



Wat we zelf doen, doen we (misschien) beter: Welke staatshervorming voor een betere arbeidsmarkt?

2010/13
23 | 08 | 2010



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

De onderhandelingen over een nieuwe en grote staatshervorming lopen. Het arbeidsmarktbeleid ligt daarbij op tafel. Staatshervorming is een politieke strijd over macht, ideologie en centen. Het Itinera Institute doet een poging om die strijd te objectiveren voor het terrein van de arbeidsmarkt. We presenteren een leidraad voor het debat rond een staatshervorming voor een betere arbeidsmarkt.

Een pragmatische basisfilosofie gebiedt de vaststelling dat staatshervorming in arbeidsmarktbeleid betekent dat de **regio's meer bevoegd worden voor het "actieve", op inzetbaarheid gerichte beleid**, terwijl het federale niveau bevoegd blijft voor het "passieve" arbeidsrecht. Verschillende scenario's zijn daarbij denkbaar: "Mini", "Medium", en "Maxi".

Itinera stelt voor het debat te groeperen rond drie clusters:

Cluster werkloosheid: het consequent doortrekken van de strategie van begeleiding, activering, investering en toereiken van werk door regionalisering op het vlak van controle- en sanctioneringsbevoegdheid (Piste 1), invulling en toepassing van de "passende arbeid" (Piste 2), Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (Piste 5), inschakelingseconomie (Piste 8) en besteding van de werkloosheidsuitkering (Piste 13).

Cluster transitie: het uitbouwen en bevorderen van mechanismen voor verandering en jobevolucie op een dynamische arbeidsmarkt, door regionalisering op het vlak van uitzendarbeid (Piste 6), outplacement en wedertewerkstelling bij herstructurering (Piste 7), verlofstelsels en loopbaanrekening (Piste 11) en de actieve pijler van een vernieuwd ontslagrecht (Piste 14).

Cluster doelgroepen: het coördineren en samenbrengen van de hefboomen voor beleid gericht op achtergestelde groepen op de arbeidsmarkt, door regionalisering op het vlak van vormingstelsels (Piste 3), arbeidsbemiddeling voor leefloners (Piste 4), banenplannen (Piste 9) en diversiteitsbeleid (Piste 12).

Daarnaast zijn **organisatie en financiering een echte beleidsknoop**. Financiering moet ook responsabiliseren en solidariteit organiseren. Ook daar zijn verschillende opties denkbaar, die allemaal een objectivering van regionale verschillen vergen. Het eenvoudigst is de "**Optie logica**", die gedeeltelijke fiscale autonomie combineert met transparante solidariteit binnen een overkoepelende en duurzame herziening van de financieringswetgeving.

A. Een pragmatische basisfilosofie: “actief” voor regio’s – “passief” blijft federaal

De uitslag van de recente federale verkiezingen heeft het momentum voor een verdere staatshervorming versneld. Zowat alle politieke partijen, langs beide kanten van de taalgrens, hebben publiekelijk de noodzaak van een nieuwe en grote staatshervorming onderkend. Het arbeidsmarktbeleid wordt daarbij uitdrukkelijk genoemd.

Het Itinera Institute heeft geen “a priori” houding ten aanzien van de factor staatshervorming. Onze insteek is er één van pragmatisme, werkbaarheid en efficiëntie. Pragmatisme verplicht ons tot een dubbele voorafgaande vaststelling:

- Er zijn geen zesendertig wegen om de staatsstructuur inzake arbeidsmarkt te hervormen en het debat terzake vertrekt niet vanaf nul: **er zijn al verworvenheden in de richting en de lotsbestemming van de staatsstructuur** inzake arbeidsmarkt en de klok zal in deze niet worden teruggedraaid. Het komt er op aan de evolutie door te trekken op een wijze die toelaat de organisatie van de arbeidsmarkt zo effectief mogelijk af te stemmen op regionale verschillen, zowel inzake arbeidsmarktrealiteit als inzake arbeidsmarktvisie.

- **De finaliteit van de staatshervorming is een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt.**

“

De finaliteit van de staatshervorming is een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt.

”

Vanuit die optiek, is er een brede consensus dat het weinig zin heeft om de basisregels van het arbeidsrecht als zodanig, die de respectieve verplichtingen tussen werkgevers en werknemers bepalen, diepgaand te regionaliseren. Dat zou immers leiden tot een enorme complexiteit en de kleine Belgische arbeidsmarkt, die gekenmerkt wordt door grote pendelbewegingen van en naar Brussel en in mindere mate tussen de andere gewesten, in drie verschillende en overlappende stelsels opsplitsen. In plaats van de werking te verbeteren, zou dit een bijkomende hypotheek leggen op de dynamiek van de arbeidsmarkt in ons land. Er is absoluut een modernisering van het arbeidsrecht nodig, maar die wordt het best nationaal gerealiseerd. Dat belet evenwel niet dat de raakvlakken tussen het zuivere arbeidsrecht en de domeinen die tot regionale bevoegdheden behoren, wel degelijk op de tafel van de staatshervorming kunnen liggen.

