

# Werkgelegenheids- of werkloosheidsbeleid?

Stiene Van Rie

*Intergewestelijk verantwoordelijke ABVV-werklozenwerking*

De plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) zijn van bij de aankondiging in het globaal plan zwaar gecontesteerd; niet alleen door werkenden maar ook door werklozen, wat Louis Tobback ook mag beweren [1]. Fundamenteel wordt betwist dat de filosofie van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen een instrument van een werkgelegenheidspolitiek zou zijn. Ondertussen is een eerste werkloze geschorst, ondanks een politiek akkoord over het toepassen van vrijwilligheid. Zal het systeem uitgebreid worden of krijgt een regulier alternatief een echte kans?

De ABVV-werklozenwerking, die in de verschillende Vlaamse regio's werklozencomités uitbouwt, heeft de discussie over de PWA's in het ABVV aangezwengeld. De belangrijkste kritieken gaan over het statuut, de verplichting, de toegelaten activiteiten in concurrentie met het normale economische circuit, de bevoegdheidserschrijving van de RVA.

## Meer dan 130.000 nepjobs

De werkloze klusser wordt tewerkgesteld, maar blijft eigenlijk werkloos, heeft geen arbeidscontract. Terwijl hij aan het werk is, bouwt hij geen enkel recht op in de sociale zekerheid: geen pensioenrechten dus, geen vakantiegeld, ... De 'tewerkgestelde' werkloze blijft dus werkloos; én wat meer is: zijn werkloosheidsperiode loopt gewoon door. Voor de alleenstaande en samenwonende werkloze betekent dit dat hun doggeld naar beneden gaat naarmate zij langer werkloos zijn. Bovendien kan de samenwonende werkloze nog geschorst worden wegens langdurige werkloosheid. En dit allemaal terwijl hij toch aan het werk is.

Het systeem is gericht op 'het gevoel geven dat men aan het werk is'. Is het dan niet pervers dat mensen achteraf gestraft worden omdat ze in

dat gevoel meestappen? Ook werklozen vinden dit pervers, al zal een grote groep er de builen en de blutsen bijnemen. Want met een lage uitkering zal men eerst aan morgen denken i.p.v. aan de gevolgen in de directe toekomst, en dus in het systeem meedraaien.

Het huidige concept van PWA getuigt van een schizofrene politiek, waarbij slachtoffers maken ingebakken is. PWA-klussen zijn verplicht voor ca 130.000 à 140.000 langdurig werklozen. Verplicht om klusjes en restjobjes te verrichten voor een lage 'verloning' bovenop hun doggeld. De netto-vergoeding bedraagt trouwens minder dan wat in het zwarte circuit doorgaans betaald wordt: 150 fr. i.p.v. 250 fr.; terwijl dit systeem juist opgezet is om het zwarte circuit te bestrijden. De ingebouwde verplichting stigmatiseert nog maar eens dezelfde groep, die door sommigen als "hangmatwerklozen" afgeschilderd worden. "Nu krijgen ze er nog geld bovenop." Maar je bent eigenlijk veroordeeld om klusjes op te knappen want je hebt al die jaren geen behoorlijk werk gevonden. En als je niet wil meewerken, krijg je een sanctie! Het weinige wetenschappelijke onderzoek naar die materie wijst trouwens uit dat het niet de werklozen zijn die "en masse" in het zwart werken.

## Verdoken dumping

Miet Smet gaf het in de *Zevende Dag* van 6 februari 1994 openlijk toe dat ze op de reguliere arbeidsmarkt geen oplossing heeft voor de groep van langdurig werklozen. Het structurele tekort aan jobs moet er blijkbaar toe leiden dat de groep van langdurig werklozen gedumpt wordt in een marginale arbeidsmarkt. Niets in het systeem wijst er immers op dat deze groep verder begeleid wordt naar de reguliere arbeidsmarkt. Integendeel, de opleidings- en begeleidingsacties van de VDAB worden zelfs doorkruist. Werklo-

zen in opleiding worden opgeroepen door de PWA om zich te melden. Ze moeten zich na de opleiding terug aanbieden. U moet zich maar eens indenken wat voor gevoel dit geeft bij die langdurig werkloze die inspanningen heeft gedaan om zich te laten begeleiden door Weerwerk, een opleiding volgt en na die opleiding het perspectief krijgt op verplicht werk als klusjesman/vrouw, als hij niet direct een reguliere job heeft gevonden. Diezelfde werkloze mag dan ondertussen niet vergeten dat hij onafgebroken moet solliciteren en inspanningen moet doen om regulier werk te vinden. Het zwaard van artikel 80, dat werklozen schorst omwille van langdurige werkloosheid, hangt immers genadeloos boven zijn hoofd.

