

ARBEID, TEWERKSTELLING, SOCIALE BESCHERMING EN INKOMEN HET RECHT OP ARBEID EN SOCIALE BESCHERMING

Inhoudstafel

1. INLEIDING	175
1.1. DE WERKGROEP EN DE WERKMETHODE	175
1.2. DE BENADERING: DE TOEGANG TOT DE RECHTEN	176
2. ARBEID, TEWERKSTELLING EN ARMOEDEBESTRIJDING	177
2.1. ARBEID: BRON VAN EMANCIPATIE EN MENSELIJKE WAARDIGHEID?	177
2.2. TEWERKSTELLING: EEN GEPRIVILEGIEERD MIDDEL OM ARMOEDE TE BESTRIJDEN?	178
2.3. EVOLUTIE VAN DE ARBEIDSMARKT: WAT IS DE IMPACT ERVAN OP DE ARMOEDE?	179
3. DE EVOLUTIE VAN DE SOCIALE BESCHERMING	181
3.1. DE SOCIALE BESCHERMING: EEN ONONTBEERLIJK INSTRUMENT VOOR DE ARMOEDEBESTRIJDING... ..	181
3.2. DE OVERGANG VAN HET 'PASSIEVE' BELEID NAAR DE ACTIVERING VAN DE SOCIALE UITKERINGEN	183
3.3. NAAR EEN ANDER SYSTEEM VAN SOCIALE BESCHERMING?	186
4. EEN MENSWAARDIG INKOMEN	187
4.1. HET BESTAANSMINIMUM OP EEN HISTORISCH DIEPTEPUNT	188
4.2. DE FISCALE HERVORMING	188
5. RUIMER DAN HET TEWERKSTELLINGSBELEID, HET ALGEMEEN BELANG	189
5.1. ALGEMENE BELEIDSMAATREGELEN AANMOEDIGEN	189
5.2. HET OPKOMEN VAN ONGELIJKHEDEN BESTRIJDEN	190
5.3. DE REGULERENDE ROL VAN DE STAAT BEHOUDEN	190
6. ELEMENTEN DIE BIJDAGEN TOT EEN GOED TEWERKSTELLINGSBELEID TEN GUNSTE VAN DE ARMSTEN ..	191
6.1. STATUUT VAN DE WERKNEMER EN VAN ZIJN TEWERKSTELLING	191
6.2. INKOMEN	193
6.3. VORMING	194
6.4. BEGELEIDING	195
BIBLIOGRAFIE	197

Deze tekst is uit het Frans vertaald

1. *Inleiding*

1.1. De werkgroep en de werkmethode

In april 2000 werd onder de auspiciën van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting een werkgroep samengesteld die over arbeid, tewerkstelling, sociale bescherming, activering en inkomen zou nadenken en waaraan sommige Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede deelnemen.

Het gaat om een ruim thema en het bleek dan ook niet gemakkelijk dat thema te bakenen. In tegenstelling tot een wetenschappelijke of politieke aanpak, waarbij de verschillende aspecten en bijzondere fenomenen van de problematiek kunnen worden geïsoleerd, leent een benadering via de 'ervaringen uit het leven' zich er niet toe de problematiek 'op te splitsen'. In het leven van de armsten zijn arbeid of tewerkstelling¹, de sociale bescherming en haar activeringsmaatregelen en lage inkomens facetten van de werkelijkheid zoals ze die elke dag ervaren. Perioden van werkloosheid volgen op (vaak korte) perioden van tewerkstelling of activering, de 'afhankelijkheid' van de sociale hulp gaat gepaard met 'kleine jobs' waarmee men de eindjes aan mekaar kan knopen...

¹ Arbeid verwijst naar het idee dat elk individu een potentiële producent is wiens activiteit min of meer rendeert. Tewerkstelling verwijst naar de sociale rechten die door arbeid verworven worden, naar de stabiliteit van de beroepssituatie.

Bij de moeilijkheid om een zo ruim thema aan te vatten kwam, de moeilijkheid om een methodologie voor deze reflectie te vinden die bij het vooropgestelde doel past, namelijk de evaluatie van het tewerkstellingsbeleid (in de ruimste zin). De veelvuldige en complexe wetgevingen en maatregelen met betrekking tot deze materie, hun ontwikkeling en constante aanpassingen, de vele bevoegde niveaus (Europa, België, de Gewesten en zelfs de Gemeenten) zijn allemaal hinderpalen bij de evaluatie. De toenemende regionalisering van de maatregelen en wetgevingen en de verschillende economische situatie in deze Gewesten vormden een bijkomende moeilijkheid voor de groep, die samengesteld is uit personen uit de drie Gewesten van het land en die veel belang hecht aan het federaal karakter van de groep.