De hedendaagse realiteit van de bevoegdheidsverdeling op de arbeidsmarkt is genoegzaam bekend. De regio’s – Vlaanderen, Wallonië, en Brussel¹ – hebben gaandeweg bevoegdheden verkregen over arbeidsbemiddeling, opleiding en vorming. In het recente verleden zijn al stemmen opgegaan om deze evolutie consequenter door te trekken, zowel vanuit de partijpolitiek (het initiatief Vandenbroucke-Marcourt) als vanuit arbeidsmarktinstellingen (VDAB)². Itinera sluit zich aan bij deze basishouding. In essentie is de oriëntatie simpel:

- De regio’s worden steeds meer bevoegd voor de actieve kant van arbeidsmarktbeleid: aan de vraagzijde

(alles wat banencreatie bevordert), aan de aanbodzijde (alles wat inzetbaarheid en tewerkstellingskansen van werkzoekenden bevordert), en aan de link tussen beide (het 'matchen' van vraag en aanbod).

- De federale overheid blijft bevoegd voor het regelen van de statische, passieve kant van arbeidsmarktbeleid: de rechten en plichten van werkgevers en werknemers in de context van tewerkstelling als zodanig.

“

De oriëntatie is simpel: de regio's worden steeds meer bevoegd voor de actieve kant van arbeidsmarktbeleid, terwijl de federale overheid blijft bevoegd voor het regelen van de statische, passieve kant van het arbeidsrecht.

”

kelen we voor financiering en het bevorderen van de verantwoordelijkheid en efficiëntie op elk beleidsniveau?

Deze Belgische evolutie sluit overigens aan bij de internationale trend van regionalisering van arbeidsmarktbeleid en illustreert de overtuiging dat regionalisering een middel kan zijn om regionale verschillen – zowel inzake politieke overtuiging als inzake economische realiteit – te vertalen naar een betere werking van de arbeidsmarkt in zijn geheel.³

Vanuit die basisfilosofie blijven er eigenlijk maar twee restvragen. Hoever wordt deze basisoriëntatie doorgetrokken, in het bijzonder in de grijze zones tussen "actief" en "passief"? Welke mechanismen ontwik-

B. Drie scenario's voor verdere staatshervorming: Mini – Medium – Maxi

Hoever gaan we verder in de natuurlijke evolutie die de regio's meer bevoegd maakt voor het actieve aspect van arbeidsmarktbeleid in België? Dat is in essentie een partijpolitieke discussie, waarvan de invulling afhangt van de compromisvorming die elke staatshervorming inhoudt. Afhankelijk van de politieke configuratie, suggereren we drie scenario's: een "Mini", die alleen bescheiden vooruitgang boekt, een "Medium"-versie die de logica verder doortrekt, en een "Maxi"-scenario dat de invulling van het actieve gedeelte consequent tot in het gaatje doet. In alle drie de hypothesen vertrekken we van de moderne interpretatie dat de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen federaal en regionaal, een invulling moet krijgen die de regio's tot de dynamo's van het actieve, op inzetbaarheid gerichte arbeidsmarktbeleid moeten maken. Itinera spreekt zich niet uit over de uiteindelijke eindmeet van de oefening. We willen vooral aangeven hoe we, in het steeds organische en stapsgewijze proces van staatshervorming, een coherente visie en richting kunnen brengen.

Het scenario "Mini"

In dit scenario beperkt de evolutie zich vooral tot het meer coherent en consequent maken van de bestaande bevoegdheidsverdeling, eerder dan een verdere doortrekking daarvan in werkelijk nieuwe domeinen. De volgende elementen staan dan op het menu:

Piste 1. Overhevelen van controle- en sanctioneringbevoegdheid in de werkloosheidsverzekering

Het is een oud zeer dat de regio's bevoegd zijn voor het begeleiden en activeren van werklozen maar geen zeggingschap hebben in de controle- en sanctionering van werkbereidheid, die bij de RVA ligt. Uiteraard is er institutioneel overleg tussen de niveaus, maar beter en efficiënter is het verenigen van de bevoegdheden in één hand.

Piste 2. Regionale invulling en toepassing van de "passende arbeid"

Dit is het doortrekken van het voorgaande. De essentie van werkloosheidsverzekering is de zoektocht naar een "passende dienstbetrekking" en de controle van de bereidheid van de werkloze die te aanvaarden. In dit scenario blijft de wettelijke definitie federaal, maar krijgen de regio's de zeggingskracht om de toepassing en interpretatie ervan regionaal te bepalen.

Piste 3. Regionaliseren van federale vormingstelsels

In dit scenario wordt de bevoegdheid voor verlofstelsels die essentieel dienstig zijn voor de inzetbaarheid van de werknemer regionaal gemaakt, in het verlengde van de regionale concentratie van die beleidsdoelstelling. Het gaat dat in het bijzonder voor het stelsel van betaald educatief verlof. In dezelfde zin kan ook de federale organisatie van het leerlingstelsel (het vroegere "industriële leerlingwezen") tot het regionale niveau worden gebracht, om aldaar te kunnen aansluiten met de bestaande regionale bevoegdheden inzake opleiding en onderwijs.

