 'activeringsgraad' als een van de evaluatie-instrumenten inzake activerend arbeidsmarktbeleid. Deze indicator wordt berekend als de verhouding tussen het gemiddeld aantal deelnemers in activeringmaatregelen (categorie 2 t.e.m. 7) en de som van deze deelnemers en het gemiddeld aantal geregistreerde werklozen (Commission 2001). In het Joint Employment Report 2001 werd ter aanvulling van deze globale activeringsgraad ook het aandeel deelnemers opgenomen dat een opleiding volgt (figuur 2).

Figuur 2.

Activeringsgraad en aandeel van opleiding in activeringsmaatregelen (Europese lidstaten; 2000)



* aandeel opleidingsmaatregelen niet gekend.

** voor België: data m.b.t. 1999

Bron: LMP (Joint Employment Report, 2001)

Aangezien het door Europa vooropgestelde streefdoel een activeringsgraad van 20% is, kan het Joint Employment Report niet anders dan met tevredenheid vaststellen dat deze doelstelling in 2000 alvast door veertien lidstaten bereikt wordt (Commission 2001). Enkel het Verenigd Koninkrijk bereikte een ratio van slechts 12%. Hoewel Europa verder blijft benadrukken dat vooral de *opleidingsinspanningen* in de meeste landen moeten verhoogd worden en dat er slechts schaarse informatie beschikbaar is over 'de resultaten, opbrengsten en rendabiliteit van de maatregelen', is de globale evaluatie van het activeringsbeleid van de lidstaten dus zeer positief.

Enkele kanttekeningen

Het is nuttig enkele kanttekeningen te plaatsen bij de definitie en het gebruik van de activeringsgraad. Volgens richtsnoer 2 heeft de kwantitatieve doelstelling inzake activering (min. 20%) betrekking op het percentage werklozen en niet-beroepsactieven 'dat deelneemt aan actieve maatregelen, waaronder onderwijs, opleidingen of soortgelijke maatregelen voor werklozen' (Raad 2001). Het bereiken van een 'activeringspercentage' van 20% *via opleidingen*, lijkt dus de hoofddoelstelling te zijn.

In de praktijk blijkt deze activeringsgraad echter in veel ruimere zin geïnterpreteerd te worden: zoals hoger reeds vermeld, wordt deze indicator berekend als de verhouding tussen het gemiddeld aantal deelnemers in LMP-maatregelen van categorie 2 t.e.m. 7 enerzijds (= de teller) en de som van deze deelnemers en het gemiddeld aantal geregistreerde werklozen anderzijds (= de noemer). Dit betekent dat zowel deelnemers die eerder werkloos waren, als voormalige niet-beroepsactieven én werkenden die dreigen hun job te verliezen, in aanmerking komen als 'deelnemer' voor de activeringsratio. Bovendien worden naast opleidingsmaatregelen ook andere activeringsmaatregelen meegerekend, met name categorie 3 t.e.m. 7 (Commission 2001). De activeringsratio dekt dus een veel ruimere lading dan de activering via opleiding en het is dan ook niet verwonderlijk dat het streefcijfer van 20% door de meeste lidstaten ruim overschreden wordt.

Kan als alternatief voor de globale activeringsgraad dan beter het aandeel deelnemers aan een opleiding gebruikt worden, zoals gesuggereerd wordt in

