



SAMENVATTING

Optimaal arbeidsmarktbeleid is een afruil tussen conflicterende doelstellingen. In deze inspiratienota maken we deze afruil concreet onder de vorm van een trilemma waarbij er harde keuzes moeten worden gemaakt tussen minder ongelijkheid, meer tewerkstelling en minder overheidsbeslag.

Geen enkel land haalt op elk van deze drie criteria tegelijk de top drie. Minder ongelijkheid vergt meer overheidsmiddelen. Meer tewerkstelling vergt een zekere mate van ongelijkheid maar ook dat het overheidsbeslag efficiënt wordt gebruikt.

Efficiëntie is gebaat bij maatschappelijke consensus over de keuzes. Het loont om die expliciet te duiden, zodat er niet in halve waarheden kan worden gesproken. Dat komt ook het vertrouwen ten goede en vermijdt jobbeleid, alsook dat men onder het mom van 'Scandinavische lessen' vervalt in 'cherry picking'. Optimaal beleid is een én-én-verhaal, waarbij een beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd wordt gekoppeld aan een zeer intensieve activering die iets mag kosten.

Optimaal arbeidsmarktbeleid is een maatschappelijke keuze

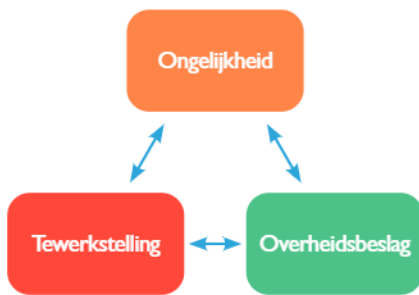
Over arbeidsmarkt kwesties wordt er vaak gesproken in halve waarheden. Dat is makkelijk en verkoopt ook het beste. Maar, optimaal beleid is een afruil tussen verschillende conflicterende doelstellingen. In deze inspiratienota maken we die keuzes concreet onder de vorm van een trilemma, waarbij er harde keuzes moeten worden gemaakt tussen ongelijkheid, tewerkstelling en overheidsbeslag.

Inspiratie voor het scherpstellen van de contouren van dit spanningsveld kregen we tijdens een ETION-belevingstrip naar Kopenhagen, waar we opnieuw konden kennismaken met de fundamenten van het Scandinavisch model. Dat model is zeker niet zaligmakend en evenmin mooi afgelijnd, want ook tussen de Scandinavische landen zijn er relatief grote verschillen. De eerste les is dat je niet de kersen uit de taart kan pikken en dat keuzes een samenhangend geheel vormen. De tweede les is dat de coherentie gebaat is met een breed maatschappelijk draagvlak bij het maken van die keuzes.

1. Optimaal beleid als een trilemma

Dat laatste spreekt voor zich. Wanneer keuzes over partijgrenzen en legislaturen heen worden gemaakt, dan hebben ze een veel sterker democratisch draagvlak. Dat is de beste manier om te komen tot 'optimaal beleid', want dat wordt mee bepaald door de mate waarin er maatschappelijke eensgezindheid heerst. Die eenheid van geest is nodig bij de uitvoering van de gemaakte keuzes zodat beleidsinitiatieven tot volle wasdom kunnen komen. Eenheid vermijdt jobbeleid dat over verschillende legislaturen heen en weer slingert tussen tegenstrijdige initiatieven.

Dit geldt voor alle beleidsdomeinen en dus ook voor de arbeidsmarkt. Het is echter niet altijd duidelijk welke afwegingen er in de realiteit worden gemaakt. Wanneer er weinig aandacht is voor de onderlinge relaties tussen doelstellingen, is het gemakkelijk om te vervallen in halve waarheden. Die belemmeren het zicht op een overkoepelend discours. Het is immers verleidelijk om te pleiten voor lage overheidsuitgaven. Of voor een hoge tewerkstellingsgroei. Of waarom ook niet voor een lage inkomensongelijkheid. Maar is het ook mogelijk om deze drie doelstellingen met elkaar te verzoenen en op alle drie fronten tegelijk te excelleren?