Piste 4. Regionalisering arbeidsbemiddeling voor leefloners

Arbeidsbemiddeling van werklozen behoort vandaag tot de regionale kerntaken. Nochtans is de activering van leefloners via de federale OCMW-wetgeving toebedeeld aan de gemeenten. Ook hier kan de logica van regionale concentratie een regionalisering van deze inrichtende bevoegdheid suggereren.

Piste 5. Regionalisering van de Plaatselijke Werkgelegenheids-agentschappen

Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen zijn, in samenwerking met de RVA bevoegd voor organisatie en controle van activiteiten die buiten de reguliere arbeidscircuits vallen. De activiteiten worden verzorgd door werklozen en kunnen diverse vormen en bestemmingen aannemen. De essentie is echter de bevordering van de kennis, ervaring en werkkansen voor werklozen. Vanuit die optiek kan deze bevoegdheid, in het verlengde van de regionale missie voor actieve inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, best in de cluster van regionale bevoegdheden worden ondergebracht, om aldaar te kunnen samenlopen met de vorming en begeleiding van werklozen, die nu al regionaal zijn.

Het scenario "Medium"

Dit scenario behoudt de "Mini"-versie en gaat daarenboven voor een verdere doortrekking van de bestaande bevoegdheidsverdeling in nieuwe domeinen. Daarbij speelt opnieuw de moderne houding van een "actieve" invulling van arbeidsmarktbeleid, maar vermijden we de grijze zones die de bevoegdheid in de "actieve" sfeer doen overlappen met klassieke componenten van "passieve" arbeidsregulering.

Piste 6. Regionalisering van de uitzendarbeid

Er zijn twee manieren om naar uitzendarbeid te kijken. Langs de ene kant is het een systeem voor flexibele tewerkstelling. Langs de andere kant is het de ingangspoort tot de arbeidsmarkt en een springplank voor zij die tussen twee vaste jobs zitten, een vorm van private arbeidsbemiddeling. Vanuit die laatste optiek kan geargumenteed worden dat de bevoegdheid daarover best ligt bij het niveau dat al de publieke arbeidsbemiddeling regelt: de regio's.

Piste 7. Regionale transitiebevoegdheid: outplacement en wedertewerkstelling bij herstructurering

Net zoals bij uitzendarbeid, vertaalt dit beleidsdomein het besef dat inzetbaarheid op de arbeidsmarkt niet alleen de "plaatsing" maar ook de "herplaatsing" beslaat. In een steeds wisselende economische context, wordt occasionele baanverandering een essentieel onderdeel van algemene werkzekerheid in de levensloop van de loopbaan. De regionale bevoegdheid inzake begeleiding en activering wordt daarom best doorgetrokken in situaties van verandering bij ontslag. Dat geldt voor de algemene regeling van outplacement, en voor de bijzondere regeling van tewerkstellingscellen bij herstructurering. Regionalisering zal hier de daadkracht en de slaagkansen van het werkgelegenheidsbeleid bevorderen.

Piste 8. Regionalisering inschakelingseconomie

De zogenaamde "sociale economie", die een geheel van sectoren beslaat die niet tot het klassieke marktgebeuren behoren, dekt voor een stuk ook een "inschakelingseconomie", gericht op de integratie in de arbeidsmarkt van sommige doelgroepen. Daartoe dienen o.a. instrumenten als het Kringloopfonds, het Federaal Inschakelingsbedrijf en het Opleidingsfonds Dienstencheques. Opnieuw in het consequent doortrekken van het actieve arbeidsmarktbeleid, kan er voor geopteerd worden deze deeldomeinen door te sluizen naar het regionale niveau.

Piste 9. Regionalisering banenplannen

Ons land kent meer dan 110 banenplannen die de tewerkstelling van allerlei doelgroepen op de arbeidsmarkt willen bevorderen, verspreid over de verschillende beleidsniveaus (zie www.aandeslag.be). In het recente verleden is de nodige politieke spanning ontstaan omdat sommige federale maatregelen in conflict kwamen met regionale oriëntaties. In een basisfilosofie die er van uitgaat dat het beleid voor inzetbaarheid en de afstemming van vraag en aanbod regionaal ligt, gebiedt de logica een evolutie van het doelgroepenbeleid naar een volle bevoegdheid voor de regio's.

