

DISCUSSIONOTA

RECHT OP ARBEID

10 JAAR NA HET ALGEMEEN VERSLAG OVER DE ARMOEDE

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid
en sociale uitsluiting

APRIL 2005



CENTRUM VOOR
GELIJKHEID
VAN KANSEN
EN VOOR RACISME
BESTRIJDING

Steunpunt tot
bestrijding van
armoede, bestaans
onzekerheid en
sociale uitsluiting



In samenwerking met Gemeenschappen en Gewesten

ARBEID, TEWERKSTELLING, ECONOMIE: WAAR WILLEN WE NAARTOE?

“De armsten willen niets liever dan te kunnen werken. Het is een manier van zijn, van zichzelf te verwezenlijken. Voor het werk dat men doet, krijgt men een loon én erkenning. En daarin komt de menselijke waardigheid tot uiting, krijgt zij gestalte. Het loon dat men voor het gepresteerde werk ontvangt, is wettig, het is een rechtvaardig en onvoorwaardelijk recht. Met dat inkomen kunnen zij hun leven organiseren en plannen, in hun behoeften voorzien en aan de toekomst denken.”

Stellen dat tewerkstelling de laatste 10 jaar uitgegroeid is tot dé politieke prioriteit in het armoedebeleid, staat wellicht gelijk met het intrappen van een open deur. Maar is deze beleidsoptie, en de concrete realisatie ervan, ook de vertaling van de prioriteiten en de noden van mensen op het terrein?

Het antwoord op deze vraag kan op diverse manieren uitgewerkt worden, maar wint wellicht aan duidelijkheid en pertinentie indien het benaderd wordt vanuit een referentiekader. Het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) reikt een aanzet tot het opstellen van zo'n kader aan door te zeggen waar men naartoe moet met arbeid, (betaalde) tewerkstelling en economie. Daartoe vertrekt het van het recht op arbeid zoals gedefinieerd door het internationaal recht (Universele Verklaring 10 december 1948, art. 23§§1-3):

“1. éénieder heeft recht op arbeid, op de vrije keuze van zijn arbeid, op billijke bevredigende arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid.

2. Allen, zonder enig onderscheid, hebben het recht op gelijk loon voor gelijke arbeid.

3. Al wie werkt heeft recht op een billijke en toereikende vergoeding die hem alsmede zijn gezin een bestaan verzekert dat overeenkomt met de menselijke waardigheid, en die, indien nodig, wordt aangevuld door alle andere middelen van sociale bescherming.”

Het recht op arbeid is verder gepreciseerd in het 'Internationaal Verdrag inzake economische en sociale rechten' (19 december 1966). De arbeidsnormen uitgevaardigd door de Internationale Arbeidsorganisatie² kunnen als verdere preciseringen beschouwd worden van dit grondrecht. Analoge invullingen bestaan op het Europees en nationaal beleidsniveau³.

De definitie van een referentiekader kan zich evenwel niet uitsluitend baseren op een (grond)wettelijke invulling van het recht op arbeid en sociale bescherming. Daarvoor is ten eerste de afdwingbaarheid en de opeisbaarheid van dit recht te beperkt of zelfs onbestaande volgens het AVA. Ten tweede is er nood aan een toetsing van dit recht aan de dagelijkse praktijk, in het bijzonder bij diegenen die uitgesloten worden van dit recht. Op basis van overleg dat plaatsvond ná en in opvolging van het AVA zou een referentiekader er als volgt kunnen uitzien⁴:

¹ Algemeen Verslag over de Armoede, p. 169.

² De Internationale Arbeidsorganisatie (1919) is een organisatie van de Verenigde Naties, en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale staten en uit vertegenwoordigers van werkgevers en van werknemers. Haar opdracht is het verbeteren van de sociale toestand van de werknemers.

³ Zie het (herzien) Europees Sociaal Handvest, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en art. 23 van de Belgische grondwet.

⁴ De hier gebruikte definitie is gebaseerd op het eerste en het tweede tweejaarlijks verslag van het Steunpunt armoedebestrijding en op het project onderzoek-actie-vorming (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004), *Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek - actie - vorming*, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussel).

- Arbeid en tewerkstelling dienen op een duurzame wijze bij te dragen tot het verbeteren van de levensomstandigheden, tot de persoonlijke ontplooiing en tot het welzijn van éénieder. Dit houdt in dat
 - iemand de kans moet hebben om in zijn levensonderhoud te voorzien via arbeid
 - adequate sociale bescherming wordt gegarandeerd indien men die kans niet (meer) heeft
 - iemand aanspraak kan maken op een stabiele én kwaliteitsvolle tewerkstelling
- Deze invulling van arbeid en tewerkstelling is een centraal element in een economie die in dienst staat van de mens en van de samenleving, een economie die per definitie sociaal zou moeten zijn⁵. Dit betekent dat:
 - de economie zich moet richten op het creëren van maatschappelijke meerwaarden en niet enkel op het maken van winst
 - bepaalde diensten moeten gevrijwaard blijven van het winststreven omwille van de maatschappelijke functies die ze vervullen
 - het onderscheid tussen hetgeen nu als de sociale en de reguliere economie wordt beschouwd op termijn zichzelf zou moeten opheffen ten voordele van één –sociale- economie

* * *

Voor de structuur van deze nota inspireren we ons op een opwaartse benadering van de arbeidsmarkt. Vertrekpunt is de situatie van personen in armoede die arbeid verrichten buiten het circuit van de arbeidsmarkt, eindpunt de maatschappelijke keuzes die vorm geven aan de economie en aan het stelsel van de sociale zekerheid. Bijgevolg onderscheiden we de volgende punten in de nota:

1. Arbeid in armoede
2. Zoekend naar een job
3. Op weg naar een goede job?
4. Een sociale economie en een efficiënte sociale zekerheid: twee kanten van dezelfde medaille?

* * *

1. Arbeid in armoede

1.1 Overlevingsarbeid en onbetaalde arbeid⁶

Indien men de relatie tussen tewerkstelling en armoede herleidt tot een kwestie van het al of niet hebben van een job, gaat men reeds voorbij aan de realiteit.

- Mensen in armoede verrichten heel wat arbeid, die gewoonlijk niet als “betaalde arbeid” beschouwd wordt. Het gaat om solidaire activiteiten (ten dienste van vrienden, buurt...), vrijwilligerswerk en zorgarbeid (voor hulpbehoevende leden uit familie of buurt). Niet zelden gaat het ook om “arbeid om te overleven”, om het hoofd te bieden aan de ellendige omstandigheden waar mensen in armoede mee geconfronteerd worden. In bepaalde gevallen verbiedt de werkloosheidswetgeving sommige van deze activiteiten via de reglementering van de toegelaten arbeid of bestaat er bij vrijwilligers heel wat onduidelijkheid over wat wettelijk mag en niet mag.

⁵ De etymologische betekenis van het woord “eco-nomie”, nl. “huishoudkunde”, is in dit opzicht verhelderend: de economie staat in dienst van iedereen van het “huis” én van de omgeving waarin men leeft.

⁶ Dit punt is mede gebaseerd op : *Beweging ATD Vierde Wereld en Lutte Solidarité Travail (1998), Uit de opgelegde inactiviteit raken*, Onderzoeks- en Vormingsinstituut in Menselijke Relaties, Brussel ; Eindverslag vooruitgangs –en toekomstcongres – armoede 2004, ‘Recht op arbeid’, p. 147-159.