Twee mogelijkheden werden overwogen. Ten eerste dacht men eraan om van bepaalde maatregelen te vertrekken en deze aan de ervaringen van de armsten te toetsen. Deze ‘microbenadering’ heeft het voordeel dat het onderwerp van de beschouwing concreter is, maar in dit geval zou het tewerkstellingsbeleid enkel worden beschouwd vanuit de invalshoek die het beleid ons aanreikt.

De tweede mogelijkheid bestond erin om het tewerkstellingsbeleid in zijn geheel te bespreken om zo trouw te blijven aan een optie die in het Algemeen Verslag over de Armoede ontwikkeld en sindsdien steeds opnieuw bevestigd werd: “een algemene aanpak op diverse domeinen, omschreven in termen van mensenrechten, die een regulerend optreden van de openbare instanties veronderstelt” (VPAVA, 2000: 2). Maar dreigde de gedachtewisseling dan niet tot algemeenheden beperkt te blijven? Deze kwestie werd herhaaldelijk in de werkgroep besproken, maar de knoop werd nooit doorgehakt. De twee mogelijkheden werden behouden en met elkaar verbonden, in de discussies over specifieke maatregelen werd naar meer algemene vragen ten gronde verwezen en omgekeerd.

1.2. De benadering: de toegang tot de rechten

De keuze tussen een benadering op ‘microvlak’ of op ‘macrovlak’ was het voorwerp van talrijke discussies, maar de invalshoek van de toegang tot de grondrechten, getrouw blijvend aan wat in het Algemeen Verslag over de Armoede ontwikkeld werd, is steeds de leidraad gebleven. Deze benadering werpt de volgende vragen op: hoe vertaalt zich het recht op arbeid en op sociale bescherming zich in het dagelijkse leven van de armsten en welke voorwaarden zijn doorslaggevend voor de volle verwezenlijking van deze rechten?

~ ~ ~ ~ ~

De volgende tekst bestaat uit 5 delen:

- Het eerste deel toont de dubbelzinnige situatie van de armsten aan ten opzichte van arbeid en tewerkstelling. Alhoewel mensen die in armoede leven vaak vanaf hun jeugd werken, worden ze dikwijls van tewerkstelling uitgesloten en lijken ze bijzonder kwetsbaar te zijn voor de huidige ontwikkeling van de tewerkstelling (met name voor de flexibilisering).
- Het belang van de sociale bescherming als essentieel instrument van armoedebestrijding wordt opnieuw onderstreept. De evolutie van de sociale bescherming naar de activering van de uitkeringen wordt daarna behandeld. Alhoewel het uiterst moeilijk is de activering te evalueren, worden enkele bemerkingsen over het principe van de activering geformuleerd.
- Bij tewerkstelling en sociale bescherming komt de vraag naar het inkomen aan bod. Welk inkomensbeleid moet in het kader van armoedebestrijding gevoerd worden?

- In het vierde deel wordt de nadruk erop gelegd dat het belangrijk is om het tewerkstellingsbeleid in een ruimere context te plaatsen: de bestrijding van ongelijkheden en een herverdelingsbeleid waarin de Staat een regulerende rol te vervullen heeft.
- In het laatste deel komen ten slotte enkele belangrijke punten aan bod die de Verenigingen tijdens de vergaderingen geformuleerd hebben. Het gaat om concrete voorwaarden die bij de toepassing van een tewerkstellingsbeleid doorslaggevend moeten zijn.

Deze tekst werd in 8 opeenvolgende vergaderingen uitgewerkt. Hij is het resultaat van een gedachtewisseling van enkele maanden en mag zeker niet als afgewerkt worden beschouwd. Hier wordt enkel een momentopname gegeven van een dialoog die nog verder ontwikkeld en tot andere partners uitgebreid moet worden.

2. *Arbeid, tewerkstelling en armoedebestrijding*

2.1. *Arbeid: bron van emancipatie en menselijke waardigheid?*

Het begrip arbeid heeft niet per se dezelfde betekenis voor iedereen. Voor de ene is het een bron van identiteit en van sociale erkenning, arbeid biedt “de mogelijkheid om zinvol bezig te zijn, waardoor de persoon zich kan ontwikkelen en tevens een bijdrage levert aan de maatschappij en waarvoor hij of zij gewaardeerd wordt” (APGA², 1999: 106). Voor anderen is arbeid vaak een bron van vervreemding en stress: “(...) onze ervaringen leren ons dat talrijke vormen van ‘tewerkstelling’, ‘vorming’ een negatief effect hebben op onze levensomstandigheden, onze inkomsten, onze netwerken van sociale banden en van solidariteit” (LST, 2001: 4).