Piste 10. Regionalisering tijdelijke arbeidsvergunningen economische migratie

Arbeidsvergunningen zijn een instrument van selectieve arbeidsimmigratie dat inspeelt op de noden van de arbeidsmarkt. Die noden verschillen sterk regionaal. Het is technisch niet gemakkelijk federaal een kader te bepalen dat inspeelt op alle verschillende noden. Partijpolitiek gezien is het nog moeilijker, omwille van meningsverschillen tussen Noord en Zuid omtrent de rol van economische immigratie. Anderzijds is het onwenselijk dat er structurele beleidsverschillen in arbeidsmigratiebeleid zouden bestaan tussen de regio's van het kleine België, want dat zou de deur openzetten voor oncontroleerbare interne migratie tussen regio's. Vanuit die optiek kan het wenselijk zijn dat de regio's niet alleen de vergunningen uitreiken, zoals vandaag, maar ook – eventueel binnen een federaal kader – de bevoegdheid krijgen voor het bepalen van de voorwaarden voor tijdelijke arbeidsvergunningen voor economische migratie. Op die manier ontstaat meer ruimte voor in te spelen op regionale economische noden, terwijl het risico van een overloop van interne migratie beperkt blijft.

Het scenario “Maxi”

Dit scenario bouwt voort op de andere, maar beoogt een werkelijk transversale invulling van de “actieve” component van arbeidsregulering ten bate van het regionale niveau, zelfs waar dit op het terrein komt dat ook vanuit een federaal perspectief kan vertaald worden als behorende tot de sociale zekerheid of het arbeidsrecht.

Piste 11. Regionalisering van carrièregerichte verlofstelsels en/of de loopbaanrekening

De Belgische arbeidsmarkt kent een kluwen van bijzondere verlofstelsels, vaak met daaraan gekoppelde uitkeringsregimes.(4) Wie de regionaliseringsagenda ten bate van inzetbaarheid en arbeidsmarktintegratie consequent wil doortrekken, kan met de kam door het kluwen gaan en de verlofstelsels regionaliseren die in essentie de carrièrevorming bevorderen en de combinatie van leven en werken beogen. Dergelijke stelsels zijn immers een onderdeel van een algemene visie over de carrière als levensbaan, met het oog op een betere inzetbaarheid en meer tewerkstellingskansen doorheen het menselijke leven. Het kan dan gaan om stelsels zoals het tijdskrediet, ouderschapsverlof, moederschapsverlof, palliatief verlof, of vaderschapsverlof. Een tussenoplossing kan gelegen zijn in de combinatie van een federaal financieel kader met regionale regelgevende uitvoering over de besteding ervan, opnieuw met het oog op de zo goed mogelijke afstemming van de middelen op de persoonlijke en lokale noden. Uiteraard kan dit geïntegreerd worden in het alternatieve stelsel van de loopbaanrekening, dat we elders hebben voorgesteld als een maatoplossing voor langere en meer aangepaste levensloopbanen.(5) Ook hier kan het kader federaal worden bepaald, om regionaal te worden ingevuld.

Piste 12. Regionalisering diversiteitsbeleid voor privésector

De regio's hebben vandaag vooral een ondersteunende en geen regelgevende bevoegdheid inzake diversiteit op de werkvloer in de privésector. Om de twee aan elkaar te koppelen, kan overwogen worden om

– binnen het eengemaakte Europese kader – alvast dat regulerende aspect van de arbeidsorganisatie tot de regionale bevoegdheid toe te wijzen. Daarbij speelt dan de filosofie dat diversiteit een instrument van arbeidsmarktintegratie is, waarvan de werking verbetert indien het kan toegespitst worden op de lokale behoeften via een aangepast regionaal instrumentarium.

Piste 13. Regionalisering besteding werkloosheidsuitkering

In de klassieke visie is de werkloosheidsverzekering een vorm sociale zekerheid, die een uitkeringsgarantie biedt aan wie onvrijwillig zonder werk zit. In een moderne benadering wordt de werkloosheidsverzekering meer en meer als een instrument van arbeidsmarktbeleid gezien, waarbij het dient om de werkloze op alle vlakken op te vangen en te helpen naar een nieuwe job. Dat verklaart de tendens naar persoonlijke begeleiding en activering. Wie die tendens volledig doortrekt, komt tot de bevinding dat de besteding van het budget van de werkloosheidsuitkering zelf ook geregionaliseerd kan worden. De organisatie en voorwaarden van de werkloosheidsuitkering zelf kunnen nog federaal blijven, afgezien van de voormelde definiëring van de “passende arbeid”. Maar het budget van de uitkering kan worden gepoold met andere instrumenten als één pakket dat op regionaal niveau kan gemobiliseerd worden om de re-integratie op de arbeidsmarkt te bevorderen. Zo wordt alles in één sterke hefboom samengebracht: de bestaande regelingen voor begeleiding, alle steunmaatregelen (zie boven), alsook het individuele uitkeringsbudget per werkloze, om vervolgens vertaald te worden in een individueel traject als onderdeel van de sluitende aanpak. Op die manier wordt ook het aloude debat rond de duurtijd van de werkloosheidsuitkeringen overstegen: de regionale instanties kunnen dan, op maat van de werkzoekende, beslissen wat het beste de re-integratie bevordert op welk moment van de werkloosheid, en vrij het budget besteden als uitkering, als een andere steun, of in een combinatie.