- Mensen in armoede kampen vaak met een complexe problematiek op verschillende levensdomeinen, waardoor tewerkstelling –zeker op korte termijn– bemoeilijkt wordt. Het aanzetten van deze mensen tot het opnemen van een job riskeert hun levensomstandigheden in het gedrang brengen, indien er te weinig aandacht is voor hun problematiek.

1.2 Arbeid herdenken in termen van participatie?

Armoedeverenigingen vragen reeds gedurende lange tijd dat deze activiteiten meer maatschappelijke erkenning genieten. Arbeid is *"iets waar men trots op kan zijn, dat menselijke waardigheid geeft en een essentiële voorwaarde is tot persoonlijke ontplooiing en tot maatschappelijke erkenning in de samenleving."*⁷ Deze visie op arbeid vormt voor armoedeverenigingen tegelijkertijd het vertrekpunt van een kritiek op de heersende arbeidslogica en op de huidige arbeidsmarkt, die weinig kansen op zinvol werk biedt aan mensen in armoede.

- Hangt de waardigheid van de mens en van het nut van zijn activiteiten niet al te sterk af van de betaalde arbeid? Of hangt de waardigheid en het nut niet zo sterk af van de betaalde arbeid? Uit studies blijkt dat er een groot verschil is over het oordeel van het nut van arbeid door niet-werkenden, afhankelijk van hun statuut (arbeidsongeschikten, werklozen, vervroegd gepensioneerden, huisvrouwen, studenten...)⁸
- Dient arbeid niet gekoppeld te worden aan een participatie in ruime zin (ruimer dan arbeidsparticipatie), waarbij het creëren van sociale banden en van meerwaarde voor de samenleving voorop staat?⁹ Of is een dergelijke her-ijking van arbeid niet realistisch (op korte termijn) gezien de dominantie van het arbeidsethos en het feit dat betaalde arbeid nog steeds de strategische factor is bij de verdeling van inkomens?¹⁰

Het debat over een grotere maatschappelijke waardering van solidaire, zorg- of 'overlevings'-activiteiten dient in elk geval de levenskwaliteit van éénieder voor ogen te houden. De volgende elementen bijvoorbeeld zijn eveneens cruciaal:

- De rolverdeling tussen man en vrouw op het vlak van huishoudelijke arbeid. Volgens wetenschappelijke studies nemen vrouwen nog steeds onevenredig veel van deze arbeid op zich. Enkel in het tweeverdienersgezin lijkt er een tendens te zijn naar een meer gelijkwaardige taakverdeling binnen het gezin¹¹.
- De stabiliteit of zelfs lichte toename van het aantal uren betaalde arbeid die verricht wordt, en dit ondanks het feit dat de maximale, wettelijk vastgelegde, wekelijkse arbeidsduur al decennialang in dalende lijn gaat.

1.3 Het beleidsantwoord

Vanuit het beleid zijn er de laatste jaren initiatieven ontwikkeld om deze activiteiten op te waarderen, en dit door ze te integreren in de arbeidsmarkt.

⁷ AVA, p. 169

⁸ de Beer, P. (2001), *Over werken in de postindustriële samenleving*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁹ ATD Vierde Wereld (2004), *Arbeid en het recht op participatie, thematische werkgroep "Arbeid, werkloosheid, sociale zekerheid"*.

¹⁰ Eindverslag vooruitgang –en toekomstcongres –armoede 2004, 'Recht op inkomen', p. 160-170.

¹¹ Glorieux, I. & J. Vandeweyer (2002) 'Het egalitaire gezin: nog niet voor morgen. Bevindingen uit het Belgische tijdsbudgetonderzoek', In: *Over.Werk*, 2002, 3, p. 174-178.

- Een belangrijke evolutie is de uitbouw van de buurt- en nabijheidsdiensten¹²: mensen in armoede worden er tewerkgesteld met het oog op het verbeteren van hun eigen leefomstandigheden en om tegemoet te komen aan lokale collectieve behoeften. Veel belang gaat daarbij uit naar de zinvolheid van de activiteiten, naar de participatie van de werknemers en naar de participatie van de "klanten" (zijnde de buurt).

Het gaat om diensten die niet of weinig winstgevend zijn voor werkgevers op de reguliere arbeidsmarkt en die bijgevolg overheidsinvesteringen vereisen. Deze en soortgelijke diensten worden nu soms als een sector beschouwd die inspeelt op nieuwe behoeften die niet vervuld worden door de markt en die heel wat mogelijkheden bieden qua jobcreatie. Dit kan echter doen vergeten dat zo'n diensten enkele decennia geleden beschikbaar waren op de arbeidsmarkt maar gaandeweg "uitgestoten" zijn wegens niet-rendabel.

Dragen deze diensten bij tot de ontwikkeling van een arbeidsconcept dat streeft naar participatie in ruime zin?

Welke plaats dienen deze diensten te verwerven in het arbeidsmarktbeleid?

Hoe worden deze diensten gefinancierd en welke gevolgen heeft dit voor de werknemers in deze jobs qua loon en werkzekerheid en qua loopbaanperspectieven?

- Een andere beleidspiste is de valorisering van bekwaamheden opgedaan buiten het betaalde arbeidscircuit, bij de loonvorming en de aanwerving. De beleidsinitiatieven hier rond zijn nog vrij recent en nog niet geconcretiseerd. Men kan evenwel reeds aandachtspunten opnoemen bij het uitwerken van deze initiatieven:

Welke bekwaamheden moet men –prioritair– valoriseren ?

Hoe en op welke terreinen dient men te werken aan de valorisering van bekwaamheden?

2. Zoekend naar een job?

2.1. Het spook van de werkloosheid

De problematiek van de werkloosheid heeft doorheen de jaren niet aan belang ingeboet. De officiële cijfers spreken in dit verband boekdelen:

- Werkloosheidsgraad begin 2005: 12,7 procent licht dalende trend vanaf halverwege jaren '90, opnieuw stijging sinds 2002¹³
- Langdurige werkloosheidsgraad: 3,7 procent¹⁴, zelfde evolutie als bij "algemene" werkloosheidsgraad
- Werkloosheidsgraad naar leeftijd: ongeveer 25 procent van de jongeren (15-24j), ongeveer 4 procent van de oudere beroepsbevolking (50-64j)¹⁵
- Werkloosheidsgraad naar opleiding: bijna 40 procent laaggeschoolden

¹² De buurt- en nabijheidsdiensten vormen één van de peilers in de uitbouw van een meerwaardeneconomie, het perspectief dat de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten hebben vooropgesteld via het samenwerkingsakkoord van 8 september 2000. De twee andere pijlers zijn de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen.

¹³ Dit is de administratieve werkloosheidsgraad, die de verhouding weergeeft tussen de uitkeringsgerechtigde niet-werkende werkzoekenden en de totale beroepsbevolking.

¹⁴ Dit cijfer, evenals de hiernavolgende, zijn afkomstig van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS). Hun cijfers worden gebruikt bij Europese en internationale vergelijkingen en zijn gebaseerd op enquêtegegevens.

¹⁵ De werkzaamheidsgraad van de beroepsbevolking tussen 50 en 64 jaar bedraagt daarentegen 28,1 procent (EU-gemiddelde= 40;2 procent. Werkzaamheidsgraad = aandeel werkende personen in de bevolking op beroepsactieve leeftijd (15-64 j)).