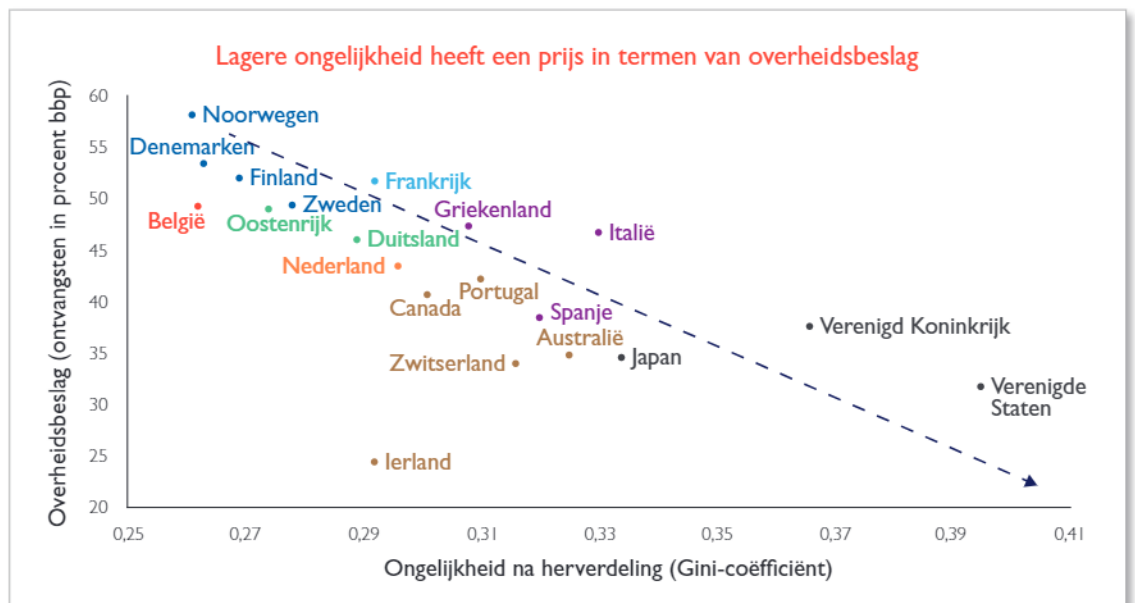
Figuur 1: Een lastig trilemma

In de realiteit dringen harde keuzes zich op. Je zal hier en daar iets moeten toegeven. Op welke doelen geef je toe en ten voordele van wat? Dit is een maatschappelijke keuze die meestal impliciet wordt gemaakt maar zelden expliciet wordt geformuleerd. In wat volgt, brengen we voor een aantal landen de gemaakte keuzes aan de oppervlakte door hun prestaties te vergelijken op het vlak van inkomensongelijkheid, tewerkstellingsgraad en overheidsbeslag. Op die manier krijgt het trilemma concrete vorm (figuur 1).

2. Het trilemma ontrafeld

2.1 Ongelijkheid en overheidsbeslag

Figuur 2 geeft heel duidelijk weer hoe meer ongelijkheid, gemeten op basis van de Gini-coëfficiënt (horizontale as), correleert met minder overheidsuitgaven, gemeten op basis van het overheidsbeslag als percentage van het bbp (verticale as). De Gini-coëfficiënt is een maatstaf die de ongelijke verdeling van het inkomen meet. De maatstaf die we hier gebruiken, is gebaseerd op het inkomen na belastingen en herverdeling via de sociale zekerheid. Het overheidsbeslag geeft weer hoeveel procent van het bbp de overheid afroemt onder de vorm van belastingen. We gebruikten data van het jaar 2019 (voor corona). De stippellijn in de figuur geeft weer welke relatie we intuïtief tussen beide variabelen verwachten.



Figuur 2: Ongelijkheid en overheidsbeslag

Bron: ETION op basis van OESO-data

Naarmate landen minder inkomen herverdelen, neemt de ongelijkheid toe. Scandinavische landen en Oostenrijk, hebben een hoog overheidsbeslag en een lage ongelijkheid (= lage Gini-coëfficiënt). Het VK en de VS hebben een veel lager overheidsbeslag maar ook een beduidend hogere ongelijkheid (hogere Gini-coëfficiënt). Duitsland en Nederland zitten daar tussenin. Opvallend: met een even hoog of zelfs lager overheidsbeslag, ligt de ongelijkheid in België lager dan in de Scandinavische landen.¹ Op dit punt scoort ons land dus zeer goed.

¹ Een kanttekening hierbij is dat België een hoger overheidstekort laat optekenen dan de Scandinavische landen. De overheidsuitgaven liggen dus hoger dan het overheidsbeslag of de inkomsten uit belastingen. Dit is evenwel niet vol te houden over een langere termijn.