Piste 14. Regionalisering van de actieve pijler van het nieuwe ontslagrecht

Samen met vele andere arbeidsmarktdeskundigen hebben wij een voorstel gedaan om, in het kader van het fameuze “eenheidsstatuut” arbeiders/bedienden werk te maken van een nieuw ontslagrecht over twee pijlers⁶:

- een pijler vergoeding, met vaste en forfaitaire opzegvergoedingen;
- een pijler activering en investering, waarbij een deel van de ontslagkost – via een spaarformule die aanvat tijdens de tewerkstelling – opzij wordt gezet voor aanwending met het oog op een nieuw job na ontslag.

Hoewel onderdeel van het ontslagrecht als zodanig, en dus van het federale arbeidsrecht, kan de uitwerking en toepassing van de activeringspijler dan opnieuw tot het regionale niveau worden gebracht. Het federale niveau bepaalt met andere woorden de omvang ervan, maar de invulling en toepassing wordt regionaal, om aldus een symbiose te bevorderen met andere regionale bevoegdheden tot begeleiding en re-integratie. Dit is het doortrekken van hierboven voorgestelde regionaliseringsoptie voor outplacement.

Piste 15. Gedeeltelijke regionalisering van arbeidsduur en atypische arbeidscontracten

Wie de kelk van de regionaliseringsgedachte helemaal wil ledigen, kan niet omheen de vaststelling dat sommige atypische flexibiliteitsmechanismen uit het arbeidsrecht verbindbaar zijn met de filosofie van actieve loopbaanontwikkeling en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. In wezen gaat het hier om het parallelle argument als bij uitzendarbeid (zie boven), maar doorgetrokken naar meer klassieke delen van het arbeidsrecht.

Zo is de kern van de klassieke en vaste arbeidsduurregeling omzwachteld in een geheel van uitzonderingen die, binnen gestelde grenzen, een andere en langere inzetbaarheid van personeel mogelijk maken, daarmee inspeland op behoeften van flexibiliteit ten bate van zowel de onderneming als de tewerkstellingsskansen van de werknemer. Vanuit die optiek zou bijvoorbeeld de harde kern van de arbeidsduurregeling federaal kunnen blijven, terwijl de regio's de bevoegdheid zouden krijgen voor het invullen van het flexibele deel, binnen een federaal begrensd arbeidsuurpakket op jaarbasis. In dezelfde zin is het niet ondenkbaar dat regio's, geheel of gedeeltelijk, bevoegdheid zouden verwerven over het bepalen van de modaliteiten van atypische tewerkstelling zoals deeltijdarbeid, eventueel opnieuw binnen federaal te bepalen grenzen. Op die wijze zouden regio's niet alleen kunnen inspelen op de wisselende behoeften van hun verschillend economisch weefsel. Ze zouden daarenboven ook meer autonoom beleidsmatig vertaling kunnen geven aan hun eigen politieke overtuiging over de oriëntatie van arbeidsregulering.

Piste 16. Regionale CAO's zijn vooral een politiek symbool

In het verleden is al de nodige inkt gevloeid over de Vlaamse wens tot een mechanisme voor regionale collectieve arbeidsovereenkomsten (CAOs), tot en met een veroordeling door het Grondwettelijk Hof. De slogan van de "Vlaamse CAO" past minder in de hier aangehouden filosofie van regionalisering voor actieve inzetbaarheid, en meer in een agenda van autonomie op zich.

Er is uiteraard het gegeven van verschillende niveaus van economische ontwikkeling over de verschillende regio's van het land, maar dat rechtvaardigt minder de creatie van gescheiden regionaal sociaal overleg. Alle CAOs bepalen per definitie minimumvoorwaarden. Het is vandaag al zo dat Vlaanderen gemiddeld hogere lonen betaalt dan Wallonië, in het verlengde van zijn gemiddeld hogere arbeidsproductiviteit.⁷ Daarenboven blijven er grote sectorale verschillen en individuele ondernemingsverschillen binnen elke regio. Daar ligt precies de knoop. Om lonen beter te kunnen doen aansluiten op verschillen in economische ontwikkeling, is een lager bevoegdheidsniveau geen oplossing. **Men moet dan kunnen gaan voor een systeem van voorwaardelijke en tijdelijke afwijking van loon-CAOs op individueel ondernemingsniveau.**⁸

Daarnaast kan de regionale CAO natuurlijk een rol vervullen als doortrekking van regionale wetgevende bevoegdheden op het niveau van het sociaal overleg. Een uitgebreid arsenaal aan regionale arbeidsmarktbevoegdheden maakt de combinatie met regionaal sociaal overleg onafwendbaar in een land dat – zoals België – zweert bij de traditie van het "overlegmodel". Strikt genomen, is daarvoor echter geen aparte

constructie voor regionale CAOs noodzakelijk: de sociale partners kunnen perfect binnen het bestaande wetgevende kader onderhandelen voor het regionale niveau. **Regionale CAOs kunnen met andere woorden binnen de bestaande federale wetgeving.** Alleen hebben de sociale partners tot op heden een afkeer betoond van de regionale weg, omdat de gelijke federale uitbouw van arbeidsbescherming hun beleidsdoelstelling was. Dat kan en zal normaal spontaan veranderen samen met een veranderde bevoegdheidsverdeling tussen het federale en het regionale niveau. Een bijzonder kader voor regionale

“
De noden van de arbeidsmarkt wettigen een focus van de bevoegdheidsherverdeling in drie clusters: werkloosheidsbeleid, transitiebeleid en doelgroepenbeleid.