- Vrouwelijke werkloosheidsgraad: in dalende lijn sedert 2002, in 2003 8, 9 procent vrouwelijke tegenover 7,7 procent mannelijke werklozen
- Werkloosheidsgraad naar origine: nog verschil van 26,7 procent tussen personen van EU- en niet-EU origine

Hoewel deze cijfers op zich een goede indicatie geven van de problematiek, is voorzichtigheid geboden bij hun interpretatie.

Vooreerst bestaan er meerdere officiële werkloosheidscijfers. Het cijfer van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) komt eind 2003 bijvoorbeeld uit op 8,2 procent werklozen. De –soms aanzienlijke– verschillen tussen de cijfers hebben vooral te maken met de wijze waarop de werklozen gedefinieerd worden.

Ten tweede is er al lange tijd kritiek op de officiële cijfers omdat ze bepaalde categorieën werklozen niet opnemen en aldus het reële aantal onderschatten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de categorie van de oudere vrijgestelde werklozen (50 jaar en ouder) en die van de bruggepensioneerden, terwijl hun aandeel –samengenomen– in het totaal aantal vergoede werklozen steeds is toegenomen sedert 1992¹⁶. Het is trouwens correcter te spreken over werkzoekenden in plaats van werklozen indien men bijvoorbeeld ook onvrijwillig deeltijds werkenden die bereid zijn meer uren te presteren wil erkennen als deel van de problematiek. Sommige alternatieve benaderingen pogen wel een vollediger beeld te schetsen. Zo maakt de “arbeidsreserve” bv. de som van het aantal werklozen, het aantal onderbezette¹⁷ werknemers en diegenen die uit de arbeidsmarkt zijn gesloten ingevolge bepaalde reglementen¹⁸. De RVA-cijfers kunnen zelf een inspiratiebron vormen voor het ontwikkelen van alternatieve benaderingen. Zo bedraagt het totaal aantal personen (werkzoekenden of werkenden) dat een RVA-uitkering ontvangt 1 171 413 in 2004.

Ten derde wordt er beleidsmatig te weinig rekening gehouden met longitudinale en dynamische cijfers. Het gaat dan bijvoorbeeld om cijfers die weergeven hoeveel (en hoeveel per type) werklozen, na een bepaalde tijd gewerkt te hebben, opnieuw in de werkloosheid belanden.

2.2. Het beleidsantwoord...

De evolutie van de jongste 10 jaar kenmerkt zich door de doorbraak van de “actieve welvaartsstaat”. Wat de werkloosheid betreft, heeft dit als gevolg dat de klemtoon enerzijds kwam te liggen op het optrekken van de werkzaamheids- of activiteitsgraad¹⁹, anderzijds op de ‘employability’ of ‘arbeidsinzetbaarheid’ van werkzoekenden en werknemers. Ter legitimatie hiervan wordt vaak verwezen naar de volgende argumenten:

- Het hebben van een job vormt een cruciale dam in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, het risico om in armoede verzeild te raken is immers afgetekend lager bij werkenden dan bij niet werkenden²⁰.

¹⁶ Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), jaarverslag 2004, p. 107-143. De evolutie van het aantal oudere vrijgestelde werkzoekenden en dit van de bruggepensioneerden werd tevens beïnvloed door wijzigingen in de toekenningsvoorwaarden tot deze statuten.

¹⁷ Men spreekt van onderbezetting wanneer voldaan wordt aan volgende vereisten: beschikken over een baan zonder voltijds te werken, bereid en beschikbaar zijn om meer uren te presteren, in een vastgesteld tijdbestek indien de mogelijkheid wordt geboden.

¹⁸ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004), *Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek - actie - vorming*, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussel, p. 106-111.

¹⁹ Activiteitsgraad = aandeel actieve personen (= werkenden + werklozen) in de totale bevolking

²⁰ NAPincl, 2001-2003: 18-19.

- Het optrekken van de werkzaamheidsgraad is noodzakelijk voor het behoud van het financiële draagvlak voor de sociale zekerheid.

Vanaf halverwege de jaren '90, en zeker na de invoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) in 1997, worden deze doelstellingen beleidsprioriteiten. De Europese Unie plaatst vanaf dat ogenblik ook andere indicatoren op de voorgrond: de tewerkstellings- of activiteitsgraad in plaats van de werkloosheidsgraad. Zo wordt de tewerkstellingsgraad van 70 procent die de EWS vooropstelt voor 2010 zowel door de federale Staat als de Gewesten overgenomen. De Lissabonstrategie²¹ neemt deze prioriteiten over bij de uitwerking van de gemeenschappelijke doelstellingen voor de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, die geconcretiseerd worden door de lidstaten in Nationale Actieplannen voor Sociale Insluiting (NAPincl).

Op federaal en gewestelijk vlak merken we ten eerste een versterking van maatregelen gericht op inschakeling van werklozen op de arbeidsmarkt (met nadruk op opleidings- en vormingsinspanningen ten aanzien van laaggeschoolde en oudere werknemers, trajectbegeleiding en reïntegratie van langdurig werklozen). De recente hervorming van de werkloosheidsreglementering²² kadert in dezelfde activeringsfilosofie en ligt in de lijn van vorige maatregelen die de inspanningen van de werklozen willen verhogen bij het zoeken naar een job. Dit plan wordt gefaseerd ingevoerd naargelang de leeftijd (met evenwel vrijstellingen voor bepaalde categorieën) en staat een gefaseerde aanpak van sancties voor.

Er worden daarnaast heel wat maatregelen genomen gericht op jobcreatie. In het kader van de armoedebestrijding wordt dit onder meer aangemoedigd via verlaging van sociale werkgeversbijdragen op lage lonen in de reguliere en sociale economie en via de aanwerving van laaggeschoolden in opleidings- en tewerkstellingsprogramma's.

2.3. En het antwoord van op het terrein...

Syndicale organisaties, armoedeverenigingen en andere actoren onderstrepen het belang van bepaalde overheidsinspanningen (qua vorming en opleiding, qua wegwerking van 'werkloosheidsvallen', qua jobcreatie voor laaggeschoolden), maar laten ook heel wat kritische geluiden horen over de keuze en de invulling van de beleidsprioriteiten²³:

- Het structureel tekort aan jobs wordt verhuld, in het bijzonder voor laaggeschoolden.
- Op het vlak van jobcreatie is er een verschuiving van de collectieve verantwoordelijkheid van werkgevers en overheid naar de individuele verantwoordelijkheid van werkenden en werkzoekenden (inclusief sociale bijstandsgerechtigden).
- De problematiek van de kwaliteit van de arbeid, die zich in het bijzonder manifesteert bij laaggeschoolden en bij lageloonjobs, wordt verhuld (zie verder).

²¹ De Europese Unie ontwikkelde deze strategie tijdens de Europese Raad van Lissabon (2000). De EU stelt zich als doel om via deze strategie de meest competitieve kennismaatschappij ter wereld te worden in 2010. Drie pijlers dienen dit te ondersteunen: groei, volledige werkgelegenheid en sociale cohesie.

²² Het plan ter activering van het zoekgedrag van werklozen vervangt voortaan het vroegere art. 80 van de werkloosheidsreglementering. Art. 80 ontzegde langdurig samenwerkende werklozen het recht op een uitkering indien hun werkloosheidsduur de gemiddelde werkloosheidsduur overschreed van de regio waar ze wonen en voor zover het inkomensniveau van hun gezin boven een bepaalde drempel uitkwam.