Wanneer het om mensen gaat die in armoede leven, komt de ambivalentie die met ‘arbeid’ gepaard gaat, nog duidelijker te voorschijn. “De armen zijn niet onproductief”, staat inderdaad in het Algemeen Verslag over de Armoede, “maar alhoewel ze soms al sinds hun jeugd jaren werken, zijn hun beroepservaringen marginaal” (AVA, 1994: 163) en worden ze niet erkend. Ze hebben die ervaring opgedaan in kleine banen, onzekere ‘jobs’ ‘om zich uit de slag te trekken’. Hun werk kan echter ook een bron van sociale banden en solidariteit zijn: “In volksbuurten is het sociale leven vaak gekoppeld aan concrete activiteiten: een handje toesteken, een dienst verlenen, zijn tuin onderhouden en de oogst delen, aan meubelen of auto’s knutselen, enz.” (Beweging ATD Vierde Wereld en Luttes Solidarités Travail, 1998: 20).

Op het vlak van tewerkstelling wijzen de Verenigingen Partners op de tegenstrijdigheden waarvan de armsten het slachtoffer zijn. Enerzijds verbieden de reglementeringen inzake werkloosheid en sociale hulp aan de begunstigden ervan om activiteiten te ontwikkelen waarmee ze hun moeilijke levensomstandigheden zouden kunnen verbeteren en om netwerken van solidariteit en wederzijdse hulp uit te bouwen. Anderzijds worden de personen die via één van de talrijke programma’s tot terugdringing van de werkloosheid tewerkgesteld worden of aan een ander inschakelingsproject deelnemen niet altijd als volwaardige werknemers erkend en genieten ze niet alle voorrechten die een tewerkstelling zou moeten geven, zoals een volledige sociale bescherming.

2 Het Antwerps Platform Generatiearmen groepeert 5 Antwerpse verenigingen, die allemaal lid zijn van het Collectief van de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede: Centrum Kauwenberg, De Cirkel, Recht-Op, Open-Huis-Werking (Protestants Sociaal Centrum) en WOTEPA (Woon- en Tewerkstellingsprogramma Antwerpen).

Hier doet zich een ander dilemma voor. Hoe kan men de arbeid van de armsten erkennen zonder afbreuk te doen aan de sociale verworvenheden in termen van tewerkstelling? Hoe kan men het creëren van echte tewerkstellingsstatuten aanmoedigen zonder de armen in hun mogelijkheid te beperken om in geval van nood zichzelf uit de slag te trekken, mekaar te helpen? “Kan men geen reglementering op stapel zetten die activiteit, initiatief, creativiteit en solidariteit bevordert terwijl de sociale rechten worden behouden?” (Beweging ATD Vierde Wereld en Luttes Solidarités Travail 1998: 3).

2.2. Tewerkstelling: een geprivilegieerd middel om armoede te bestrijden?

Voor de huidige regering wordt “de integratie in de arbeidsmarkt (...) dé politieke prioriteit in het armoedebeleid van de federale regering” (Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, 1999: 59). Deze prioriteit wordt vandaag bevestigd door de doelstelling van de Europese Unie om een werkgelegenheidsgraad³ van minstens 70% te bereiken. Wat deze doelstelling betreft, wordt België met de vinger gewezen omdat het één van de Europese landen is waar de werkgelegenheidsgraad het laagst is.

In het Algemeen Verslag over de Armoede wordt het verband tussen tewerkstelling en armoede benadrukt: “Arm zijn is geen fataliteit, het is het resultaat van een maatschappelijk proces van uitsluiting dat een deel van de burgers treft, een soort van sociale apartheid waarvan werkloos zijn één van de belangrijkste kenmerken is. Zelfs al is armoede niet met werkloosheid gelijk te stellen, dan blijft ze toch zeer gevoelig voor de ontwikkeling die de werkloosheid kent” (AVA, 1994: 160). B. Cantillon en anderen bevestigen deze bewering: “Groepen met een hoog armoede-risico zijn huishoudens waarvan het gezinshoofd jonger is dan 25 jaar, geen EU-burger is, werkloos is of arbeidsongeschikt. Gezinnen waar niemand tewerkgesteld is hebben een bijzonder hoog armoederisico” (Cantillon et al., 1999: 715).

Het tewerkstellingsbeleid is zeker één van de essentiële schakels in de armoedebestrijding en het moet inderdaad één van de prioriteiten zijn naast de doelstellingen van pure economische groei. Toch beklemtonen de Verenigingen Partners dat men het armoedeprobleem niet enkel tot een probleem van tewerkstelling kan herleiden. Een blik naar de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk volstaat om vast te stellen dat de verhoging van de werkgelegenheidsgraad of de verlaging van het werkloosheidscijfer niet altijd gepaard gaat met een vermindering van de armoede, integendeel. Bij een analyse van de situatie in Nederland waar de verhoging van de werkgelegenheidsgraad het gevolg is van arbeidsherverdeling via een stijging van het aantal arbeidscontracten voor parttimewerk en voor bepaalde duur, toont L. De Lathouwer aan dat er een minder evident verband is tussen tewerkstelling en armoede dan men zou verwachten. “Een goed uitgebouwd vangnet met voldoende inzet van middelen voor hen die ondanks de stijgende werkgelegenheid zonder job blijven, blijft een belangrijke voorwaarde voor een lage armoede. (...) De evoluties naar grotere ongelijkheid en toenemende armoede in Nederland bevestigen nogmaals dat een inkomensbeleid in enge zin niet ondergeschikt gemaakt kan worden aan een werkgelegenheidsbeleid” (De Lathouwer, 2000: 23).