2.2 Ongelijkheid en tewerkstelling

De relatie tussen ongelijkheid en tewerkstelling wordt beïnvloed door tal van factoren. Onder meer het effect op de economische groei speelt hier mee. Intuïtief kan men stellen dat een hogere ongelijkheid de tewerkstellingsgroei (tot op zekere hoogte) zal stimuleren. Dit vraagt om enige toelichting:

- Meer ongelijkheid kan nodig zijn om mensen aan te zetten tot werken, bijvoorbeeld door meer loonspanning te creëren. Dit kunnen we verklaren vanuit het ongerijmde. Wanneer iedereen evenveel zou verdienen, dan krijgen mensen geen incentive om zich extra in te spannen.
- Een illustratie van dit mechanisme vinden we terug in de werkloosheidsvallen: te weinig verschil tussen werken en niet werken als gevolg van te veel herverdeling, leidt tot een lagere activeringsgraad en vroeg of laat een minder sterke tewerkstellingsgroei. Om mensen te activeren is er een groter verschil tussen werken en niet werken nodig.
- Een ander voorbeeld betreft de keuze tussen studeren of niet studeren. In de jaren zeventig was de loongelijkheid in Zweden dermate groot geworden dat jongeren nauwelijks de (economische) noodzaak inzagen om te studeren. Meer loon- en inkomensongelijkheid was nodig om opnieuw een motivatie-spanningsveld te creëren.
- Het spreekt voor zich dat, wanneer de inkomensongelijkheid te groot wordt, er een omgekeerd effect kan optreden. Te veel ongelijkheid zal maatschappelijke fricties veroorzaken of zelfs de economische groei ondermijnen door een gebrek aan consumptie.

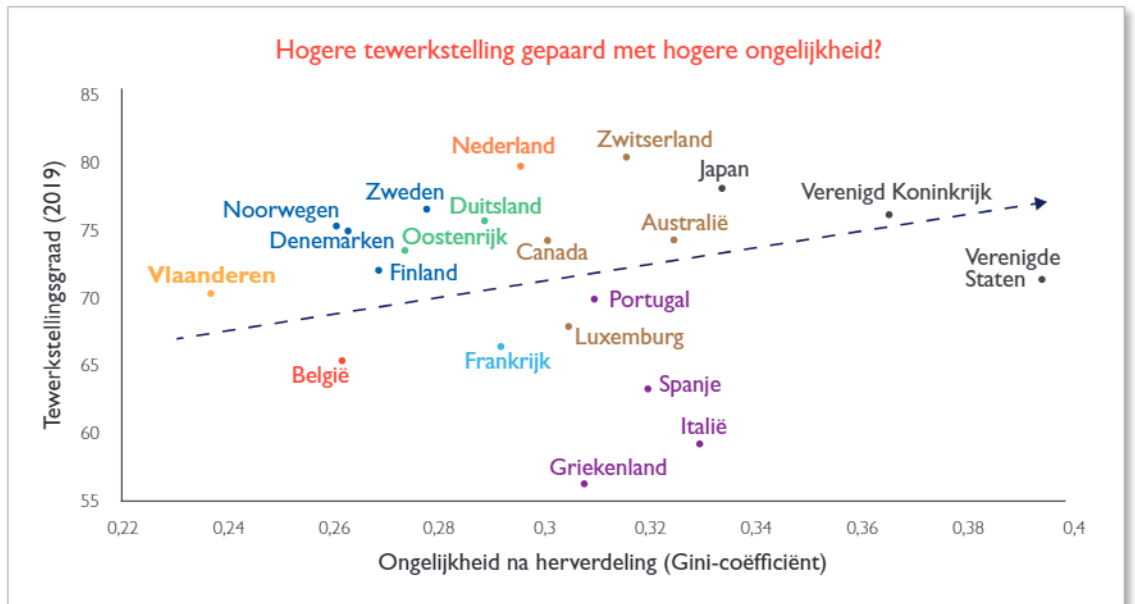
Een belangrijke nuance: als we spreken over tewerkstellingsgroei, moeten we beseffen dat het moeilijk is om de tewerkstellingsgraad nog verder te laten stijgen wanneer het grootste deel van de actieve bevolking reeds aan de slag is. Weinig landen kunnen een tewerkstellingsgraad van meer dan 80% voorleggen. Daarom hebben we in figuur 3 niet de tewerkstellingsgroei maar de tewerkstellingsgraad genomen (in 2019 voor corona). De horizontale as meet de ongelijkheid op dezelfde manier als figuur 2. De stippellijn geeft opnieuw weer welke relatie we intuïtief verwachten.