²³ Zie onder meer: Paul Palsterman (2004), *Contrôle des chômeurs: chasse aux sorcières ou réforme nécessaire?* La Revue Nouvelle 4, 4-14 ; FGTB Liège Huy Waremmes (2005), (2005), *Bijdrage voor het project 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede*; Peña-Casas, R. (2004), *Making work pay: une approche trop partielle d'un objectif majeur*, Notabene, 133, p. 2-17.

- De financiële voordelen die een job met zich meebrengt is slechts één factor ter verklaring van het veel hogere armoederisico bij werklozen in vergelijking met werkenden. Een andere factor zijn de te lage sociale uitkeringsbedragen. Daarnaast is er het verlies aan vaardigheden nodig tijdens de sollicitatieprocedure en op de werkvloer, als gevolg van het langdurig karakter van de werkloosheid en de hieraan verbonden demotivatie.
- De werkonzekerheid, gekoppeld aan het stijgend aantal contracten van bepaalde duur en aan fenomenen als herstructurering en delokalisering van bedrijven naar lageloonlanden, zorgt voor een grote (her)instroom in de werkloosheid.
- Het plan ter activering van het zoekgedrag van werklozen versterkt bij velen de vrees op een verdere afschuiving van de verantwoordelijkheid van het werkloosheidsprobleem naar de werkzoekenden zelf:
 - Volgens sommigen zorgt het voor een verdere verschuiving van het objectieve criterium van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt naar een loutere subjectieve beoordeling van individuele gedragingen van werklozen.
 - Anderen menen dat de meer individuele benadering betere garanties op rechtszekerheid kan bieden aan de werkzoekenden in vergelijking met het vroegere art. 80, indien tenminste de nodige voorwaarden gerespecteerd worden bij het afsluiten en het toepassen van het in dit kader afgesloten contract tussen de RVA en de werkzoekende.
 - In het algemeen stellen velen zich de vraag naar de efficiëntie van het plan, het gebrek aan jobs voor ogen houdend evenals de hoge werkloosheidsgraad van sommige regio's. Geeft de versterkte controle op de werkzoekenden geen instrument in handen van de werkgevers om de eisen op kwaliteitsvoller en stabielere jobs vanwege werknemers te matigen?
 - Zal het plan voor een optimalisering van de inspanningen van de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten en van de werkzoekenden zorgen? Of zal het eerder leiden tot een loutere administratieve uitreiking van bewijzen van zoekgedrag door deze diensten, dit om de werklozen niet te ontmoedigen bij het voortzetten van hun begeleidingstraject en om hun vrees voor sancties door de RVA of deze diensten zelf in te perken?
 - Zal dit plan gevolgen hebben voor de toegang tot diensten die werkzoekenden 'plaatsen', in de eerste plaats in termen van 'niet-beroep doen' op deze diensten (de zogenaamde 'non-take up'-effecten)?
 - Welke gevolgen zal het plan hebben voor werkzoekenden die als gevolg van sancties geen aanspraak meer maken op werkloosheidsuitkeringen? Kunnen zij vervolgens een beroep doen op het OCMW? Zo ja, genieten zij steun in het kader van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie of op financiële steun buiten het kader van deze wet?
- De wijze waarop de jobcreatie gericht op laaggeschoolden of op lage lonen plaatsvindt (via verlaging van werkgeversbijdragen of via maatregelen als dienstenchèques) gaat mogelijks ten koste van de kwaliteit van de arbeid in deze jobs en stelt de vraag naar de billijke verhouding tussen overheidsinvesteringen en investeringen vanwege de werkgevers (zie verder).

2.4. Begeleiding en opleiding van werkzoekenden

Qua opleiding- en begeleiding van werkzoekenden bewoog er heel wat tijdens het laatste decennium, zowel wat het aantal operatoren op dit terrein betreft als de acties die zij ontwikkelen. Nog vóór er sprake was van een Europese werkgelegenheidsstrategie, waren de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten reeds bezig methodieken van trajectbegeleiding te ontwerpen. De Europese doelstelling om aan elke nieuw ingeschreven werkzoekende een "nieuwe" start aan te

bieden vooraleer hij of zij langdurig werkloos²⁴ wordt, zorgde voor een intensifiëring van de inspanningen op het vlak van trajectwerking. Deze 'preventieve' aanpak zet zich nog steeds verder in het gewestelijk arbeidsmarktbeleid. Doel van de Europese strategie is te komen tot een 'sluitende' preventieve aanpak, wat concreet betekent dat niet langer werkzoekenden mogen instromen in de langdurige werkloosheid zonder dat hen een vorm van traject op maat wordt aangeboden.

- Vanuit de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten worden er positieve signalen gegeven over deze vernieuwde aanpak wegens het ontvangen van bijkomende middelen en mensen. Een vertegenwoordiger van de VDAB vermeldt ook de vorming rond armoede, verzorgd door ervaringsdeskundigen, die de trajectbegeleiders in dit kader ontvangen.
- Het is evenwel nog te vroeg om de impact ervan te beoordelen. De opvolging ervan verdient zeker de nodige aandacht, aangezien zowel armoedeverenigingen als vakbonden eerder negatieve signalen geven over de inspanningen van deze diensten ten aanzien van de meest kwetsbare werkzoekenden. Een veelgehoorde verklaring hiervoor luidt dat de middelen van de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten meer dan vroeger afhangen van meetbare resultaatsverbintenissen, wat er hen toe brengt hun aandacht prioritair te wijden aan de makkelijkst inschakelbare werkzoekenden. Volgens een andere verklaring heeft het te maken met de toenemende druk op deze diensten om hun inspanningen –zowel onder de vorm van begeleiding als controle- ten aanzien van werklozen te verhogen.

Het aantal operatoren dat aanwezig is op het opleidings- en begeleidingsveld is sterk toegenomen. De toeleiding naar een job (arbeidsbemiddeling en jobplaatsing) gebeurt nu eerder door meer gespecialiseerde publieke of private operatoren in plaats van door de "klassieke" instanties (VDAB, Forem en Orbem). Wat de private spelers betreft, gaat het meestal om sociale economiebedrijven, hoewel de interesse van reguliere bedrijven voor deze activiteit ook groeit. Een andere tendens is de groeiende samenwerking tussen de "klassieke" en de andere instanties. Vanuit de sociale economie stuit deze tendens op een zeker scepticisme. De overheid laat volgens sommigen deze samenwerking afhangen van subsidies, wat weinig keus laat voor de sociale economiebedrijven. Deze bedrijven vrezen overigens een (verdere) instrumentalisering, wat de begeleiding van hun "cliënteel", gestoeld op een vertrouwensrelatie en op een vrijwillig karakter, kan benadelen. Een dergelijke evolutie zou zich al voordoen in het kader van het plan ter activering van werklozen, wordt er beweerd.

2.5. Toegang tot opleiding en tewerkstelling

Eén van de knelpunten aangehaald in het AVA was de niet-toegang van bestaansminimumtrekkers tot bepaalde opleidings- en tewerkstellingsprogramma's voor werkzoekenden.

Het AVA pleitte daarom voor het volgende²⁵:

"VDAB, FOREM en BGDA moeten elke werkzoekende op een zelfde manier bijstaan, ongeacht zijn statuut (bestaansminimumtrekker, arbeidsongeschikt, gehandicapt, persoon zonder statuut)."