3 Het aantal personen dat werkt in verhouding tot het aantal personen die de leeftijd hebben om te werken (15-64 jaar).

Daarenboven spelen ook andere factoren die beslissend zijn voor de kwaliteit van de tewerkstelling een rol:

- de arbeidswetgeving (welke bescherming genieten de werknemers?),
- het loonbeleid (is er een beleid inzake minimumloon, hoe wordt het bepaald?),
- de sociale bescherming (haar organisatie, de omvang van de dekking),
- het institutioneel kader dat voor collectieve onderhandelingen voorzien is.

De Verenigingen Partners roepen tot waakzaamheid op: “De activiteitsgraad (de economische activiteitsgraad, welteverstaan) verhogen, betekent niet de tewerkstellingsgraad in het kader van de verworven conventies in de arbeidswereld verhogen.” (LST, 2001: 6). “Op dit punt moet niet enkel gestreefd worden naar een aanpassing van de werkzoekende aan de arbeidsmarkt, maar ook het aanbod op de arbeidsmarkt zelf moet aan een kritisch onderzoek onderworpen worden.” (APGA, 1999: 110).

2.3. Evolutie van de arbeidsmarkt: wat is de impact ervan op de armoede?

“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 werk bij kijken.”, staat in het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA, 1994, 164)⁴.

De tendens naar meer onregelmatig werk in de profit- en non-profitsector, door de invoering van ‘nepstatuten’ bijvoorbeeld, wordt er aangeklaagd. “De toenemende uitsluiting houdt verband met de destabilisering in de situatie van de werknemer. Om die reden kan men niet over armoede nadenken zonder het te hebben over de verslechterende arbeidssituaties” (AVA, 1994: 174). Een Franse studie heeft aangetoond dat in 1996 6% van de beroepsbevolking in Frankrijk tot de arme werknemers (de ‘working poor’) behoorde. “Buiten eventuele periodes van werkloosheid om vormen het tijdelijk of instabiel karakter van de tewerkstelling, het deeltijds werk, het gebrek aan kwalificatie, het feit dat men aan het begin staat van een professionele loopbaan allemaal individuele factoren die het armoederisico verhogen.” (Lagarenne et Legendre, 2000: 3 – vertaling uit het Frans).

In feite is er sinds het begin van de jaren '80 een ‘flexibilisering’ van de arbeidsvoorwaarden.

- “In vergelijking met de tweede helft van de jaren tachtig is het aandeel van deeltijdarbeid in de totale werkgelegenheid ruim verdubbeld”. Terloops vermelden we dat dit een typisch fenomeen is: meer dan 90% van de deeltijders zijn vrouwen (MTA, 2000: 72). Al beantwoordt deeltijdse arbeid aan de vraag van sommige werknemers, niet iedereen heeft ervoor gekozen. Een analyse van studiediensten en diensten voor statistiek van het Waals Gewest schat dat een derde van de betrokken werknemers het deeltijdse werk als opgelegd aanvoelt (Vandersticht, 2000).
- Tijdelijke arbeid (uitzendarbeid inbegrepen) kent eveneens een forse stijging, vooral sinds midden de jaren '90. Tussen 1995 en 1999 is het betrokken aantal werknemers meer dan verdubbeld. “In 1999 werkt bijna 8 % van de mannen en bijna 14 % van de vrouwen met een contract van bepaalde duur.” (MTA, 2000: 73).
- Nachtarbeid of werk met onregelmatige uren is eveneens gestegen.

4 Sinds het einde van de jaren '70 hebben de globalisering van de economie en de technologische vooruitgang de vraag naar laaggeschoolde werknemers in België doen verminderen. Zo heeft de secundaire sector tussen 1970 en 1997 meer dan 584.000 banen zien verloren gaan, terwijl in de tertiaire sector 790.000 banen geschapen werden. (Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1999: 36)

Volgens het Evaluatierapport 1999 van het federaal werkgelegenheidsbeleid neemt de flexibilisering op de arbeidsmarkt in België van jaar tot jaar toe: “meer dan één derde van de ongeveer 3.100.000 loontrekkenden wordt in één of meerdere flexibele arbeidstypes tewerkgesteld (...) Atypische arbeidsregimes winnen jaar na jaar aan belang en verdringen in toenemende mate de reguliere jobs” (Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1999: 199-200).