Opvallend is hoe de Zuid-Europese landen en ook België in figuur 3 ietwat op een verloren plaats zijn komen te staan. Waar ons land nog goed scoort inzake ongelijkheid, hinken we qua tewerkstellingsgraad ver achterop. Dat laatste geldt ook voor de Zuid-Europese landen die daarbovenop ook nog minder goed scoren op het vlak van ongelijkheid. Er zijn in figuur 3 heel wat landen die een lagere ongelijkheid weten te combineren met een veel hogere tewerkstellingsgraad. Met andere woorden: sommige landen gaan veel beter om met de afruil tussen tewerkstelling en ongelijkheid.

Omwille van het grote verschil tussen Vlaanderen en andere deelregio's inzake werkgelegenheidsgraad, hebben we in figuur 3 ook Vlaanderen gepositioneerd (geel). Vlaanderen combineert een zeer lage ongelijkheid met een behoorlijke tewerkstellingsgraad zonder evenwel het niveau van de Scandinavische landen te halen.

Minder ongelijkheid vraagt om een hoger overheidsbeslag.

Een hogere tewerkstellingsgraad gaat (meestal) samen met meer ongelijkheid.



Figuur 3: Tewerkstellingsgraad en ongelijkheid

Bron: ETION op basis van OESO-data

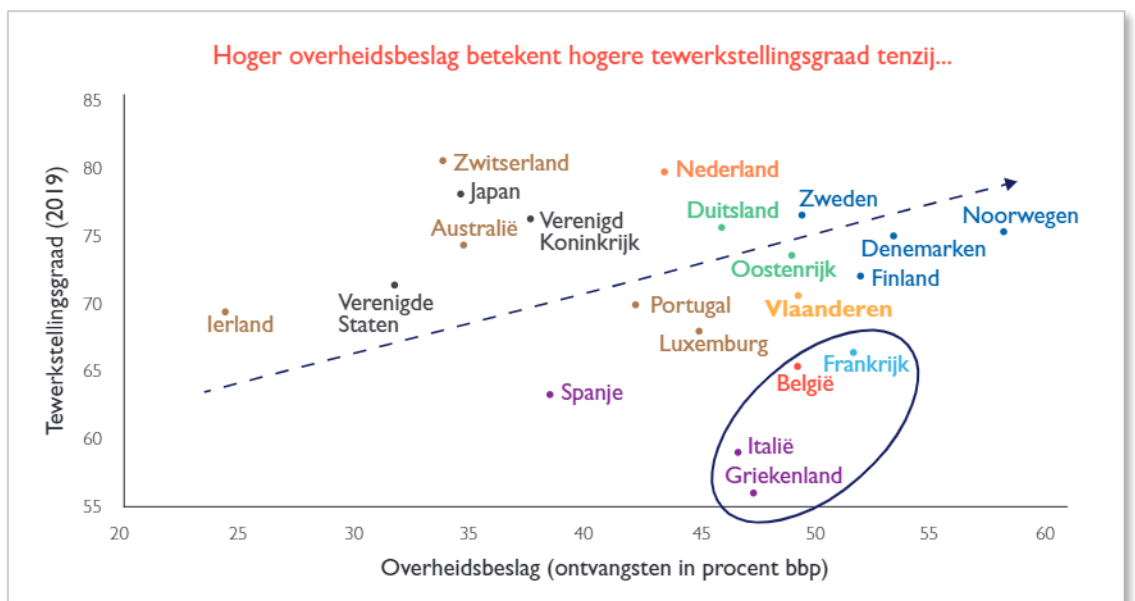
2.3 Tewerkstellingsgraad en overheidsbeslag

Voor het laatste duo van ons trilemma hebben we in figuur 4 de horizontale as vervangen door het overheidsbeslag. We verwachten hier een positieve relatie (stippellijn) en wel om twee redenen.