Het lijkt erop dat de opleidings- en tewerkstellingsprogramma's van de publieke diensten zich gaandeweg hebben opengesteld naar alle groepen werkzoekenden. Niettemin blijft de ongelijke

²⁴ Langdurig werkloos wordt hier begrepen als zijnde zes of meer maanden werkloos in het geval van jongeren en twaalf of meer maanden in het geval van volwassenen.

²⁵ AVA, p. 183

behandeling voor bepaalde categorieën personen bestaan, hoewel op dit vlak ook vooruitgang is geboekt²⁶.

Er zijn ook inspanningen genomen om de toegankelijkheid van de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten zelf te verhogen. Dit ging gepaard met een tendens tot decentralisering en tot bundeling van de publieke dienstverlening op lokaal vlak via de uitbouw van lokale werkwinkels aan Vlaamse kant of 'maisons locales de l'emploi' aan Waalse kant.

Belangrijke hindernissen voor de toegang tot een job situeren zich bij de aanwerving. De mate in de welke rekening wordt gehouden met de competenties van kwetsbare personen is een cruciaal element. Zoals gezegd kan de valorisering van competenties hier voor vooruitgang zorgen. De sollicitatieprocedure zelf kan belemmeringen opwerpen, indien ze bijvoorbeeld niet aangepast is aan een laaggeschoold publiek.

De problematiek op het vlak van aanwerving laat zich bijzonder scherp voelen bij personen van vreemde origine, ongeacht het feit of ze de Belgische nationaliteit bezitten. Uit wetenschappelijk studies is gebleken dat deze kwestie niet kan gereduceerd worden tot een gebrek aan opleiding en kwalificaties of het niet beheersen van één van de landstalen. Zelfs wanneer zij beschikken over alle vaardigheden en kwalificaties die door de arbeidsmarkt zijn vereist, zijn zij niet zelden het slachtoffer van discriminatie op het ogenblik dat ze voor een job solliciteren²⁷.

Hindernissen tot de toegang kunnen optreden als gevolg van de regelingen die gelden in de verblijfsstatuten voor personen van vreemde origine²⁸. Een reflectie op dit vlak is wenselijk, temeer deze hindernissen niet losstaan van de kwestie van de illegale tewerkstelling.

Tot slot kan de manier waarop tewerkstellingsprogramma's –en subsidies uitgewerkt zijn invloed uitoefenen op de toegang tot een job. De beoordeling (van de evolutie) hiervan is echter niet evident.

- Er werden enerzijds initiatieven genomen om het aantal banenplannen te verminderen, met de bedoeling zowel voor werkgevers als werkzoekenden een betere toegankelijkheid te waarborgen en een hoger gebruik van de programma's te verkrijgen (zie bijvoorbeeld Activa-plan gericht op langdurig of oudere werklozen). Sommigen beweren dat de nieuwe plannen slechts in beperkte mate de doorzichtigheid helpen bevorderen, gezien ze nog altijd te veel afwijkingen bevatten.
- Anderzijds lijkt het doelgroepgerichte karakter (in functie van leeftijd, statuut van werkloosheidsuitkering, duur van werkloosheid...) van de tewerkstellingssubsidies behouden te zijn.

²⁶ Het gaat bijvoorbeeld om mensen die aanspraak kunnen maken op sociale bijstand maar niet op hulp in het kader van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie vanwege hun nationaliteit, en die ofwel het recht hebben om zich hier te vestigen, of hier voor onbepaalde duur te verblijven, of onder bepaalde omstandigheden hier voor bepaalde duur te verblijven (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2003), *1993-2003: 10 jaar Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. Van integratie naar diversiteit*, p. 161-163).

²⁷ Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2004), *Naar een uitbreiding, Jaarverslag 2003*, bijlage B.

²⁸ Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2003), bijlage 4, www.cnr.be

In hoeverre brengt dit substitutie-effecten (een gesubsidieerde job komt in de plaats van een niet-gesubsidieerde job) en 'dead weight'-effecten (zonder subsidies was er eveneens een aanwerving gebeurt) met zich mee?

Sommigen menen dat het optreden van deze effecten wijzen op de nood aan meer gerichte subsidies op langdurig (= meer dan één jaar) of zeer langdurig (= meer dan 2 jaar) werklozen, wil men hen een reële kans geven op een traject naar een job. Volgens anderen riskeert men in dit geval dat de tewerkstellingskansen van kortdurig werklozen sterk gereduceerd worden, wat een preventieve en een efficiënte aanpak belemmert.

Is het in het algemeen mogelijk een beleid te voeren dat tewerkstellingssubsidies toekent én tegelijk het optreden van deze effecten sterk beperkt?

3. Op weg naar een goede job?

Het voorgaande doet besluiten dat de nadruk op tewerkstelling meer dan wenselijk is, maar dat daarbij rekening moet worden gehouden met de realiteit op het terrein en met de omstandigheden en voorwaarden waaronder jobs verricht worden. De evolutie op dit vlak verloopt in het algemeen ongunstig, zo luidt hetop het terrein. Volgens het AVA was dit 10 jaar geleden ook al het geval²⁹:

"Men kan zich afvragen of tewerkstelling vandaag niet op twee verschillende manieren een belangrijke factor van uitsluiting is geworden. Men kan zich dat afvragen "als men ziet hoe onze ondernemingen tegelijk uitgesloten uit de tewerkstelling en uitgesloten door de tewerkstelling voortbrengen. (...) De tweeden, dat zijn al diegenen met een baan die "buiten de normen" valt: een onzekere baan, een deeltijdse baan, een deeltijds loon, een baan die niet gedekt is door een collectieve arbeidsovereenkomst en waardoor de werknemer niet echt in de arbeidsgemeenschap of in de onderneming wordt opgenomen. (...) Men kan niet over armoede nadenken zonder het te hebben over de verslechterende arbeidssituaties."

Wanneer men het tegenwoordig heeft over de eigenschappen van jobs die op een duurzame wijze bijdragen tot het verbeteren van de levensomstandigheden, verwijst men doorgaans naar de 'kwaliteit van de arbeid'. Het is evenwel niet altijd duidelijk welke lading de vlag van de kwaliteit van de arbeid dekt. Positief is alvast dat het concept de laatste jaren op verschillende beleidsniveau's opduikt. Zo werd in 2002 een Belgisch rapport over de kwaliteit van de arbeid opgesteld dat heel wat verschillende dimensies bestrijkt. Onder Belgische impuls werden er ook gemeenschappelijke Europese indicatoren inzake de kwaliteit van de arbeid goedgekeurd³⁰. Het concept zelf maakt sedert 2002 deel uit van de vernieuwde Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS).

Maar beschouwt de Europese Unie de kwaliteit van de arbeid in voldoende mate als een waarde op zich, gezien deze bijvoorbeeld rechtstreeks gekoppeld wordt aan de arbeidsproductiviteit?³¹

Op het terrein werd er wel heel wat denkwerk verricht over 'criteria die centraal staan bij een kwaliteitsvolle en stabiele tewerkstelling'. Hieronder volgen een aantal van deze criteria, die niet van

²⁹ AVA, p. 174.

³⁰ Zie ook advies van de Nationale Arbeidsraad op het tweede tweejaarlijks Verslag op het Steunpunt armoedebestrijding.