het Joint Employment Report 2001? Uit figuur 2 komt naar voren dat België, dat voor de *globale* activeringsgraad bijzonder goed scoort, ondermaats presteert indien enkel de deelnemers aan opleidingen in rekening gebracht worden. Of zoals op basis van deze cijfers opgemerkt wordt in het Advies van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, in België bedraagt "de activeringsgraad via opleidingen slechts 6%, tegenover 21% of meer in Duitsland, Denemarken of Zweden" (HRW 2002). Hoewel de boodschap, namelijk dat België het aspect opleiding te weinig benadrukt, misschien wel terecht is, lijkt deze indicator toch geen juiste maatstaf om dit gegeven te evalueren. Bij de berekening van dit percentage blijft immers dezelfde noemer behouden als in de globale activeringsgraad. Hoe groter deze noemer, hoe kleiner de berekende ratio, of met andere woorden, in landen met een relatief groot aantal personen dat deelneemt aan *andere* activeringsmaatregelen (categorie 3 t.e.m. 7) zal deze 'activeringsgraad via opleidingen' – ten onrechte – lager liggen dan in landen met relatief weinig deelnemers in categorie 3 t.e.m. 7. Deze vaststelling vormt een deel van de verklaring voor het lage cijfer dat België behaalt inzake opleidingsmaatregelen.

Bij nader inzien blijkt ook de globale activeringsgraad problematisch. Zo wordt wél het totaal aantal werkzoekenden opgenomen in de noemer van deze ratio, zodat (in principe) het *aandeel* werkzoekenden dat deelneemt aan een activeringsmaatregel kan berekend worden. Voor de niet-beroepsactieven en de werkenden in een risicosituatie bestaat er echter geen 'totaal' dat in de noemer als referentie-aantal kan dienen. Dit gemis wordt 'opgelost' door enkel die niet-beroepsactieven in de noemer op te nemen, die ook reeds in de teller aanwezig zijn, of met andere woorden die reeds aan een activeringsmaatregel deelnemen. Voor de werkenden in een risicosituatie wordt hetzelfde principe toegepast. Dit impliceert dat deze ratio geen enkele informatie biedt over het *aandeel* onder de niet-beroepsactieven (of onder de werkenden in een risicosituatie) dat via een activeringsmaatregel bereikt wordt.

Wanneer we de teller van de activeringsgraad (het aantal deelnemers) van dichterbij bekijken, stoten we op nog andere elementen die de interpretatie van deze indicator bemoeilijken en tevens wijzen

op de beperkingen van de LMP-databank in zijn huidige vorm. Zo wordt het aantal deelnemers (in de activeringsgraad én in de LMP-databank) berekend op basis van het jaarlijkse gemiddelde van het aantal deelnemers uitgedrukt in voltijds equivalenten. Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat een deelnemer uit categorie 6 die een jaar voltijds gewerkt heeft (vb. een werknemer in een DAC- of Gescostatuu), een even groot gewicht krijgt als pakweg 40 werkzoekenden die een intensieve VDAB-opleiding van een week gevolgd hebben. Of met andere woorden, klassieke en structurele programma's waarbij werkgelegenheid gestimuleerd of gecreëerd wordt en waarbij de doorstroming eerder beperkt blijft, wegen in deze kwantificering van het activerend arbeidsmarktbeleid veel zwaarder door dan opleidings- en werkervaringsprogramma's die een (snelle) doorstroming naar het 'normaal economisch circuit' beogen. Opnieuw blijkt dat in deze activeringsgraad de opleidingsinspanningen minder gewicht krijgen dan een aantal andere maatregelen, terwijl de activering van doelgroepen *via opleiding* nochtans de prioritaire doelstelling van richtsnoer 2 is.

Karen Geurts
Steunpunt WAV

Noten

1. De volledige methodologie van de Labour Market Policy databank is gepubliceerd als een Working Paper van Eurostat. Belangrijke uittreksels eruit zijn opgenomen in de hier besproken publicatie.
2. 'Actieve' maatregelen hebben betrekking op categorie 2 tem 7; 'passieve' maatregelen op categorie 8 en 9.

Bibliografie

- Commission of the European Communities, *Supporting document to the Joint Employment Report 2001*, Brussel, 2001.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Advies betreffende het Belgische arbeidsmarktbeleid in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie*, Brussel, feb. 2002.
- Raad van de Europese Unie, *Werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2002*, Brussel, dec. 2001.