

Na de hervorming van de banenplannen: wie zal zorgen voor de kwetsbaren?

**Uiteenzetting van Frank Vandenbroucke
Minister van Werk
Arbeidsmarktcongres Steunpunt WSE
Leuven, 17 december 2008**

De conjunctuurindicatoren staan op rood. Alle overheden spannen zich in om weerwerk te bieden. De Vlaamse regering keurde op 14 november het impulsplan 'Herstel het vertrouwen' goed. Op Europees niveau is er het steunplan van 26 november. De federale overheid verleende op 11 december haar steun aan het ontwerp van Interprofessioneel Akkoord (IPA) en kondigde nog aanvullende initiatieven aan.

Ik ga hier in op de zgn. "vereenvoudiging van de banenplannen". De "vereenvoudiging van de banenplannen" werd opgestart op vraag van de federale regering en werd ondertussen gekoppeld aan het IPA. Met "banenplannen" verwijst men naar allerlei financiële tegemoetkomingen voor de tewerkstelling van mensen.

Het is belangrijk dat een IPA tot stand komt, want dat is een garantie op sociale vrede. Op zich is het ook goed dat gewerkt wordt aan vereenvoudiging van de banenplannen. Over de wijze waarop deze vereenvoudiging van de banenplannen opgevat is, maak ik me echter grote zorgen. Kort samengevat:

- *de positie van mensen die kwetsbaar zijn op de arbeidsmarkt wordt nog meer kwetsbaar, soms op vrij spectaculaire wijze;*
- *de ondersteuning van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt stopzetten, is des te meer fout wanneer een economische recessie aanbreekt en bedrijven personeelsafvloeiingen beginnen organiseren;*
- *als de federale overheid dit beleid nu stopzet, dan is de Vlaamse overheid niet in staat dit over te nemen, tenzij er een wijziging komt in de bevoegdheden waarvoor een bijzondere wet (staatshervorming) nodig is; zonder bijzondere wet kan de Vlaamse regering hoogstens halve oplossingen bieden, die geen oplossingen zijn;*
- *zelfs al zou de Vlaamse Regering morgen de volheid van bevoegdheid hebben, de stopzetting van dit federale ondersteuningsbeleid komt er te snel aan om gepast te kunnen reageren.*

Nog anders gezegd, door een beslissing van de federale overheid worden kwetsbare groepen binnenkort méér dan anderen blootgesteld aan de wind van de conjunctuur; de Vlaamse overheid is vandaag niet bevoegd en niet bij machte om beschutting te bieden.

Wie kwetsbaar is op de arbeidsmarkt, wordt nog meer kwetsbaar

Om de kansen van mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt - oudere werknemers, langdurig werklozen, laaggeschoolde jongeren, slachtoffers van een collectief ontslag – te verhogen wordt de loonkost voor deze ‘doelgroepen’ momenteel verlaagd. Gedurende jaren was dat een steunpilaar van het beleid. Daarbij werden twee doelen nagestreefd:

- 1) ervoor zorgen dat mensen die kwetsbaar zijn, b.v. omdat ze al lang werkloos zijn, toch worden aangeworven;
- 2) ervoor zorgen dat mensen die aan het werk zijn, maar die gemakkelijker dan anderen slachtoffer dreigen te worden van ontslagen, toch aan het werk blijven.

Om die twee doelen te bereiken werden twee instrumenten ontwikkeld:

- 1) loonsubsidies en tijdelijke verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen, wanneer mensen uit een bepaalde doelgroep de *overgang* maken van werkloosheid naar werk;
- 2) *blijvende* verminderingen van sociale zekerheidsbijdragen voor mensen die *aan het werk zijn* en die tot een bepaalde doelgroep behoren.

Het eerste instrument mikt dus vooral op nieuwe aanwervingen; het tweede instrument mikt vooral op het aan het werk houden van mensen. De twee instrumenten dienen samen de twee doelstellingen die ik hoger aangaf.