³¹ Voor een eerste analyse van de plaats van de kwaliteit van de arbeid in de vernieuwde EWS: Pochet, Ph. & Ch. Degryse (2003), De nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie, *Belgisch Tijdschrift voor de Sociale Zekerheid*, 2, 589-607; zie ook 'position paper' van het European Anti Poverty network (EAPN) over de Europese werkgelegenheidsstrategie van 15/10/2004 naar aanleiding van de derde Europese Rondetafel over armoede en sociale uitsluiting (www.eapn.org).

elkaar los te koppelen zijn bij het promoten van betere jobs, met in het kort de evolutie die ze gekend hebben tijdens het laatste decennium³²:

3.1. Een normaal arbeidsstatuut

Voorwaarde om te kunnen spreken over een normaal arbeidsstatuut is het respect voor de bepalingen inzake arbeidsovereenkomst (wettelijke bepalingen en bepalingen inzake collectieve arbeidsovereenkomsten). Van overheidswege werd gaandeweg de strijd tegen zwartwerk en andere vormen van sociale fraude **opgedreven**. Er is bijvoorbeeld de verdere verspreiding -zowel in de private als publieke sector- van onderaanneming, wat controle van de sociale inspectie bemoeilijkt. Er is ook de realiteit die sociale fraude in de hand werkt, iets waar het AVA op wees en wat nog steeds realiteit blijkt te zijn: de té lage bedragen van de minimumuitkeringen, de lage arbeidsinkomens van sommige werknemers en zelfstandigen en de niet-toegang tot de sociale bescherming van bijvoorbeeld mensen met een illegaal verblijf of uitgeprocedeerde asielzoekers.

“Anderen werken onderbetaald of gewoon in het zwart omdat ze geen keuze hebben. Als ze ziek worden, een arbeidsongeval hebben of werkloos worden, is hun sociale bescherming beperkt en moeten zij soms grote onkosten dragen waardoor ze financieel in een onmogelijke situatie terechtkomen.”³³

In hoeverre kan de strijd tegen sociale fraude effectief zijn in de huidige context van flexibilisering en globalisering op de arbeidsmarkt?

Over welke middelen en slagkracht beschikken de diensten voor sociale inspectie?

3.2. De sociale zekerheidsrechten die een baan opent

De tewerkstellingsprogramma's lijken op dit vlak een positieve evolutie door te maken. Daarentegen wordt de toegang tot sociale zekerheidsstelsels en tot sociale zekerheidsuitkeringen zelf nog steeds gebaseerd op het aantal gepresteerde voltijdse werkdagen, terwijl het aantal werknemers met contracten van bepaalde duur (in het bijzonder interimcontracten) almaar toeneemt.

3.3. Een behoorlijk inkomen uit arbeid

Het AVA heeft het over het belang van rechtvaardige lonen, over armen die vaak in banen terechtkomen die onderbetaald zijn, en over de druk op lonen als gevolg van de concurrentie tussen werklozen onderling. De laatste 10 jaar hebben de bruto lage lonen alvast de evolutie van de gemiddelde lonen en van de welvaart niet gevolgd³⁴.

Als antwoord op deze problematiek richten de beleidsvoerders ten eerste hun aandacht op het wegwerken van de 'financiële vallen' bij overgang van een uitkering naar werk. Deze maatregelen hebben een dubbel doel voor ogen: de inschakeling van werkzoekenden op de arbeidsmarkt bevorderen en het netto-inkomen uit arbeid verhogen ("lonend maken van werk"). Ten tweede is geopteerd voor een verlaging of afschaffing van de werknemersbijdragen op lage lonen. Ondanks de netto-inkomensvoortgang voor de werknemers die tegen lage lonen werken, houdt dit

³² De criteria komen uit het tweede tweejaarlijks verslag van het Steunpunt armoedebestrijding (2003) en uit het project onderzoek-actie-vorming (Steunpunt armoedebestrijding, 2004).

³³ AVA, p. 165

³⁴ Cantillon B., Marx I., De Maesschalck V. (2003), *De bodem van de welvaartsstaat van 1970 tot nu, en daarna*, CSB-berichten, Centrum voor sociaal beleid, UFSIA, Antwerpen. <http://webhost.ua.ac.be/csb/>

beleidsspoor het gevaar in van de ondermijning van de legitimiteit van het sociale zekerheidsstelsel³⁵. Op fiscaal vlak werden tevens een aantal maatregelen genomen met als doel de netto-inkomsten uit arbeid te verhogen.

Studies bevestigen een zekere netto-inkomensverbetering als gevolg van dit tweesparenbeleid. De effecten op het terrein zijn daarentegen niet altijd voelbaar:

- Het feit dat positieve inkomenseffecten soms worden tenietgedaan door het wegvallen van specifieke sociale voordelen bij inkomensverhoging werkt dit in de hand.
- Kinderopvang en mobiliteit zijn voor velen dé domeinen waar de problematiek zich het scherpst laat voelen. Het gaat hierbij zowel om financiële als om kwalitatieve aspecten die een afstemming tussen een gezins- en beroepsleven bemoeilijken. Voorbeelden: tekort aan aanbod van kinderopvang -zeker indien men onregelmatig werk presteert- en slechte bereikbaarheid van sommige werkplaatsen met openbaar vervoer³⁶.

Het belang en de invulling die beleidsmatig wordt toegekend aan de 'financiële vallen' houdt ook een gevaar in van culpabilisering van de werkzoekenden. De term 'vallen' wordt al gauw geassocieerd met het beeld van niet-dynamische uitkeringsgerechtigden, afhankelijk van de sociale zekerheid, een 'passief' stelsel dat een 'vangnet' biedt. De eenzijdige nadruk, zeker in het Europese beleid, op de financiële vallen plaatst het belang van niet-financiële beweegredenen om een job op te nemen of meer te werken op de achtergrond³⁷.

De piste van het optrekken van de bruto lage lonen lijkt een logisch alternatief. Vakbonden en verenigingen onderstrepen dat het lage bedrag ervan op zich een erg belangrijke financiële val vormen bij de overgang naar werk. Een ander argument dat pleit voor deze piste is spanning die de beleidsvoerders willen bewaren tussen de bedragen van de sociale uitkeringen -die eveneens nood hebben aan een inhaalbeweging- en de laagste lonen. Een verhoging van de bruto-bedragen is daarnaast een algemene maatregel, wat in tegenstelling tot specifieke maatregelen de kansen op het optreden van 'vallen' sterk doet dalen. In dit opzicht is het wel uitkijken wat het effect zal zijn van de invoering van de werkbonus³⁸.

Tot slot vermelden we een problematiek die meer en meer aan de oppervlakte kwam: de te lage arbeidsinkomens van sommige zelfstandigen. Het kwantitatief en kwalitatief in kaart brengen van deze problematiek staat nog niet zo ver, qua gepaste beleidsinterventie is de discussie volop aan de gang. Wel werd reeds gekozen voor een verbetering van het sociaal statuut van zelfstandigen.

3.4. Stabiliteit en flexibiliteit in functie van meer levenskwaliteit

"Niet alleen het aantal banen dat de armen kunnen krijgen, neemt af en vormt een eerste bron van bestaansonzekerheid, maar daar komt ook nog de onregelmatigheid van het werk bij kijken. (...) Dat [Onregelmatig werk] gebrek aan regelmaat leidt ook tot administratieve moeilijkheden door de onderbreking van de rechten (inschrijving als werkzoekende onderbroken, gevolgen voor de dekking

³⁵ Zie ook advies van de Nationale Arbeidsraad op het eerste tweejaarlijks Verslag op het Steunpunt armoedebestrijding

³⁶ Gebaseerd op : Leren Ondernemen (2005), *Bijdrage voor het project 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede*.