“De onzekerheid begint allereerst bij de jongeren tijdens de inschakeling via tijdelijk werk en deeltijds werk. Aan oudere personen met relatief stabiel werk en hogere lonen stelt men dan weer verschillende formules voor brugpensioen of vervroegd vertrek voor. Maatregelen voor deeltijdse of tijdelijke terugtrekking van de arbeidsmarkt zijn hoofdzakelijk op vrouwen gericht” (Martinez, 1998: 219, vertaling uit het Frans).

Flexibele arbeid betreft als eerste vrouwen, jongeren en laaggeschoolde personen⁵. Ze vormen de perifere arbeidskrachten, zoals sommigen ze noemen, die een onzekere tewerkstelling hebben. Hun risico op werkloosheid is bijzonder hoog en hun toegang tot de verschillende stelsels van de sociale zekerheid (met name tot het pensioenstelsel) is des te onzekerder. Hun vermogen om te sparen, om een financiële reserve aan te leggen voor ‘tegenslagen’ (ongeval, zware ziekte ...) is eveneens kleiner.

“De meeste kansarmen zijn reeds lang veroordeeld tot onzekere baantjes, waar de flexibiliteit het grootst is. Ze worden dikwijls ingeschakeld voor goedkope handenarbeid in kleine ondernemingen die in moeilijkheden verkeren. Deze realiteit dreigt nu in de wet te worden toegelaten in naam van de strijd tegen de armoede. Verscheidene Europese landen hebben in de jaren 1980 nepstatuten gecreëerd, d.w.z. inschakelingsstatuten die onzeker zijn, te kort van duur om een basisopleiding te verwerven of toegang te krijgen tot een werkelijke kwalificatie, en die zo de armsten in een totaal onzekere financiële situatie vasthouden, buiten de collectieve overeenkomsten en gangbare bescherming die gelden voor het geheel van de werknemers. (...). In werkelijkheid komt de schepping van deze nepstatuten neer op het beheer van de bestaansonzekerheid en de armoede in plaats van een strijd tegen de grote armoede” (ATD Vierde Wereld en Luttes Solidarités Travail, 1998: 11).

Bij een dergelijke evolutie lijkt het aangewezen een beleid dat hoofdzakelijk op het scheppen van tewerkstelling gericht is, tot voorwerp van een evaluatie te maken om de evolutie van de kwaliteit van de tewerkstelling te beoordelen en om de impact van dit beleid op armoede te meten.

Door het ideale soort professionele integratie te definiëren als een “dubbele waarborg van de materiële en symbolische erkenning van arbeid en van de sociale bescherming die ermee samenhangt”⁶, vestigt S. Paugam, een Franse socioloog, de aandacht op de verschillende facetten van tewerkstelling (Paugam, 2000: 362 – vertaling uit het Frans). De zin en het nut die de werknemer aan zijn werk toekent, verzekeren hem een symbolische waarde. De materiële erkenning houdt in dat het loon voldoende hoog is om een waardig leven in gezinsverband te leiden en het werk moet eveneens het recht op sociale bescherming in al haar aspecten openen. Tewerkstelling en sociale zekerheid zijn de twee facetten die onlosmakelijk met het beroepsstatuut verbonden zijn.

5 Zie een recente studie die de tewerkstellingskwaliteit en -kwantiteit van laaggeschoolden in Vlaanderen onderzoekt: Van Der Steen e.a., 2001.

6 Onze onderstreping.

3. De evolutie van de sociale bescherming

3.1. De sociale bescherming: een onontbeerlijk instrument voor de armoedebestrijding

Talrijke studies hebben de essentiële rol aangetoond die de sociale zekerheid bij de vermindering van de armoede in België speelt. “Niet minder dan 95% van de armoede vóór de sociale zekerheid onder de actieve personen wordt dankzij de uitkeringen verminderd (...), in de Verenigde Staten bedraagt dit cijfer enkel 43%.” (De Lathouwer, 1998: 231).