De voorgestelde hervorming van de banenplannen breekt met dit beleid door een reeks bijdrageverminderingen voor doelgroepwerknemers af te schaffen. Dit geldt in het bijzonder voor de verminderingen voor oudere werknemers (deze worden volledig afgeschaft), voor langdurig werkzoekenden (worden volledig afgeschaft voor werkgevers uit de private profitsector¹) en voor laag geschoolde jongeren die hun intrede maken op de arbeidsmarkt (worden gedeeltelijk afgeschaft). Het gaat om een besparing van 530 miljoen euro: 83% van de middelen die vandaag dienen ter ondersteuning van kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt, worden op die manier geëlimineerd.² De opbrengst uit deze hervorming vormt samen met enkele kleinere verschuivingen een pakket van 521 miljoen euro: dat pakket wordt aangewend om de zgn. “structurele lastenvermindering” te versterken. Grotendeels wordt het ingezet voor een bijkomende lineaire lastenverlaging: voor elke werknemer, ongeacht leeftijd, scholing of loonhoogte, krijgt een werkgever 44 euro extra per kwartaal. De overige middelen (ongeveer 40% van de 521 miljoen) gaan naar een bijkomende lastenverlaging voor de werknemers met lagere lonen. Van het budget dat vandaag dient om kwetsbare groepen te ondersteunen, zal daarna dus 17% overblijven om dat te blijven doen.

¹ De lastenverminderingen voor mensen die voor hun aanwerving langdurig werkloos waren, zouden blijven bestaan voor de zgn. “doorstromingsprogramma’s” en SINE, met andere woorden in de sector van de sociale economie, wat op zichzelf een geruststelling mag betekenen voor de promotoren van deze programma’s. Anderzijds geeft men zo impliciet het signaal dat de commerciële sector terzake geen verantwoordelijkheid meer hoeft te nemen.

² Het totale budget voor doelgroepmaatregelen wordt gerekend op 748 miljoen euro. Daarvan is 109 mln bestemd voor de ondersteuning van eerste aanwervingen in KMO’s: dit is ongetwijfeld nuttig op zich, maar het gaat niet noodzakelijk om kwetsbare groepen. Dit budget voor startende KMO’s wordt behouden. Daarnaast wordt nog 109 miljoen behouden voor doelgroepmaatregelen voor kwetsbare groepen. Met andere woorden: de procentuele besparing op de ondersteuning van kwetsbare groepen bedraagt $530/(748-109) = 83\%$. Slechts 17% wordt behouden voor kwetsbare doelgroepen.

In een reeks grafieken, die u vindt in bijlage, illustreer ik wat het gevolg is voor de loonkost van werknemers die behoren tot de betrokken doelgroepen. Het gaat meer in het bijzonder om

- het geval van 50plussers, voor 5 verschillende loonniveaus;
- het geval van laaggeschoolde jongeren, voor 3 loonniveaus;
- langdurig werklozen: voor 3 loonniveaus worden telkens 5 grafieken gegeven m.n. 2 voor de – 45 jarigen (2 en 3 jaar werkloos) en 3 voor de + 45 jarigen (6 maanden – 12 maanden en 18 maanden werkloos).

De laaggeschoolde jongeren waarover het gaat zijn niet de meest laaggeschoolden. Het gaat om jongeren die minstens het vijfde jaar BSO hebben volbracht, maar hoogstens een zesde BSO behaalden, of die het zesde jaar TSO/KSO/ASO niet hebben volbracht. Voor de meest laaggeschoolden, jongeren die zelfs hun vijfde jaar BSO niet volbracht hebben, zou men de bestaande ondersteuning behouden.

De grafieken spreken voor zich. Per geval wordt het effect van de hervorming gegeven, waarbij we met *alle elementen* van de hervorming rekening houden, behalve één element. Dat éne element is dat nog beslist moet worden hoe men een bedrag van 36 miljoen euro (uit het resterende pakket van 17% dat gereserveerd blijft voor maatregelen voor kwetsbare doelgroepen) zal heraanwenden voor de zwakste groepen. We kunnen er echter van uit gaan dat 36 miljoen euro niet veel is, vermits hiermee hoogstens 6,8% van de besparing van 530 miljoen euro weer kan goedgeemaakt worden. Deze 36 miljoen zullen het verschil dus niet maken.