³⁷ Peña-Casas, R. (2004).

³⁸ De werkbonus zal in de plaats komen van de bestaande vermindering van de sociale bijdragen voor lage inkomens en het belastingkrediet. Bedoeling is dat mensen met een laag loon minder sociale bijdragen betalen.

door het ziekenfonds en het recht op kinderbeijlag). Ook het gezinsleven, het sociaal contact en de gezondheid hebben eronder te lijden (...).³⁹

De evolutie op het vlak van jobstabiliteit is zonder meer negatief, hierover laten wetenschappelijke studies noch organisaties op het terrein twijfel bestaan. Ter illustratie : tussen 1994 en 1999 werd een verdubbeling van het aandeel tijdelijke arbeid (tijdelijke contracten, uitzendwerk, detachering, arbeidspools...) in de loontrekkende werkgelegenheid vastgesteld. Vooral jongeren en vrouwen worden met deze vorm van arbeid geconfronteerd⁴⁰ Zoals ook uit bovenstaand fragment blijkt, heeft dit niet enkel nefaste gevolgen voor de inkomensstabiliteit, maar voor de algehele levenskwaliteit. Werknemers met een tijdelijk contract worden bovendien gediscrimineerd ten aanzien van werknemers met een contract van onbepaalde duur op het vlak van opleidingskansen. Dit kan de effectiviteit van één van de beleidsprioriteiten, namelijk de arbeidsinzetbaarheid of "employability" van werknemers en werkzoekenden, op de helling zetten⁴¹. Overigens dient de stabiliteit van een contract van bepaalde duur gerelativeerd te worden, gezien de vele bedrijfssluitingen of zogenaamde herstructureringen die plaatsvinden.

Kan de trend van toenemende jobinstabiliteit omgekeerd worden in het licht van tendensen als flexibilisering en globalisering op de arbeidsmarkt?

De meningen zijn wat meer verdeeld op het vlak van de flexibiliteit van de arbeidstijd. Er wordt gesteld dat de 'opgelegde' flexibiliteit, die weinig of geen rekening houdt met de voorkeuren van de werknemers nog steeds in opgang is, zeker in sectoren waar syndicale organisaties zwak staan. Volgens sommigen zijn er echter ook positieve praktijkvoorbeelden –vooral in de sociale economie en bij het maatschappelijk verantwoord ondernemen- te vinden van flexibiliteit die in overleg met de werknemer gebeurt en positieve gevolgen heeft voor zijn of haar levenskwaliteit. Zo'n "positieve" flexibilisering zou precies tegemoetkomen aan de wensen van zwakkere werknemers voor wie een voltijdse arbeidsprestatie niet realistisch is.

Vanuit beleidshoek kadert men vaak de evolutie naar meer deeltijdse arbeid als een instrument tot een betere afstemming van beroeps- en gezinsleven. Organisaties op het terrein plaatsen hier echter kritische kanttekeningen: deeltijdse jobs bieden voor heel wat mensen geen voldoende inkomensbasis, bovendien werkt men er soms onvrijwillig en zijn deze jobs geconcentreerd in weinig betaalde en gewaardeerde, typisch "vrouwelijke" sectoren.

3.5. Participatie op de werkvloer

De mate waarin een werknemer participeert in de arbeidsorganisatie en inspraak heeft bij het uitoefenen van de job kan zowel gevolgen hebben voor zijn verdere tewerkstellingskansen als voor zijn participatie op andere maatschappelijke domeinen. Een aantal factoren is nauw verbonden met de graad van participatie:

- De vorming die men krijgt, bepaalt voor werknemers net als voor werkzoekenden in belangrijke mate de doorgroeikansen van een werknemer en is uiteraard een cruciale factor voor het bevorderen van de participatie op de werkvloer. Ten aanzien van laaggeschoolden wordt beleidsmatig erkend dat de vormingsinspanningen momenteel nog ontoereikend zijn. Deze

³⁹ AVA, p. 164

⁴⁰ Sels L. e.a. (2002), 'Flexicurity, made in Belgium. Bevindingen van twee jaar flexibiliteitsonderzoek', in: Vandenbroucke G. (red.), *Verslagboek arbeidsmarkt-onderzoekersdag 2001*, Steunpunt WAV, Leuven, p. 401-419.

⁴¹ Ibid, p. 401-419.

groep personen krijgt in het algemeen ook weinig inspraak toebedeeld en beschikt vaak over een schrale taakhoud. Maar draagt de wijze waarop de beleidsvoerders hierop inspelen niet bij tot het afschuiven van de verantwoordelijkheid op de werklozen? De vorming wordt door hen vaak gekoppeld aan de kwestie van de arbeidsinzetbaarheid, wat de aandacht kan doen afleiden van het gebrek aan jobcreatie en van de kwestie van de 'overkwalificatie' in jobfuncties⁴².

- Stelt er zich ook een probleem qua kwaliteit van aangeboden vorming? Volgens organisaties op het terrein is er te veel nadruk op 'instrumentele' leerprocessen (school, werk, kwalificerende opleiding) ten nadele van de 'expressieve en sociale' leerprocessen die gericht zijn op een bredere maatschappelijke participatie⁴³.
- Zoals daarnet gezegd, beschikken laaggeschoolde werknemers vaak over een schrale taakhoud en over weinig autonomie over de taken die ze verrichten. Dragen de praktijken ontwikkeld door de sociale economie en in het kader van het maatschappelijk verantwoordelijk bij tot een ommekeer op dit vlak?
- Teamwerk kan een bijdrage leveren tot een verrijking van de taakhoud, voor zover niet enkel het verhogen van de productiviteit beoogd wordt⁴⁴.
- De collectieve en geïnstitutionaliseerde (zoals de sociale dialoog tussen werknemersorganisaties en werkgevers) vormen van inspraak mogen in deze niet uit het oog verloren te worden. Het feit dat slechte arbeidsvoorwaarden- en omstandigheden vaak gepaard gaan met weinig collectieve inspraak van werknemers, lijkt in dit opzicht veelbetekenend.

4. Een sociale economie en een efficiënte sociale zekerheid: twee kanten van dezelfde medaille?

*"Werk voor iedereen is een prioriteit, maar als dat doel niet gepaard gaat met een beleid dat beslist om alles wat armoede voortbrengt, af te schaffen, zal algemene tewerkstelling alléén geen einde kunnen stellen aan armoede en lijden."*⁴⁵

De ervaringen op het terrein brengen een aantal elementen naar voren die een -gedeeltelijk- antwoord geven op de beginvraag van deze nota. De arbeid die verricht wordt door mensen in armoede, de werkloosheid en de zoektocht naar een job, de voorwaarden onder de welke een job verricht worden... op al deze kwesties zijn er signalen die de nadruk op tewerkstelling in het armoedebeleid bevestigen, maar tegelijk relativeren of waarschuwen voor een te grote nadruk. Gekoppeld aan de vaststelling dat de sociale zekerheid en de sociale bijstand voor een aanzienlijke vermindering van het risico op armoede en van de inkomensongelijkheid zorgen, leidt dit tot de volgende twee vragen⁴⁶:

⁴² Het fenomeen van de overkwalificatie wijst op de afwijking tussen de kwalificaties waarover werknemers beschikken en de jobfuncties waarin ze terecht komen: werknemers komen terecht in functies die op graad van hun behaalde kwalificatieniveau evengoed door 'minder gekwalificeerden' kunnen worden uitgevoerd. Volgens deelnemers aan het voorbereidend overleg verdient dit fenomeen meer beleidsaandacht.