Toch hoort men steeds meer het verwijt dat het systeem van de sociale zekerheid zijn integrerende kracht verliest. Velerlei redenen worden voor de hervorming van het systeem van de sociale zekerheid aangehaald. In een toespraak geeft Minister Vandenbroucke (Vandenbroucke, 1999) de volgende redenen:

- de vervrouwelijking van de arbeidsmarkt, wat het bereiken van volledige tewerkstelling nog moeilijker maakt en waardoor de arbeidsmarkt nieuwe opdrachten krijgt, onder andere een makkelijke afstemming van het beroepsleven op het gezinsleven;
- de technologische veranderingen in onze economie, die nieuwe risico's op uitsluiting teweegbrengen voor laaggeschoolde personen;
- de veroudering van de bevolking, die de verhouding tussen actieve en inactieve bevolking wijzigt en de financiering van de sociale zekerheid ondermijnt;
- het stijgende aantal langdurig werklozen heeft de idee doen ontstaan dat een tussenkomst achteraf niet meer volstaat, een preventieve aanpak is nodig door de toepassing van vormingsmaatregelen of van aangepaste 'inschakelingsparcours' die de gerechtigden de mogelijkheid bieden nieuwe vaardigheden te verwerven of de vaardigheden die ze reeds hebben, te verbeteren.

In het Algemeen Verslag over de Armoede wordt onderstreept dat de efficiëntie van het systeem van de sociale zekerheid haar grenzen heeft. In het bijzonder wordt erop gewezen dat de wetgeving inzake werkloosheid steeds minder aangepast is aan de socio-economische evolutie met:

- de uitbreiding van onzekere arbeidsvoorwaarden en atypische statuten, het onderbreken van de beroepsloopbaan ...;
- de wijziging van de samenstelling van de actieve bevolking die meer en meer vrouwelijk is (AVA, 1994: 181);
- de evolutie van de vormen van het gezinsleven (steeds meer echtscheidingen, steeds meer nieuw samengestelde gezinnen...) (AVA, 1994: 188).

De Verenigingen Partners stellen de vraag naar de coherentie tussen de naast elkaar bestaande systemen van de sociale zekerheid (die deels op het verzekeringsprincipe gebaseerd is) en van de sociale bijstand als residuair stelsel. “Armoede en werk, armoede en werkloosheid verwijzen onvermijdelijkerwijs naar het verband met en de scheiding tussen sociale bijstand en sociale zekerheid. In het dagelijkse leven functioneert die band, in de beleving van de armsten, niet als een band tussen twee grote groepen van wetten en budgetten. Het is een proces waarmee zij concreet worden geconfronteerd als zij van statuut veranderen, met name van dat van bestaansminimumtrekker in dat van werknemer of uitkeringsgerechtigde, of het omgekeerde, wat vaker voorkomt”(AVA, 1994: 185). Eens te meer worden de armsten de dubbelzinnigheid van dit systeem gewaar: hun dagelijkse arbeid in de strijd tegen de armoede wordt niet erkend en geeft hen geen toegang tot de sociale zekerheid, meestal worden ze naar het residuaire stelsel van de sociale bijstand verbannen.

Terwijl sommigen zouden willen dat men in het systeem naar een grotere selectiviteit zou streven door de invoering van een model dat op het principe van de sociale bijstand gestoeld is, dringen de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede aan op “het behoud en de versterking van de sociale zekerheid in de zin van gewaarborgde fundamentele rechten voor allen (...) Een sociale zekerheid die selectief is afgestemd op de armsten is gevaarlijk, want de belangstelling van andere bevolkingsgroepen zal dan afnemen en ze zullen geneigd zijn om privé-verzekeringen aan te gaan. Op die manier zal een logica van bijstand de logica van sociale verzekering en herverdeling, zoals ze gegroeid is uit de strijd van de arbeiders voor de sociale zekerheid, vervangen” (VPAVA, 1996: 510).

In een bijdrage inzake de modernisering van de sociale zekerheid formuleren de Verenigingen Partners enkele voorstellen met het oog op de versterking ervan:

- de versoepeling van de toelatingsvoorwaarden door de aanpassing ervan aan atypische banen, die in aantal toenemen.
- de rechten veralgemenen in plaats van ze steeds selectiever te maken.
- het behoud van een maximale solidariteit die zich uitstrekt over het hele land en de rijkdom die er wordt voortgebracht.
- de bijdrage van alle types inkomen (onroerend inkomen, vermogensbelasting, bijdragen op de toegevoegde waarde van de bedrijven – met uitsluiting van de loonmassa – energiebelasting ...) om een stabiele financiering van een geïntegreerd en veralgemeend systeem van sociale bescherming te waarborgen dat paritair wordt beheerd.
- de toenadering van het debat over de modernisering van de sociale zekerheid en dat over tewerkstelling, herverdeling van arbeid en over inkomens uit arbeid (VPAVA, 1996: 510).