CAOs blijft ook dan vooral een politieke en minder een arbeidsmarkttechnische optie: een mechanisme om de effectieve regionale invulling van regionale bevoegdheden politiek te versnellen, eerder dan een noodzakelijk instrument om regionale standaarden juridisch mogelijk te maken.

C. Welke prioriteiten voor de staatshervorming van 2010-2014?

”
Het menu van de mogelijke staatshervorming voor de arbeidsmarkt bevat dus vele ingrediënten. Het partijpolitieke en communautaire spel zal in belangrijke mate bepalen wat er effectief gekookt zal worden. Itinera bekijkt de discussie vanuit de fundamentele en structurele uitdagingen van de arbeidsmarkt die we elders hebben geschetst.⁹

Vanuit die optiek moet er een echte versnelling kunnen komen in het beleid van begeleiding naar, en toereiken van, werk. De combinatie van massawerkloosheid, achtergestelde groepen en tienduizenden open vacatures, tegen de achtergrond van toenemende vergrijzing, dwingt ons tot meer mobilisatie voor effectieve inzetbaarheid en activiteit op de arbeidsmarkt. Daarvoor zijn krachtige hefboomen nodig, die niet alleen op korte termijn maar ook (en vooral) structureel de kansen op werk, en de werking van de arbeidsmarkt kunnen verbeteren.

Vanuit die invalshoek stelt Itinera voor om het debat rond staatshervorming te groeperen rond drie centrale clusters:

1. Cluster werkloosheid: het consequent doortrekken van de strategie van begeleiding, activering, investering en toereiken van werk door regionalisering op het vlak van controle- en sanctioneringsbevoegdheid (Piste 1), invulling en toepassing van de “passende arbeid” (Piste 2), Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (Piste 5), inschakelingseconomie (Piste 8) en besteding van de werkloosheidsuitkering (Piste 13).

2. Cluster transitie: het uitbouwen en bevorderen van mechanismen voor verandering en jobevolutie op een dynamische arbeidsmarkt, door regionalisering op het vlak van uitzendarbeid (Piste 6), outplacement en wedertewerkstelling bij herstructurering (Piste 7), verlofstelsels en loopbaanrekening (Piste 11) en de actieve pijler van een vernieuwd ontslagrecht (Piste 14).

3. Cluster doelgroepen: het coördineren en samenbrengen van de hefboomen voor beleid gericht op achtergestelde groepen op de arbeidsmarkt, door regionalisering op het vlak van vormingstelsels (Piste 3), arbeidsbemiddeling voor leefloners (Piste 4), banenplannen (Piste 9) en diversiteitsbeleid (Piste 12).

D. Mechanismen en financiering zijn de echte beleidsknoop

Staatshervorming is veel meer dan bevoegdheidsverdeling alleen. Naast de discussie over de beleidsdomeinen voor regionalisering, **zit een belangrijke uitdaging in de effectieve constructie van een werkbare en duurzame de-federalisering op het vlak van organisatie en budgettering.** Centraal daarbij staan het financieringsmechanisme en de interacties tussen de verschillende regio's enerzijds, en tussen de regio's en het federale niveau anderzijds.

Wat betreft de interacties tussen de regio's, bevelen we aan dat het bestaande bevoegdheidsonderscheid tussen gemeenschappen (opleiding en vorming) en gewesten (begeleiding en plaatsing) zou verdwijnen. Bevoegdheden gericht op de arbeidsmarkt zouden het best gegroepeerd worden op het bestuursniveau dat het dichtst bij de arbeidsmarkt staat. Vandaag is dat toch vooral het gewest. Maar beter dan de keuze tussen gemeenschap en gewest, is een algemene structurele oplossing voor de complexe mix tussen gemeenschappen en gewesten in het Belgische staatsmodel.

Daarnaast moet er systematisch over gewaakt worden dat een verdere bevoegdheidsherverdeling tussen de regio's **geen bijkomende grenzen optrekt voor arbeidsmobiliteit tussen de gewesten.** Gebrekkige geografische mobiliteit is één van de structurele knelpunten op de Belgische arbeidsmarkt en verklaart mede de onbegrijpelijk hoge verschillen tussen arbeidsmarktprestaties tussen de kleine gewesten in een klein land als het onze. Het verdient aanbeveling om, via een commissie waarin alle bevoegdheidsniveaus worden samengebracht en waarin ook de sociale partners en andere arbeidsmarktactoren zijn vertegenwoordigd, een overleg te institutionaliseren met als taak de inter-gewestelijke arbeidsmobiliteit te bevorderen en mogelijke knelpunten aan te pakken. Dit overlegplatform zou de bevoegdheid kunnen krijgen om inter-gewestelijke initiatieven te ontwikkelen.