1. Landen kunnen het overheidsbeslag gebruiken om te investeren in onderwijs, navorming, activering... en andere investeringen zoals infrastructuur, innovatie en allerlei instituties van algemeen belang. Die uitgaven krikken het groeipotentieel op en onrechtstreeks de tewerkstelling.
2. Landen kunnen de middelen ook gebruiken voor het rechtstreeks creëren van jobs. Dit kan bijvoorbeeld bij de overheidsadministratie zijn of in de zorg. Eventueel worden jobs gecreëerd in een zachte of sociale sector gericht op ervaringsvariatie, re-integratie of het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt voor doelgroepen.

Figuur 4: Overheidsbeslag en tewerkstellingsgraad

Bron: ETION op basis van OESO-data



De relatie die uit figuur 4 naar voor komt, is op het eerste zicht diffuus. Er zijn landen die met relatief weinig overheidsbeslag een hoge tewerkstellingsgraad bereiken: Zwitserland, Nederland en Duitsland. De VS en het VK bereiken met minder overheidsbeslag een even hoge tewerkstellingsgraad als de meeste Scandinavische landen.

Precies zoals in figuur 3 zijn het ook in figuur 4 opnieuw enkele Zuid-Europese landen die samen met België achterophinken. Ondanks een hoog overheidsbeslag weten deze landen die middelen niet om te zetten in een hogere tewerkstellingsgraad.

We kunnen deze paragraaf besluiten met het positieve gegeven dat Vlaanderen opnieuw dicht aanleunt bij de Scandinavische landen. We veronderstellen hierbij gemakshalve dat het overheidsbeslag in Vlaanderen even hoog ligt als in België.

Hoger overheidsbeslag leidt (soms) tot een hogere tewerkstellingsgraad.

3. Het trilemma op scherp

Om de keuzestress van het trilemma scherp te stellen hebben we in figuur 5 de landen gerangschikt op basis van de drie eerder gekozen doelen: inkomensongelijkheid (Gini-coëfficiënt), overheidsbeslag (in procent bbp) en tewerkstellingsgraad (in procent bevolking op actieve leeftijd). De rangschikking veronderstelt impliciet dat een samenleving streeft naar een zo laag mogelijke ongelijkheid en overheidsbeslag in combinatie met een zo hoog mogelijke tewerkstellingsgraad.

Gini-coëfficiënt		Overheidsbeslag		Tewerkstellingsgraad	
Noorwegen	0,261	VS	31,8	Nederland	79,7
België	0,262	Japan	34,6	Japan	78,1
Denemarken	0,263	UK	37,6	Zweden	76,6
Finland	0,269	Nederland	43,4	VK	76,2
Oostenrijk	0,274	Duitsland	46,0	Duitsland	75,7
Zweden	0,278	Oostenrijk	49,0	Noorwegen	75,3
Duitsland	0,289	België	49,3	Denemarken	75,0
Frankrijk	0,292	Zweden	49,4	Oostenrijk	73,5
Nederland	0,296	Frankrijk	51,7	Finland	72,0
Japan	0,334	Finland	52,0	VS	71,4
VK	0,336	Denemarken	53,4	Frankrijk	66,4
VS	0,395	Noorwegen	58,1	België	65,3

Wat we op basis van de vorige paragraaf reeds konden vermoeden, wordt hier overzichtelijk samengebracht. Blijkbaar is het moeilijk om als individueel land 'optimaal' te scoren op de drie criteria tegelijk. Het trilemma laat zich niet zonder meer oplossen.

Figuur 5: Ongelijkheid, overheidsbeslag en tewerkstellingsgraad
Bron: ETION op basis van OESO-data

- Een blik op de eerste twee kolommen leert om te beginnen dat een lage Gini-coëfficiënt (= lagere ongelijkheid) gepaard gaat met een hoger overheidsbeslag. Een hoge tewerkstellingsgraad heeft dan weer een prijs in termen van meer ongelijkheid. Geen enkel land staat bijgevolg drie keer in de top 5.
- Duitsland en Oostenrijk (in groene kleur) zitten daar systematisch net op of onder. België (rood) daalt van links naar rechts op de ladder af, terwijl Nederland (oranje) de omgekeerde beweging maakt. Daarmee staan wijzelf geboekstaafd als een land met een lage ongelijkheid, een hoog overheidsbeslag en een lage tewerkstellingsgraad.

Geen enkel land scoort optimaal op de drie criteria tegelijk.