De Verenigingen Partners en het ‘plate-forme cohabitation’⁷ betreuren het invoeren van verschillende categorieën van bijslagtrekkers en van toetredingsvoorwaarden voor de werkloosheidsuitkeringen. Het gaat hier meer in het bijzonder om het statuut van samenwonende, dat een vermindering van de uitkeringen voorziet, gaande tot uitsluiting in geval van langdurige werkloosheid op grond van artikel 80 van de reglementering van de werkloosheidsverzekering. Het natrekken of alle regels worden nageleefd, gaat gepaard met controleprocedures en het binnendringen in het privé-leven. “De verschillende normen aangaande het begrip gezin die in de werkloosheid en in het recht op het bestaansminimum worden gehanteerd, leiden tot bijkomende onzekerheid wat de elementaire rechten van de armsten aangaat. De eenheid van het gezin komt immers om economische redenen in het gedrang. Men kan het risico niet meer lopen onderdak te verlenen aan een kind of een ouder in moeilijkheden” (AVA, 1994: 194). Toegegeven, de uitsluiting kan worden vermeden wanneer het inkomen van het gezin onder een zekere drempel ligt, maar wanneer iemand uitgesloten wordt, houdt dit ook in dat andere voordelen in verband met de sociale zekerheid verloren gaan, onder andere – om bij tewerkstelling te blijven – de uitsluiting van bepaalde tewerkstellingsmaatregelen (toegang tot bepaalde vormen, bijvoorbeeld) waarvoor het statuut van uitkeringsgerechtigde werkloze vereist is. “Artikel 80 steunt op het vermoeden dat langdurig werklozen schuldig zijn.” (Beweging ATD Vierde Wereld en Luttes Solidarités Travail, 1998: 32).

7 Het platform “plate-forme cohabitation” ijvert voor de afschaffing van het statuut van samenwonende en van artikel 80 in de werkloosheidsreglementering. Het groepeerde het Observatoire de la santé, l’Université des Femmes, het Comité des sans-emploi de Saint-Gilles, les femmes Prévoyantes Socialistes, het Comité de défense des minimexés de Bruxelles, het collectif de chômeurs Droit et respect!, de Ligue des familles, Solidarités nouvelles, Emmaüs/La poudrière, Vie Féminine, La Marche Mondiale des femmes, Collectif Droits Devant!, het comité de liaison des Femmes, les Marches Européennes contre le chômage, la précarité et l’exclusion, het Front SDF-Wallonie/Bruxelles, het Comité des Citoyens sans-emploi de Bruxelles, la Section de Bruxelles de la Ligue des Droits de l’Homme.

Het Algemeen Verslag over Armoede gaat kort in op de situatie van vrouwen en roert de discriminatie van de vrouwen aan die de eerste slachtoffers zijn van de invoering van categorieën (gezinshoofd, samenwonende, alleenstaande) die bepalend zijn voor de rechten en de verschillende uitkeringen⁸. Het bestaande statuut van samenwonende werd trouwens door het comité voor de controle van de toepassing van het Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten van de UNO als discriminatie jegens vrouwen beschouwd (Comité des Droits Economiques, sociaux et culturels, 2000).

Voor de Verenigingen is de sociale zekerheid een essentieel en efficiënt instrument voor de bestrijding van armoede. Dit systeem moet tot elke prijs blijven bestaan, het moet worden verbeterd en versterkt. In dit opzicht is de trend naar een algemene vermindering van de sociale bijdragen verontrustend. Betekent dit niet dat men een systeem ‘afbouwt’ ten voordele van het scheppen van nieuwe banen waarmee armoede en ongelijkheid uiteindelijk misschien ook niet efficiënt kunnen worden bestreden?

3.2. De overgang van het ‘passieve’ beleid naar de activering van de sociale uitkeringen

In het kader van de verhoging van de werkgelegenheidsgraad komt de activering van de sociale uitkeringen duidelijk als een prioriteit van de regering naar voren. Zo staat in de beleidsnota over maatschappelijke integratie te lezen: “De regering heeft de vaste wil België uit te bouwen tot een actieve welvaartsstaat. In het verleden werd – in hoofdzaak noodgedwongen – teveel de nadruk gelegd op een passieve benadering. Daarbij werden kansarmoede en bestaansonzekerheid vooral bestreden met werkloosheids- en OCMW-uitkeringen. (...) De actieve welvaartsstaat investeert in mensen, in opleiding, in werk en niet alleen in uitkeringen” (Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, 1999: 4).

De activering bestrijkt een heel uitgebreid actiedomein en vertaalt zich in een veelvoud van mogelijke maatregelen op het vlak van tewerkstelling, subsidies bij aanwerving, vorming, fiscaliteit... De doelstelling is personen die sociale uitkeringen genieten, in staat te stellen opnieuw een tewerkstelling te vinden door hun ‘inzetbaarheid’ te verhogen bijvoorbeeld via gesubsidieerde banen, programma’s voor vorming of voor het zoeken van werk.