Ook tussen de regio's en het federale niveau zal een structurele beleidscoördinatie aangewezen zijn. De arbeidsmarkt is en blijft de afgeleide van een brede economische context die ook federaal op tal van beleidsdomeinen wordt beïnvloed en gereguleerd. Bijvoorbeeld vanuit de optiek van inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, is het evident dat federale uitkeringsstelsels in de sociale zekerheid – er van uitgaande dat die op het federale niveau blijven – een impact zullen hebben op de effectiviteit van regionaal arbeidsmarktbeleid dat voor activering gaat. Regionalisering mag geen regionale isolering betekenen. Integendeel, om de regionale arbeidsmarktbevoegdheden maximaal te laten renderen, zal een sterk samenwerkingsfederalisme noodzakelijk zijn.

Het financieringsluik is het meest delicate. Wanneer geopteerd wordt voor een verdere regionalisering van bevoegdheden, dan moet daaraan ook – minstens voor een deel – budget worden gekoppeld. Investeren in mensen en begeleiden van werkzoekenden vergt middelen. Modern arbeidsmarktbeleid kost dus geld. Maar succesvol arbeidsmarktbeleid brengt ook geld op, onder de vorm van tewerkstelling en

terugdringing van werkloosheid. Naast de pure **financiering** – zijnde het genereren van middelen voor bevoegdheden – moet er dus ook gewaakt worden over **responsabiliseren** – zijnde het belonen en het bestraffen voor het respectievelijk goed of slecht uitoefenen van die bevoegdheden. Dat laatste is vandaag nog onvoldoende het geval. Langs de ene kant betekent regionale werkloosheid een financiële last op alle regio's die samen de sociale zekerheid financieren, met per saldo transfers ten nadele van Vlaanderen. Langs de andere kant zorgt tewerkstelling voor meerinkomsten voor de federale schatkist, zowel in inkomstenbelasting en sociale zekerheid, maar zonder directe return voor de regio waarin de tewerkstelling wordt gerealiseerd. Tot slot moet elk financieringsmechanisme ook tegemoetkomen aan de economische realiteit van België. Ons land kent structurele verschillen in economische ontwikkeling tussen Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Staatshervorming is per definitie onhaalbaar als een achtergestelde regio daarin een scenario van verarming ziet. Elk realistisch financieringsmechanisme voor regionaal arbeidsmarktbeleid moet dus ook een mechanisme voor **solidariteit tussen de gewesten** organiseren.

Dit alles kadert daarenboven in de bijzonder moeilijke context van de algemene Belgische staatshuishouding. Onze bestaande financieringsregeling van federale blanco cheques (dotaties) aan de regio's is budgettair onhoudbaar geworden en werkt beleidsmatig contraproductief. Tegelijkertijd zijn Brussel en de federale overheid voor een deel ondergefinancierd. Kortom: de volgende staatshervorming zal fundamenteel over de centen gaan en daarin zal dan het plaatje van financiering voor regionaal arbeidsmarktbeleid moeten ingepast worden. Vanuit die onvoorspelbare context, kunnen in essentie drie algemene opties worden voorgesteld:

1. **Optie logica:** Gaan voor gedeeltelijke regionale fiscale autonomie, met afzonderlijke en transparante solidariteitsmechanismen. Fiscale autonomie betekent meteen dat een regio het resultaat zal voelen – in bonus of in malus – van regionaal arbeidsmarktbeleid in de eigen inkomsten. Dat vergt een opening naar een minstens gedeeltelijke autonomie in de personenbelasting en/of in de opbrengst van sociale bijdragen op loon. Daarnaast moet het inter-gewestelijke solidariteitsmechanisme dan worden ontwikkeld in een bredere context van interregionale transfers binnen het vernieuwde Belgische staatsbestel.
2. **Optie voorspelbaarheid:** Forfaitaire enveloppefinanciering van de regio's, met een bonus- en malus-mechanisme in termen van resultaatparameters. Hier kan voor vaste financiering per domein of per werkloze worden gekozen, met daaraan gekoppeld een politiek akkoord over de objectieve en te bereiken beleidsdoelstellingen van het regionale arbeidsmarktbeleid. In deze doelstellingen kunnen regionale verschillen worden verwerkt. De bonus/malus vertaalt het politieke akkoord over beleidsdoelstellingen in een beloning of bestraffing op basis van het behaalde resultaat.
3. **Optie verfijning:** Federale verdeelsleutels die objectieve arbeidsmarktrealiteiten vertalen in variërende dotaties, afhankelijk van de diverse beleidsdomeinen. De link tussen dotatie en beleidsdomein zorgt automatisch voor de inbouw van solidariteit en verantwoordelijkheid. Elke regio krijgt op basis van geobjectiverde behoeften. Wie goed presteert, houdt over. Wie slecht presteert, betaalt zelf de rekening.