Voor elk geval geven we het procentuele verschil in loonkost tussen de huidige situatie en de situatie die zal ontstaan wanneer de hervorming op kruissnelheid is (d.w.z. ten laatste vanaf einde 2010 voor alle betrokkenen, maar al vanaf 1 april 2009 voor mensen die pas na 1 april aangeworven worden of werkende mensen die na 1 april in een situatie komen die vroeger recht zou gegeven hebben op een bepaalde bijkomende lastenvermindering). Het meest linkse balkje geeft ter vergelijking de situatie aan voor mensen die *niet* tot de bewuste doelgroep behoren. Bovendien wordt ook aangegeven hoe de verschillen oplopen naarmate de werknemer ouder wordt. Alle grafieken hebben betrekking op de situatie in de privésector.

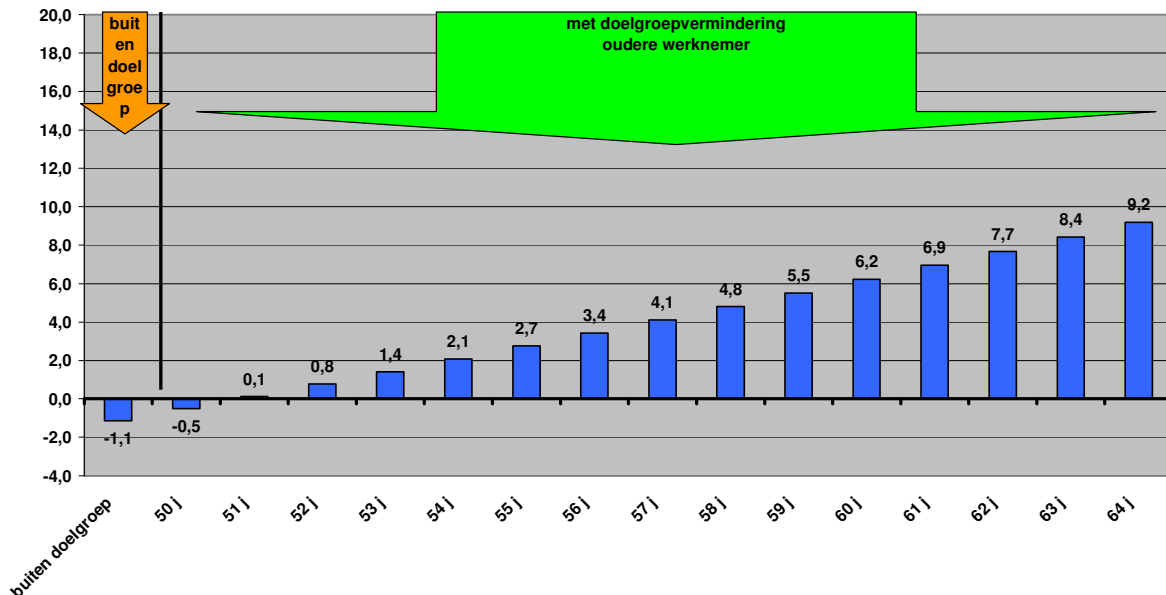
Het gaat bij deze grafieken niet over een kleine groep mensen. Uitgedrukt in 'voltijdse eenheden' gaat het om iets meer dan 300.000 werknemers die duurder worden voor hun werkgever³. Vermits nogal wat mensen deeltijds werken kan het, naar schatting, om bijna 400.000 mensen gaan⁴. Ik neem uit de reeks grafieken in bijlage vier voorbeelden, die dit illustreren.

³ De afschaffing van de jongerenbonus, die belangrijk is voor 163.009 VTE's, rekenen we hier niet mee, cf. de bijlage.