Ondertussen verfijnt men op gewestelijk vlak het doelgroepenbeleid, is er sprake van een individuele trajectbegeleiding voor werklozen, waar verschillende actoren moeten samenwerken om het traject tot een goed einde (de reguliere arbeidsmarkt) te brengen. Alle acties, ook die in het kader van de Europese fondsen moeten daarop afgestemd worden. Het federale niveau moet zich blijkbaar niet afstemmen. De VDAB, die de expertise in huis moet hebben, wordt op geen enkele wijze betrokken in de organisatie van de PWA. Neen, federale middelen worden uitgetrokken om eigen PWA-agenten in te zetten in elke gemeente en ze op te leiden in de RVA. Is dit een voorbeeld van een geheel van coherente maatregelen, dat Miet Smet naar eigen zeggen voorstaat? [2] Dergelijke schizofrene politiek is blijkbaar alleen mogelijk met werklozen. Omdat men niet meer weet van welk hout pijlen maken? Is men wel bereid om na te denken over een regulier alternatief die mensen niet alleen het gevoel geeft aan het werk te zijn?

#### **Een PWA beheren**

Deze bereidheid blijkt alvast niet uit de praktijk van de PWA's. Enkele voorbeelden. Het ABVV engageerde zich om in elke gemeente waar een PWA opgericht werd het bestuursmandaat op te nemen. De principiële afwijzende houding t.a.v. de PWA's belette niet dat de vakbond besliste tot voorwaardelijke participatie, met als dubbel doel de individuele werkloze te

beschermen en te verdedigen én de substitutie van reguliere tewerkstelling te vermijden.

In nagenoeg alle regio's werkte men in gemeenschappelijk front. Onder impuls van de Antwerpse vakbonden kwamen voorbeeldstatuten tot stand die de verschillende bekommernissen integreerden. In het Antwerpse vloeide daar een gemeenschappelijk optreden van alle sociale partners uit voort. Ook bij de politieke vertegenwoordiging in de beheerraden leefde dezelfde bezorgdheden, zodat de statuten voorgesteld door de sociale partners unaniem goedgekeurd werden. Deze statuten wijken op essentiële punten af van de voorbeeldstatuten die de minister overmaakte aan elke PWA-agent. Tot op vandaag blijven twee knelpunten over die op een hardnekkige blokkering van de administratie van tewerkstelling en arbeid stoten.

Een eerste euvel gaat over het vastleggen van een 2/3 of 3/4 meerderheid voor het goedkeuren van de toegelaten activiteiten. Een wettelijke bevoegdheid voor de raad van beheer, maar volgens de administratie mag slechts een meerderheid van 50% gehanteerd worden. Meer zou niet werkbaar zijn. Het streven naar een zo ruim mogelijke consensus over een punt dat ook in de regelgeving over de PWA's verboden is, nl. substitutie van reguliere jobs, mag blijkbaar niet.

Een tweede knelpunt betreft de voorafgaandelijke melding van transmissie van gegevens van werklozen naar de RVA. In de officiële ontwerpstatuten hoeft de raad van beheer daar zelfs achteraf niet over ingelicht worden. Als de PWA-agent oordeelt dat een werkloze in de fout gaat dan kan hij deze gegevens overmaken aan de RVA, die de werkloze kan sanctioneren. In de unaniem goedgekeurde statuten van diverse gemeenten willen de beheerraadsleden hun verantwoordelijkheid kunnen opnemen en vóór de transmissie een bindend advies uitspreken. De raad van beheer fungeert dan eigenlijk als commissie van advies. Deze procedure is niet zo ongewoon. In de VDAB-ombudsdienst, die klachten van werkzoekenden behandelt, gebruikt men een gelijkaardige procedure. De sociale partners zijn bevoegd om als onafhankelijke commissie te oordelen of de klacht van de werkloze gegrond is. Het charter van de werkzoekende dient hier

als basis. Het legt de rechten van de werkloze vast t.o.v. de VDAB. Krijgt de werkloze gelijk, dan gebeurt er geen transmissie naar de RVA en wordt er dus geen sanctieprocedure ingezet. Deze procedure erkent eigenlijk dat ook instellingen zoals de VDAB in de fout kunnen gaan.

De hardnekkige weigering van Miet Smet en haar administratie om deze werkwijze te aanvaarden, sterkt ons enkel in onze stelling dat de PWA's niet enkel "goede" bedoelingen hebben, maar met name ook tot doel hebben om de groep van langdurig werklozen uit te zuiveren en dus een besparing voor het federale werkloosheidsbudget te realiseren.

### Sancties

Tot nu toe is er toch geen toevloed aan sancties, zal u samen met de RVA zeggen. Juist, maar dat is niet zo vreemd omdat er nog steeds een politiek akkoord loopt. Onder socialistische druk bereikte men een compromis om tijdens het eerste jaar PWA geen sancties te zullen toepassen en eerst een evaluatie te houden. Ondertussen is er wel een PWA'ster geschorst in volle vakantieperiode: een eerste accident of de eerste in een lange rij?