- Ander opvallend gegeven, ook voor de Scandinavische landen (donkerblauw) is een hoog overheidsbeslag onvermijdelijk om de ongelijkheid terug te dringen.
- Japan, het VK en de VS zijn het spiegelbeeld. De prestaties van deze drie landen inzake tewerkstellingsgraad zijn verdeeld, al hebben de VS nog steeds een relatief hoge tewerkstellingsgraad in vergelijking met België en Frankrijk (lichtblauw). Onze zuiderburen scoren op geen enkel criterium goed en doen enkel beter dan de Zuid-Europese landen die we omwille van de leesbaarheid niet in figuur 5 hebben opgenomen.

De realiteit is er zo een van harde keuzes tussen conflicterende doelstellingen. Feitelijk schuilen er achter al deze cijfers enkele dieperliggende lessen.

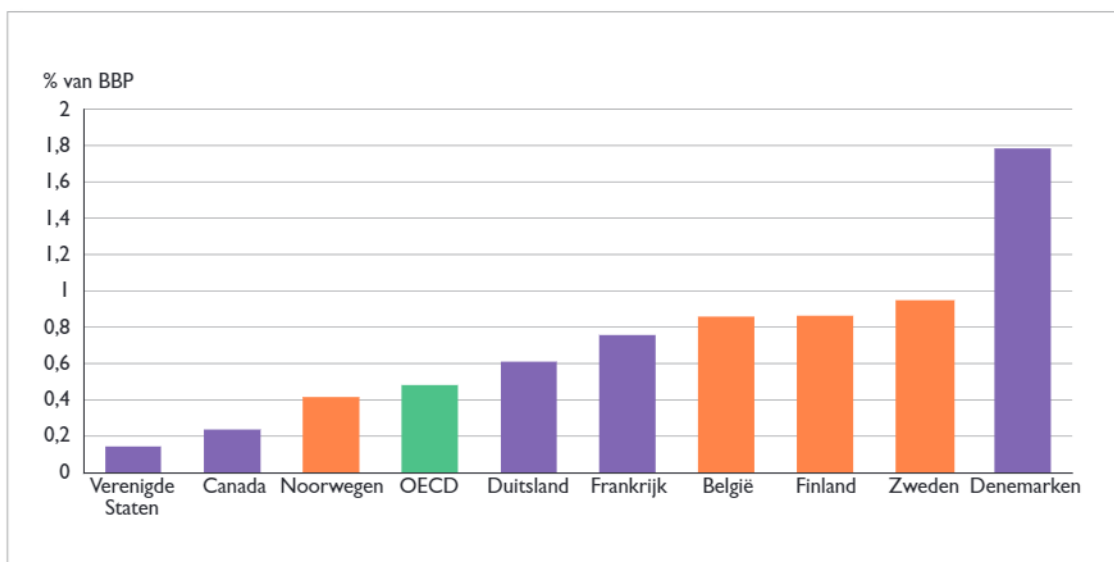
4. Activering activeren

Het voorgaande suggereert dat een aantal landen hun overheidsuitgaven suboptimaal gebruiken in functie van tewerkstellingscreatie. Dat overheidsbeslag is nodig om de ongelijkheid terug te dringen. Noorwegen, Denemarken, Finland, Zweden en Oostenrijk weten die lage ongelijkheid én hoge overheidsuitgaven ook nog eens te combineren met een relatief hoge tewerkstellingsgraad. Een mogelijke verklaring is dat deze landen het overheidsbeslag efficiënter gebruiken voor het activeren van de bevolking op arbeidsleeftijd.

Het maakt een verschil of men een deel van het overheidsbeslag gebruikt voor een eerder passief dan wel een actief arbeidsmarktbeleid. Activering betekent dat men de middelen aanwendt om mensen te activeren via toeleiding naar de arbeidsmarkt, ondersteund met degelijk onderwijs, navorming en herscholing. Van de Scandinavische landen is geweten dat er relatief veel mensen werken in de publieke sector. De kunst is echter om jobs bij de overheid een onderdeel te laten zijn van een ruimer activeringsbeleid alsook in functie van een kwalitatieve dienstverlening aan de burger. Het doel is jobs te creëren die een onderdeel vormen van een re-integratietraject, gericht op duurzame tewerkstelling met een eventuele doorstroming naar de reguliere sector. Dit staat in contrast met het oppoetsen van werkgelegenheidscijfers door het creëren van bijkomende administratie en ambtenarij.

Figuur 6: Activering activeren. Het betreft 'ALMPs' (Active Labour Market Programmes) met maatregelen gericht op activering, exclusief maatregelen gericht op het behoud van werkgelegenheid.