⁴ Deze extrapolatie is gebaseerd op eerdere RSZ gegevens. Bijvoorbeeld mbt ouderen. In 2007 telde de RSZ 373.349 voltijds equivalenten van 50 jaar en ouderen, wat overeenstemde met 486.873 arbeidsplaatsen.

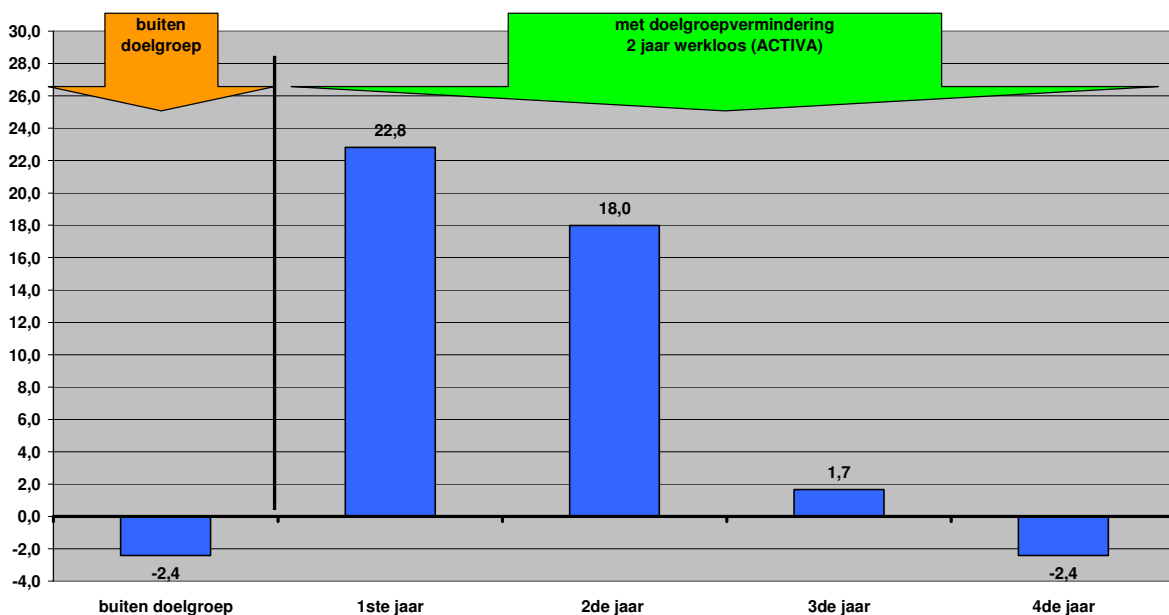
Grafiek 3: door de voorgestelde hervorming wordt een werknemer van 50 jaar die momenteel een bruto maandloon heeft van 2.100 euro voor een werkgever 0,5% goedkoper. Zijn/haar collega van 55 jaar wordt plots evenwel 2,7% duurder dan vandaag en de collega's van 64 jaar zelfs 9,2%. Jongere collega's met eenzelfde loon worden tegelijkertijd 1,1% goedkoper.