Werklozen die niet opdagen op de uitnodiging om zich te melden worden immers geregistreerd. Ook zij die een klus weigeren worden geregistreerd. De RVA-directeuren hebben nu al lijsten ter beschikking. Alleen gebeurt er voorlopig niets mee. Komt er een politiek signaal, dan kan er geschorst worden.

In het arrondissement Antwerpen schat een ABVV-vertegenwoordiger, belast met de coördinatie van de ABVV-vertegenwoording in de PWA's, het aantal niet opgedaagde werklozen op 12 à 15%. De aangetekende verwittiging herleidt dit percentage drastisch tot quasi nul. Het aantal werklozen dat uitdrukkelijk meldt geen vrijwilliger te zijn om klussen te doen, zou echter merkbaar hoger liggen. Het zou ook vooral om mannen gaan. In Zandhoven gaat het over 12 op 91 uitgenodigde vrouwen en 9 op 25 uitgenodigde mannen (36% van de mannen); in Zoersel 8 op 29 mannen of 27,5%. Deze manier van "weigeren" is nu nog toegestaan, omdat er eerst met vrijwilligers gewerkt wordt.

### En wat nu?

De evaluatie van de PWA's staat voor de deur. Dat gebeurt duidelijk in een positieve sfeer t.o.v. het systeem. Het Arbitragehof verwierp immers de klachten van het ABVV over de bevoegdheidsdiscussie inzake plaatsing van werklozen als exclusief gewestelijke bevoegdheid en morele schade voor de getroffen werkzoekenden. Het voornaamste argument in dit besluit beschouwt de PWA's niet als een plaatsingsmaatregel of een tewerkstellingsprogramma. Het zou "een begeleidingsmaatregel zijn die zich situeert buiten het gewone arbeidscircuit, ten gunste van bepaalde categorieën van werklozen. De maatregel kadert in de werkloosheidsreglementering en kan derhalve niet opgevat worden als een plaatsingsmaatregel of een tewerkstellingsprogramma. De regionale bevoegdheid wordt niet onmogelijk gemaakt of buitengewoon bemoeilijkt, vermits de betrokken werklozen beschikbaar blijven voor deze programma's". [3]

Ook de Europese Commissie heeft in juni een mededeling verspreid over de Europese strategie ter aanmoediging van de plaatselijke initiatieven om de werkgelegenheid te bevorderen. Op nationaal vlak zouden financiële instrumenten zoals de dienstencheque plaatselijke initiatieven moeten bevorderen. Het statuut zou polyvalente activiteiten moeten aanmoedigen en inschakelmogelijkheden zouden een bezoldigde 'bezigheid' moeten combineren met het recht op werkloosheidsuitkeringen. Algemeen kan verwacht worden dat er druk uitgeoefend wordt om de PWA's verder uit te bouwen. N.a.v. het arrest van het Arbitragehof verklaarde Miet Smet door te gaan met de PWA's in het kader van het aanboren van nieuwe markten in de verzorgende sector, waaraan de PWA's al zouden tegemoetkomen.

Zij kondigt ook sancties aan voor de gemeenten die voor het einde van het jaar geen PWA opzetten. De regeringsverklaring spreekt trouwens over een 'specifiek' statuut voor PWA'ers. En in Dehaenes verkiezingsprogramma werd het begrip 'passende activiteit' geïntroduceerd. "Volledige tewerkstelling is misschien onhaalbaar. Een zo volledig mogelijke 'activiteit' voor iedereen binnen de plaatselijke samenleving moet dan

onze ambitie zijn". Hij voegt eraan toe: "Alle soepele mechanismen, die ervoor zorgen dat buurt-diensten verder tot ontwikkeling komen, moeten worden aangemoedigd". De PWA behoort hier-tot expliciet tot de mogelijkheden. Al deze ele-menten wijzen in de richting van een uitbreiding van het PWA-stelsel.

#### **Weerwerk bieden**

Worden er ondertussen alternatieven ontwik-keld? De Vlaamse vakbonden pleiten in hun ge-meenschappelijk memorandum voor een alterna-tief. Gewestelijke initiatieven inzake lokale job-diensten/buurt-diensten moeten werklozen te-werkstellen met een normaal statuut. Het fede-rale debat over de vermindering van sociale ze-kerheidsbijdragen zal daarvoor aangegrepen worden. Een vermindering van patronale zekerheidslasten, mits alternatieve financiering, moet de reguliere tewerkstelling in de nieuwe diensten bewerkstelligen.