Bron: OESO (2023: *Labour Market Programma Database*)

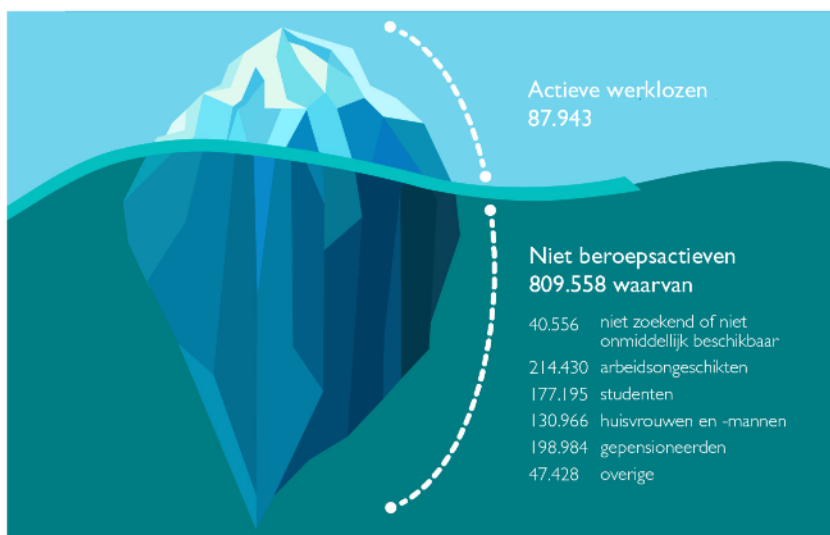


Wanneer we de budgetten inzake werkloosheidsbestrijding met elkaar vergelijken, dan valt het op dat er in Denemarken veel meer wordt besteed aan activeringsprogramma's (figuur 6). Het betreft maatregelen ter ondersteuning en begeleiding bij het zoeken naar werk, opleiding en allerlei werkgelegenheidsondersteunende initiatieven. Er werd geen rekening gehouden met tijdelijke werkgelegenheids- en inkomensondersteuningsprogramma's. In vergelijking met ons gaan er in Denemarken, met 1,8% van het nationaal product, dubbel zoveel middelen naar dit type beleid.

Ook Vlaanderen heeft hier lessen te trekken. De hogere tewerkstellingsgraad ten opzichte van het Belgische gemiddelde neemt niet weg dat we, bij wijze van voorbeeld, met Denemarken een tewerkstellingsdeficit van 200.000 jobs laten optekenen. Het stemt tot nadenken dat een land met vergelijkbare mogelijkheden een tewerkstellingsgraad van 75% laat optekenen tegenover 70,3% voor Vlaanderen. Dat blijkt ook uit de inactiviteitsgraad. Meer dan een vijfde (21%) van de Vlamingen op arbeidsleeftijd (20-64 jaar) – ongeveer 809.000 inactieven – werkt niet en zoekt geen werk.

Figuur 7 geeft weer waarom het niet onmogelijk is om het gat met Denemarken dicht te rijden. Het aantal officiële werklozen klopte in 2022 in Vlaanderen af op 87.943. Dit is slechts het topje van de ijsberg van het aantal potentieel beschikbare personen op onze arbeidsmarkt. Het aantal personen op arbeidsleeftijd (20-64 jaar) dat niet beroepsactief is, betreft een veelvoud van het aantal officieel werkzoekenden. De grootste categorieën daaronder betreffen gepensioneerden en studenten, maar ook arbeidsongeschikten en huismannen of -vrouwen.

Meer dan een vijfde (21%) van de Vlamingen op arbeidsleeftijd werkt niet en zoekt geen werk.



Figuur 7: Ijsberg van inactiviteit
Bron: Gebaseerd op data Steunpunt Werk op basis van Statbel - EAK

Om een deel van deze potentiële arbeidsreserve naar de arbeidsmarkt toe te leiden, zijn verschillende zaken nodig. Een fiscale hervorming kan werken lonender maken ten opzichte van niet werken (cf. werkloosheidsvallen). In dezelfde optiek is een pensioenherhervorming nodig, zodat de sociale bijdragen die een werknemer over de gehele carrière betaalt in lijn komen te liggen met de te verwachten pensioenuitkeringen. De combinatie loon en pensioen naar werk zullen het arbeidsaanbod alvast een financiële incentive tot activering geven. Maar ook een hervorming van het arbeidsmarktbeleid zelf is noodzakelijk, zoals bovenstaande cijfers illustreren.