**oudere werknemer, met brutomaandloon 2.100 €
verschil in loonkost in % van huidige loonkost**



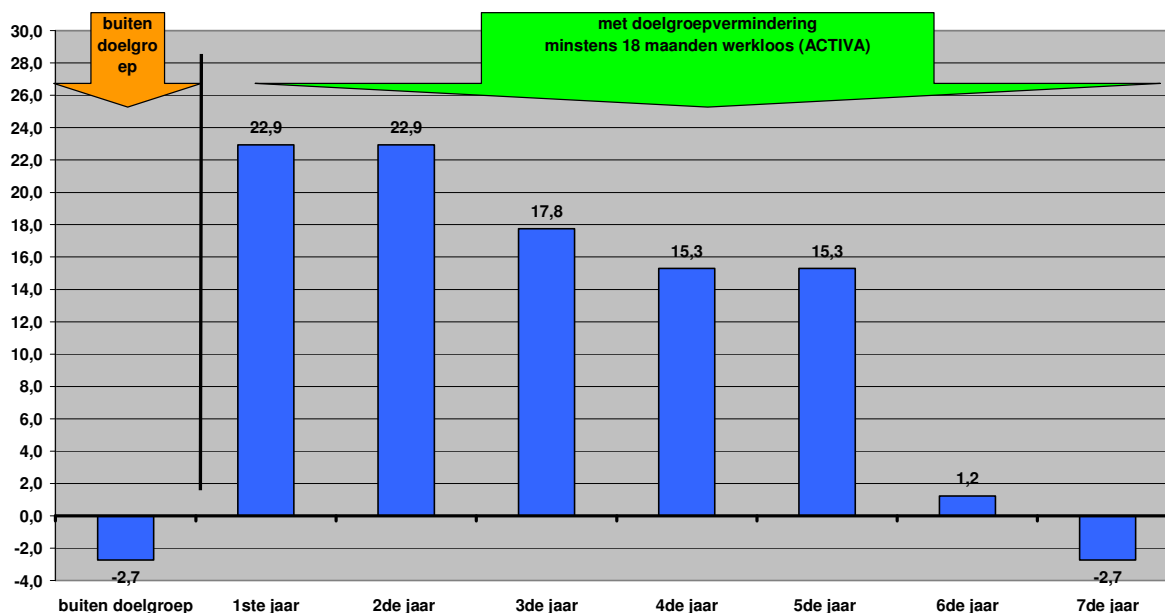
Grafiek 11: een werknemer jonger dan 45 jaar met een diploma van minstens hoger secundair onderwijs, en die voorheen minstens 2 jaar werkzoekend was en gaat werken aan een brutoloon van 1.700 euro per maand wordt maar liefst 22,8% duurder voor de werkgever dan vandaag in het eerste jaar na aanwerving. In het tweede jaar zou deze werknemer nog 18% meer kosten dan vandaag.

**middengediplomeerd (HSO), <45 jaar, brutomaandloon 1.700 €
verschil in loonkost in % van huidige loonkost**



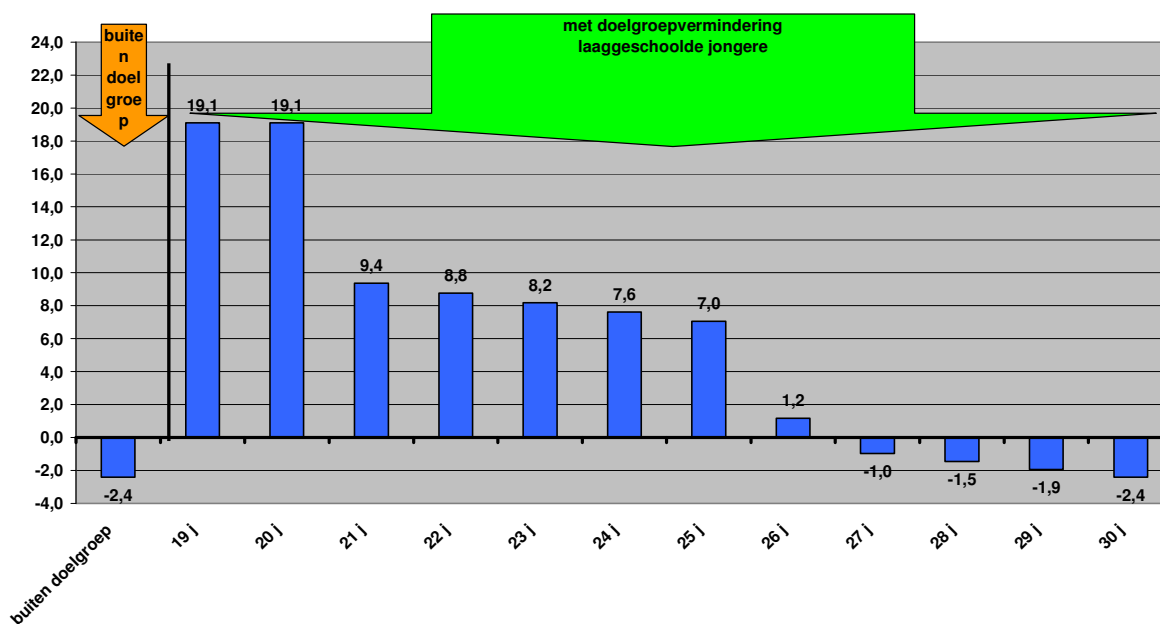
Grafiek 17: een werknemer van 45 jaar of meer die voorheen minstens 18 maanden werkzoekend was en die gaat werken aan een brutoloon van 1.500 euro per maand (laag loon) wordt maar liefst 22,9% duurder voor de werkgever dan vandaag in het eerste jaar na aanwerving. Ook in het tweede jaar zou deze werknemer 22,9% meer kosten dan vandaag en in het derde jaar nog 17,8%.