De SP pleitte eerder al voor de ontwikkeling van de nieuwe diensten in de sfeer van "hulp bij partikuliere en persoonlijke problemen", gekop-peld aan de invoering van een vrijwillige dien-stencheque en vrijwillige prestaties te leveren door werklozen. Dergelijke prestaties zouden vanaf een bepaald niveau ook sociale zekerheidsrechten moeten openen. Om de integratie-mogelijkheden naar reguliere jobs toe te verho-gen, voorziet de SP een taak voor de sociale eco-nomie. *Het verzamelen van aanvragen en het groeperen ervan kan een volledige dagtaak voor werknemers creëren. De sector van de sociale economie kan bovendien voor de passende op-leiding en begeleiding naar de reguliere arbeids-markt zorgen en past in die zin in het doelgroepenbeleid.*

De invulling van het 'specifieke' statuut van de *regeringsverklaring* moet *blijkbaar nog onder-handeld worden*. De onderhandelingstekst van Dehaene bevatte anders wel de notie 'regulier' statuut. Vertrekt ook de SP niet meer van een 'regulier' alternatief? Wijst dit op een operatie 'schaaf er de scherpe kantjes af'? J. Rasking gaat daar in *De Standaard* van 7 augustus alvast van uit. Hij voegt er de bedenking bij dat het oppoet-sen van de werkloosheidsstatistieken wel eens

het gevolg zou kunnen zijn.

Zal het werkloosheidsbudget dit aankunnen? Andere groepen die destijds op basis van hun specifiek statuut uit de statistieken verdwenen, maar toch op het budget bleven, kwamen later zwaar in de verdrukking. De brugpensioen-leeftijd steeg fors wegens te duur. De onvrijwillig deeltijdsen ondervonden het aan de lijve. Zij mo-gen geen arbeid meer combineren met een werkloosheidsuitkering [4]. PWA'ers mogen wél een uitkering met 'arbeid' combineren. Op die manier ontstaan er nieuwe discriminaties. Als we bovendien de politiek van de laatste jaren in de werkloosheidsverzekering bekijken, dan kunnen we de vraag stellen naar de gevolgen voor de niet-PWA'ers onder de werklozen. De niet afne-mende werkloosheid en de besparingslogica lei-den tot maatregelen die zich richten op het veren-gen van rechten en het verruimen van plich-ten, met een niet aflatende stijging van de sanc-ties voor werklozen tot gevolg.

Een operatie 'specifiek' statuut voor de PWA'ers, waarbij de werkloosheidsuitkering de basis blijft, verlicht de druk op de werkloosheids-ketel niet. Men gaat er namelijk expliciet van uit dat deze mensen niet meer doorstromen naar het reguliere circuit en dus in de werkloosheid zullen blijven. Of zal het toegestane bijverdiene (even-tueel nog verruimd in hoogte en doelgroepen) in de toekomst legitimeren dat de werkloosheids-uitkeringen een stuk lager kunnen?

*In de evaluatie zal vooreerst duidelijk moeten worden wie wat zal evalueren. Of een regulier alternatief kansen krijgt zal mee afhangen van de discussie over de sociale lastenvermindering, maar ook van de financiële beleidsruimte die men zowel op federaal als op gewestelijk vlak voor tewerkstelling wil vrijmaken. Ook de ge-bruikers van de nieuwe diensten kunnen een grotere steen bijdragen. In de feiten betalen som-migen na fiscale aftrek slechts 120 fr. netto per uur in het huidige PWA-systeem, terwijl in het zwarte circuit gemakkelijk 250 fr. per uur wordt neergeteld. Een coherente politiek dringt zich op.*

Nieuwe diensten, buurt-diensten, sociale eco-nomie: daarvoor zijn gewestelijke initiatieven noodzakelijk met federale kaderafspraken. Als daarnaast de PWA's blijven bestaan, dan maken

we de zaak voor de individuele werkloze node-  
loos ingewikkeld, ondoorzichtig en blijft de schi-  
zofrene politiek de regel.

---

[1] Louis Tobback in *De Morgen* van 31 augustus '95: "Is het u al opgevallen dat enkel zij die werk hebben tegen de PWA's zijn. Het systeem heeft veel succes, ook bij de werklozen. En er is slechts één uitsluiting geweest".

[2] Miet Smet in *Gazet van Antwerpen* van 13 juli '95.

[3] Arrest Arbitagehof, 12 juli '95.

[4] Het statuut van onvrijwillig deeltijdse om uit de werkloosheid te ontsnappen wordt definitief afgeschaft op 1 juni '96. Vanaf 1 juni '93 is er een overgangssysteem in voege waarbij de uitkering geleidelijk herleid wordt tot nul. In het nieuwe systeem deeltijdse met behoud van rechten en inkomensgarantieuitkering is er enkel sprake van een soort inkomenscorrectie die varieert naargelang de gezinsituatie.