5. Op zoek naar consensus

Een specifieke les die we tijdens onze ETION-belevingstrip naar Kopenhagen hebben geleerd, is dat maatschappelijke consensus bijdraagt tot de efficiëntie van het beleid. Wanneer mensen vertrouwen hebben in hun overheid en de openbare instituties, dan kan er veel sneller worden geschakeld. Dat bleek ook tijdens de coronacrisis, toen er niet alleen in Denemarken maar ook in andere Scandinavische landen veel sneller werd gereageerd op de arbeidsmarktuitdagingen die de pandemie met zich meebracht.

Er heerst in Denemarken ook een grote consensus onder de sociale partners. Het sanctioneersbeleid is er op zich niet strenger dan bij ons, maar Denen weten dat ze niet onbepaald in de tijd werkloos kunnen blijven. De maximumduur bedraagt twee jaar (afhankelijk van bepaalde voorwaarden). De werkloosheidsuitkering kan oplopen tot 90% van het laatst verdiende loon. Men weet echter ook dat de overheid en de arbeidsbemiddelingsdiensten efficiënt opereren, zodat de tewerkstellingskansen worden gemaximaliseerd op basis van vorming en opleiding. Een tijdelijke job kan een periode van langdurige werkloosheid vermijden en verhoogt de kansen op een meer gepaste betrekking.

Het vertrouwen is ook een gevolg van het feit dat deze maatschappelijke keuzes worden geëxpliciteerd. Optimaal arbeidsmarktbeleid vergt een goed begrip van de verschillende ruilverhoudingen tussen conflicterende doelen. Uit onze analyse van het trilemma tussen ongelijkheid, tewerkstelling en overheidsbeslag is gebleken dat geen enkel land in staat is om optimaal te scoren op de drie criteria tegelijk. Er moeten harde keuzes worden gemaakt. Wanneer die keuzes niet worden geëxpliciteerd, dan verzanden maatschappelijke discussies in halve waarheden.

En dat verklaart mee waarom er in ons land zo weinig vooruitgang wordt geboekt. Er werden in het verleden regelmatig voorstellen geformuleerd. Vaak ook onder het mom van 'Scandinavische lessen'. Die lessen vervallen al te vaak in 'cherry picking'. Aan de rechterzijde van het politiek spectrum verheerlijkt men de beperking in de tijd van de werkloosheidsuitkeringen. Ter linkerzijde prijst men de hoge sociale uitgaven. De hamvraag is echter waarvoor die uitgaven worden gebruikt?

De echte Scandinavische les die wijzelf met ETION in Kopenhagen hebben geleerd, is dat het gaat om een én-én-verhaal. Je koppelt een beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd aan een zeer intensieve activering. Een inclusieve arbeidsmarkt is immers gebaseerd op rechten én plichten. Activering is meer dan het uitdelen van cheques. Maar een beperking van de werkloosheidsuitkering in de tijd is evenmin voldoende om te reactiveren. Het vertrouwen in het beleid vloeit voort uit een evenwichtige aanpak die groeit vanuit consensus tussen overheid en sociale partners.

Jobcreatie bij de overheid moet meer zijn dan het oppoetsen van de cijfers of het creëren van nieuwe bureaucratie. De re-integratie richting arbeidsmarkt vergt dat middelen worden gebruikt om vaardigheden bij te sturen. Indien we de tewerkstellingsgraad willen opdrijven, dan zullen we heel wat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt moeten activeren. Te vaak leidt overheidstewerkstelling bij ons tot concurrentie met de private sector voor schaars talent, terwijl er meer zou moeten worden ingezet op het uitbreiden van het deelnemersveld. ■

De echte Scandinavische les die wijzelf met ETION in Kopenhagen hebben geleerd, is dat het gaat om een én-én-verhaal.

(Foto: Kaitoo Hillewaere)



Geert Janssens

Auteur: Geert Janssens (hoofdeconoom ETION)
Eindredactie: Isabelle Verlinden
Vormgeving: Vicky Knaepen
Illustratie: Shutterstock
E-mail: geert.janssens@etion.be
Twitter: @jrgeert
Website: www.etion.be
V.U.: Serge Huyghe namens ETION
Ledenwerking vzw