**45 jaar of meer, brutomaandloon 1.500 €
verschil in loonkost in % van huidige loonkost**



Grafiek 7: door de voorgestelde hervorming wordt een laaggeschoolde 19 jarige (een jongere die minstens het vijfde jaar BSO heeft volbracht, maar hoogstens een zesde BSO behaalde of die het zesde jaar TSO/KSO/ASO niet heeft volbracht) die werkt aan een loon van 1.700 euro per maand 19,1% duurder dan vandaag.

**laaggeschoolde jongere, aanwerving op 19 jaar, brutomaandloon 1.700 €
verschil in loonkost in % van huidige loonkost**



De grafieken en de voorbeelden tonen dat de meest kwetsbare doelgroepen soms spectaculair duurder worden voor de bedrijven die hen eventueel zouden kunnen aanwerven en voor de bedrijven die hen vandaag tewerkstellen. Zij worden duurder, terwijl vergelijkbare werknemers die *niét* hun kwetsbare kenmerken hebben, op hetzelfde moment goedkoper worden. Om dat effect goed in te schatten, moet men de linkerkant van de grafieken telkens vergelijken met de rechterkant.

Wanneer een recessie aanbreekt, is het des te meer fout om de ondersteuning voor kwetsbare groepen stop te zetten

De hervorming komt zeer snel op ons af. Ze zou van start gaan voor nieuwe aanwervingen vanaf 1 april 2009. De aanwerving van deze doelgroepen wordt dus vanaf 1 april duurder. Voor werknemers die reeds in dienst zijn (hierna genoemd de “reeds werkende” werknemers) en voor 1 april van de doelgroepmaatregel genieten, loopt het loonvoordeel nog tot eind december 2010.

In de huidige periode van herstructureringen wordt op deze wijze de uitstoot als het ware georganiseerd voor de meest kwetsbare doelgroepen. Tegelijkertijd worden de kansen op aanwerving voor deze meest kwetsbare doelgroepen gehypothekeerd. Ze worden immers van de ene dag op de andere een pak duurder. Dit is het omgekeerde van wat je zou moeten doen op het ogenblik dat de conjunctuur omslaat.

De Vlaamse overheid is niet in staat dit beleid over te nemen, tenzij er nu een stukje staats hervorming komt

Om een uitweg te vinden zijn er slechts twee oplossingen. Ofwel wordt het federale voorstel op federaal vlak herzien; ofwel moeten de gewestregeringen de volledige bevoegdheid krijgen over tegemoetkomingen voor de tewerkstelling van doelgroepen.