Uiteraard is een combinatie van opties denkbaar. **Het is ook mogelijk om de financieringscon-**

structie te variëren en toe te spitsen op het beleidspakket in kwestie. Zo is het denkbaar dat de overheveling van bevoegdheden inzake banenplannen en besteding van werkloosheidsuitkeringen gepaard gaat met een specifieke budgetoverdracht. Ook moet er steeds over gewaakt worden dat het financieringsmechanisme geen pervers effect heeft voor inter-gewestelijke mobiliteit. Gewesten mogen niet afgeraden worden, maar moeten integendeel aangemoedigd worden, voor het faciliteren van tewerkstelling in een ander gewest.

Elk van de drie vermelde opties vergt een oefening voor objectieve kwantificering van regionale economische of arbeidsmarktverschillen, opdat de regionalisering niet ten koste van solidariteit zou gaan. **In Optie Logica is de oefening het eenvoudigst.** Fiscale autonomie heeft ingebouwde mechanismen voor beloning en bestraffing, terwijl een overkoepelend en transparant solidariteitsmechanisme het vraagstuk van de arbeidsmarkt samen met andere beleidsvraagstukken kan oplossen. Daarom kan de Optie Logica de voorkeur verdienen, althans op voorwaarde dat de constructie van fiscale autonomie effectief doordacht en duurzaam geconcipeerd wordt. Dat is voor een stuk onvoorspelbaar en daarom worden dan best evaluatiemomenten ingebouwd van bij de invoering.

De andere algemene opties zijn ook verdedigbaar en kunnen zelfs beter zijn indien de financieringsconstructie van de nieuwe ronde in de staatshervorming onvoldoende doordacht en duurzaam is. Het is inderdaad niet onmogelijk om door een combinatie van politieke consensus en objectieve berekening de grenzen van solidariteit en beleidsverantwoordelijkheid tussen de regio's te bepalen. Er zijn al academische oefeningen gedaan die, op het vlak van werkloosheid, regionale verschillen wegen en objectiveren. In Nederland geldt sinds 2004 de Wet Werk en Bijstand die een objectief verdeelmodel ten behoeve van gemeenten organiseert op basis van sociale, economische en demografische indicatoren. Maar zowel de tweede als de derde optie vergen dat dergelijke kwantificerende oefeningen systematisch gebeuren en zich systematisch kunnen aanpassen aan de steeds wisselende context. Zij impliceren dus een reëel politiek risico: de werkbaarheid van het systeem is afhankelijk van een voortdurende politieke wil en politieke consensus tot het bepalen, evalueren, afdwingen en zo nodig sanctioneren van doelstellingen en parameters. Of de Belgische democratie die volwassenheid heeft, is maar de vraag.

Prof. dr. Marc De Vos

Directeur van het Itinera Institute

Referentie:

Marc De Vos, "Wat we zelf doen, doen we (misschien) beter: Welke staatshervorming voor een betere arbeidsmarkt?", Itinera Institute Analysis, 2010.

Footnotes

¹Het gaat om een mengeling van gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, met de gemeenschappen bevoegd voor opleiding en vorming en de gewesten voor begeleiding en plaatsing.

²Zie B. Cockx and B. Van der Linden (eds.), *Does it make sense to regionalize labour market institutions?*, Re-Bel 2009; F. Leroy, *Regionalisering van het arbeidsmarktbeleid: quo vadis?*, SamPol 2008, nr. 3.

³OECD, *Decentralizing Employment Policy*, 1999.

⁴Zie Nationale Arbeidsraad, *Algemene evaluatie van de bestaande verlofstelsels*, Rapport nr. 76, 2009.

⁵ie M. De Vos en J. Konings, *Van baanzekerheid naar werkzekerheid*, Itinera & Intersentia, 2007.

⁶M. De Vos, F. Leroy, L. Sels, J. Denys, D. Cuypers, R. Blanpain, F. Hendrickx, I. Marx, J. Van Steenberghe, E. Halsberghe, M/ Timmerman, W. van Eeckhoutte, J. Vranken, J. Konings, Y. Stevens, J. Van Langendonck, *Het eenheidsstatuut is veel meer dan een opzegverhaal*, De Standaard 11 februari 2010, Itinera Institute Nota 2010/12.

⁷Zie bv. R. Plasman e.a., *Les différences régionales de productivité se reflètent-elles dans la formation des salaires?*, DULBEA Working Paper 08-11RS.

⁸Zie M. De Vos en J. Konings, *Van baanzekerheid naar werkzekerheid*, Itinera & Intersentia, 2007.

⁹Zie M. De Vos en J. Konings, *Van baanzekerheid naar werkzekerheid*, Itinera & Intersentia, 2007.

Voor duurzame economische groei
en sociale bescherming