⁴³ Gebaseerd op: Snick, A – Flora vzw (2004), *Bijdrage voor het project 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede*.

⁴⁴ Huys R., Van Hootegem G. (1998), "Kwaliteit van de arbeid: fundamenteel doel of heilig middel?", in: *De Gids op maatschappelijk gebied*, 89, 3, p. 245-251..

⁴⁵ AVA, p. 180

⁴⁶ Zonder de overdrachten in de sociale zekerheid en sociale bijstand zou 40 procent van de Belgen onder de 60 procent-inkomensdrempel vallen (NAPincl 2003-2005)

Dient de verantwoordelijkheid van de overheid en de werkgevers, zijnde de belangrijkste actoren die de structuur van de arbeidsmarkt bepalen, niet herbekeken te worden?

Dient de relatie tussen de sociale zekerheid enerzijds en de arbeidsmarkt en economie anderzijds niet herbekeken te worden?⁴⁷

We geven hieronder kort enkele domeinen aan waarop deze vraagstelling betrekking kan hebben.

- Jobcreatie

Eén van de belangrijkste instrumenten die de overheid hanteert voor de jobcreatie van laaggeschoolde jobs of lageloonjobs is de vermindering van de sociale werkgeversbijdragen. Of dit de minderinkomsten voor de sociale zekerheid compenseert, staat voor vakbonden en verenigingen sterk ter discussie. Vanuit de sociale economie gaan er stemmen op dat dit een aangewezen piste is, gezien het in hun opdracht kadert maatschappelijke meerwaarden –en niet enkel winst- na te streven. Werkgeversorganisaties beweren vaak dat dit de enige optie is voor het behoud van de jobs, in het kader van een globaler en flexibeler wordende economie waar ondernemingen op zoek gaan naar de laagste productiekosten en waar er een evolutie is van de vermindering van het aantal arbeidsplaatsen (onder invloed van automatiseringsprocessen).

In hoeverre kan geraakt worden aan het (indirect) loon in een streven naar een kwaliteitsvolle en stabiele tewerkstelling?

Draagt vermindering van werkgeversbijdragen bij tot het aanmoedigen van creatie van jobs met slechtere arbeidsvoorwaarden of kunnen dergelijke effecten gecontroleerd worden?

Dient de overheid zelf een meer actieve rol te spelen in het bevorderen van kwaliteitsvolle en stabiele tewerkstelling?

De “alternatieve” vormen van tewerkstelling die de overheid stimuleert, zoals recent de dienstenchèques, staan eveneens ter discussie⁴⁸.

Zorgen zij voor een transfer van staatsinkomsten naar de beter begoede bevolking?

Dragen ze bij tot een neerwaartse druk op de lonen of vormen ze eerder een uniek instrument tot jobcreatie voor laaggeschoolden?

In hoeverre bevorderen ze de doorgroeikansen van de werknemers in deze diensten?

- Inkomenszekerheid

De kwestie van de té lage lonen treedt hier op de voorgrond en meer bepaald de wijze waarop deze best verhoogd wordt, via algemene (bruto-verhoging) of selectieve verhoging (via verlaging van werknemersbijdragen, via belastingkredieten...). De gevolgen voor de ene of de andere optie staan niet los van de flexibilisering, de globalisering en de kwaliteit van de arbeid.

⁴⁷ Het stellen van deze vraag is een logisch gevolg indien men een structurele aanpak van armoede voorstaat. Zie in dit verband: Vranken, J. & K. De Boyser (2003), 'Inleiding. Armoede tussen wereld en leefwereld', in J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (red.), Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2003, Leuven, Acco.

⁴⁸ Deze tewerkstellingsmaatregelen zijn in de plaats gekomen van de zogenaamde PWA-maatregelen en worden, afhankelijk van Gewest, aangewend voor dienstverlening in een aantal 'maatschappelijke nuttige activiteiten'. Voor analyse en standpunten over deze maatregelen, zie: de Briey V., Lemaître A., Lhuillier V., Nyssens M., Oulhaj L., Platteau A., (2004), "Titres-services, que comprendre, que penser?", *Regards Economiques*, IRES-UCL, 20, 1-11; ATD Quart Monde, Front Commun SDF & Luttes-Solidarités-Travail (2004), *Réflexions sur le Contrat d'Avenir du Gouvernement wallon par les Associations partenaires du suivi du Rapport Général sur la Pauvreté*, p. 11-12.

- Jobstabiliteit

Hoe kan de flexibilisering van het arbeidscontract en de arbeidsduur met negatieve gevolgen voor een kwaliteitsvolle en stabiele tewerkstelling ingeperkt worden?

Hoe kan de 'positieve' (positief voor de levenskwaliteit) flexibilisering bevorderd worden?

- Discriminatie

Deze nota ging maar in beperkte mate in op de discriminatie van bepaalde groepen personen, zoals vrouwen en personen van allochtone origine. Deze discriminatie strekt zich voor beide groepen uit over verschillende aspecten in de arbeidssfeer (aanwerving, loonsituatie, kwaliteit van de jobs, ontslag, toegang en niveau van sociale bescherming...)

- De structuur van de economie

Dienen er fundamentele wijzigingen, dan wel eerder bijstellingen te gebeuren aan de structuur van de economie?

- Op het vlak van de marktwerking: bepaalde diensten en goederen niet openstellen voor marktwerking (zie de recente discussies in het kader van dienstenrichtlijn van de Europese Commissie en in het kader van de GATS-akkoorden⁴⁹)? Wat zijn de gevolgen van de liberalisering en de privatiseringen voor lokale ondernemingen en werknemers?
- Op het vlak van de beleidsinstellingen die de economie reguleren: de rol van de internationale instellingen (Wereldhandelsorganisatie, Internationale Arbeidsorganisatie, Wereldbank...) herzien?

- De sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen

Dient de overheid meer of andere voorwaarden te creëren zodat de sociale economie een kritische en stimulerende rol kan vervullen ten aanzien van de reguliere economie?

Hoe een (verdere) kruisbestuiving tussen de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen ontwikkelen?

- De sociale zekerheid

In hoeverre dient de sociale zekerheid een functie op te nemen van activering tot arbeid -naast de twee oorspronkelijke doelstellingen, het garanderen van verzekering en solidariteit- in het licht van:

- de inactiviteit waartoe bepaalde regels in sociale uitkeringsstelsels aanzetten ?
- de huidige tendensen op de arbeidsmarkt ?
- het streven naar een sociale economie en naar kwaliteitsvolle en stabiele tewerkstelling ?

In deze optiek kadert ook de kwestie van de financiering van de sociale zekerheid:

- Dienen andere financieringsbronnen (fiscaal of parafiscaal) aangeboord te worden om de financiële houdbaarheid van het sociale zekerheidsstelsel te verzekeren?

⁴⁹ De dienstenrichtlijn wil via de voltooiing van de interne Europese markt voor diensten de competitiviteit van de Europese dienstensector opdrijven. Het GATS-akkoord (Algemeen Akkoord over de Handel in Diensten) is het multilateraal akkoord van de Wereldhandelsorganisatie dat de handel in diensten wil vrijmaken.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

- Dient het arbeidsmarktbeleid aangepast te worden aan maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing in het licht van bovenstaande vaststellingen?