Let wel, het gaat daarbij niet alleen om subsidies die de overgang van werkloosheid naar werk ondersteunen: dergelijke subsidies kunnen de gewestregeringen, onder bepaalde voorwaarden vandaag al toekennen. De Vlaamse Regering doet dat bijvoorbeeld voor werklozen boven de 50 die werk vinden. Het moet ook gaan om lastenverminderingen voor mensen die aan het werk zijn, opdat bedrijven deze mensen aan het werk zouden houden. Nog anders gezegd: als de gewestregeringen verantwoordelijk worden voor *beide* hoger vernoemde doelstellingen van het beleid zoals dat gedurende jaren opgebouwd is, dan moeten ze de *twee* instrumenten krijgen waarvan hoger sprake. Ze moeten zowel bevoegd zijn voor subsidies bij overgang van werkloosheid naar werk, als voor lastenverminderingen voor werknemers die aan het werk zijn⁵.

⁵ De federale overheid is bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid met uitzondering van de elementen die uitdrukkelijk worden toegewezen aan de gewesten. De bevoegdheden van de gewesten worden limitatief opgesomd in de Bijzondere Wet op de Hervorming der instellingen: 1. arbeidsbemiddeling; 2. programma's voor wedertewerkstelling van niet-werkende werkzoekenden; 3. toepassing van de wetgeving inzake arbeidsvergunningen voor tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Onder de noemer "arbeidsbemiddeling" kunnen de gewesten financiële incentives toekennen die de aanwerving van bepaalde werkzoekenden bevorderen (de zogenaamde plaatsingspremies). Loonkostmaatregelen die niet gekoppeld zijn aan de aanwerving van een niet-werkende werkzoekende ressorteren evenwel onder het federale tewerkstellingsbeleid. Dit werd overigens onlangs bevestigd door het advies van de Raad van State in het kader van de invoering van de Vlaamse fiscale jobkorting.

Dat laatste is onmogelijk zonder een zgn. “bijzondere wet”, of nog anders uitgedrukt, een staatshervorming. Zonder dergelijke bijzondere wet staat de Vlaamse regering machteloos. Het is op zijn zachtst gezegd zeer onduidelijk of de federale regering en de federale sociale partners daartoe bereid zijn, en tot op heden klonken eerder omgekeerde signalen. Men zou wel bereid zijn om te spreken over een regionalisering van het eerste instrument (gericht op overgang van werkloosheid naar werk) maar niet over een regionalisering van het tweede instrument (ondersteuning van reeds werkenden): een half beleid is in dit domein echter géén beleid.

De stopzetting van het federale ondersteuningsbeleid komt hoe dan ook te snel

Veronderstel dat de Vlaamse overheid de bevoegdheid zou krijgen om beide instrumenten (subsidies bij overgang van werkloosheid naar werk; lastenverminderingen voor diegenen die reeds aan het werk zijn) zelf in te zetten. Zelfs dan is er een voldoende lange overgangperiode nodig. Op dit ogenblik stelt men 1 april 2009 voor. Het is onmogelijk om zo snel klaar te zijn met een eigen Vlaams beleid.

Besluit

Door de manier waarop deze zgn. vereenvoudiging op het federale niveau is opgevat⁶, worden kwetsbare groepen zeer binnenkort méér dan anderen blootgesteld aan de koude wind van de conjunctuur. De Vlaamse overheid is vandaag niet bevoegd en niet bij machte om beschutting te bieden, tenzij er een stuk staatshervorming komt, op basis van een bijzondere wet die alle nodige bevoegdheden overdraagt. De vraag is dus: **wie** zal morgen de positie van deze mensen ter harte nemen? Zal de Vlaamse overheid daarvoor de volheid van bevoegdheid krijgen? Of zal de federale overheid dan toch met eigen oplossingen komen? Op deze vraag moet zeer dringend een ondubbelzinnig antwoord komen. In het belang van de betrokken mensen.

Meer info op www.vandenbroucke.com

⁶ In feite gaat het niet om een consequente vereenvoudiging, maar dat is een ander verhaal, dat ik in dit korte bestek niet kan brengen. Men had de gewenste vereenvoudiging ook zo kunnen uittekenen, dat kwetsbare groepen wèl grotendeels beschermd bleven, met name door veel meer middelen te verschuiven naar de “lagelonencomponent”, in plaats van naar de lineaire lastenvermindering.