Sinds het Algemeen Verslag over de Armoede werden talrijke activeringsmaatregelen genomen en werden oudere maatregelen herzien. In het begin waren deze initiatieven voor uitkeringsgerechtigde werklozen bedoeld, maar met de tijd werden deze uitgebreid tot personen die een uitkering van het OCMW genieten⁹. Het is niet mogelijk alle maatregelen aan te halen omdat ze zo talrijk zijn, maar tot de meest recente behoren het plan ‘startbanen voor jongeren’, beter bekend als het ‘Rosetta-plan’, dat jongeren een eerste baan wil geven, en het ‘Lenteplan’ dat de aanwerving van gerechtigden op het bestaansminimum via verschillende maatregelen, waaronder invoeginterims, wil aanmoedigen.

8 De uitsluiting van de werkloosheidsverzekering door toepassing van artikel 80 treft meestal vrouwen. Zij vertegenwoordigen 74.6% van de geschorste personen in 1999.

9 Overeenkomstig de vraag van de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede die de erkenning en de invoering aanbevelen van het principe van non-discriminatie van de verschillende statuten van werkzoekenden voor de programma’s voor oriëntering, vorming en tewerkstelling. Zie het Vooruitgangsrapport van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie en Sociale Economie van juni 2000.

Op het eerste gezicht beantwoordt de actieve welvaartsstaat dus aan de vraag van de Verenigingen Partners die in het Algemeen Verslag over de Armoede meer maatregelen voor de bevordering van de professionele inschakeling van de armsten eisten: meer mogelijkheden voor beroepsopleiding en de herwaardering van de sociale voorzieningen door actieve maatregelen voor het scheppen van banen voor armen (AVA, 1994: 409). Zo vragen ATD Vierde Wereld en LST in een gemeenschappelijke publicatie de invoering van individuele trajecten naar tewerkstelling. (Beweging ATD Vierde Wereld en Luttés solidarité Travail, 1998).

De Verenigingen staan weliswaar positief ten opzichte van maatregelen die het recht op arbeid zouden kunnen verwezenlijken, maar ze waarschuwen toch voor een aantal afwijkingen en verschuivingen in betekenis die dit soort beleid ingeeft. Ze hebben namelijk de indruk dat bepaalde maatregelen vooral in een economische logica passen waar het er in hoofdzaak om gaat de werkzoekenden inzetbaar en flexibel te maken in functie van min of meer winstgevendende sectoren, in plaats van een middel te zijn dat het individu dankzij arbeid vooruithelpt.

De verschillende activeringsmaatregelen kunnen aan de hand van hun concrete toepassing echt geëvalueerd worden. De Verenigingen Partners wijzen hier op enkele gevaren van activering.

- Met de activering werd de praktijk van het afsluiten van contracten ingevoerd. Aan de uitkeringsgerechtigden wordt gevraagd om een contract te tekenen met de openbare dienst die de sociale uitkering geeft. Elke partij verbindt zich ertoe al het nodige te doen voor de integratie van de werkzoekende. De manier waarop deze praktijk toegepast wordt, blijkt problematisch. Het engagement van de twee verdragspartijen is namelijk manifest ongelijk: de uitkeringsgerechtigde loopt het risico van een sanctie indien hij het contract niet naleeft, maar welke sanctie kan de openbare dienst in dat geval opleven? Het contract kan hier een dwangmiddel lijken ten opzichte van de werkzoekende, een middel om hem de verantwoordelijkheid te laten betekenen die hij voor de situatie waarin hij zich bevindt draagt en een middel om voorwaarden te koppelen aan de uitkering die hij geniet. “Wat gebeurt er wanneer men een werkloze een job of een opleiding aanbiedt die hem niet ligt of niet aankan? Wordt hij dan zonder uitkering aan zijn lot overgelaten, in een nog grotere armoede dan voorheen? Moet hij om dit te vermijden gelijk welke job of opleiding aannemen, ook al is die niet aangepast aan zijn capaciteiten en aan zijn noden?” (Beweging ATD Vierde Wereld en Luttés solidarités Travail, 1998: 18). Wanneer men het volle gewicht van de inschakelingskansen op de schouders van de werkzoekende legt, verbergt men dan niet andere realiteiten die eveneens voor de werkloosheid van de armsten verantwoordelijk zijn? Voor sommigen maakt deze verschuiving deel uit van de psychologisering van het sociale waarbij het individu verantwoordelijk wordt gesteld voor de uitsluiting (Roche, 2000).
- De Verenigingen Partners stellen de dubbele rol van het inschakelingsbeleid via tewerkstelling aan de kaak: een stijgend aantal wedertewerkstellingen via inschakelings- of vormingscontracten beantwoordt niet meer aan de minimale vereisten van de arbeidswetgeving. In naam van de integratie brengen bepaalde beleidsmaatregelen zoals de oprichting van de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen¹⁰ een grotere

10 De Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) hebben tot doel “te voldoen aan de vraag naar een aantal activiteiten die niet in de normale arbeidscircuits worden uitgevoerd en die niet met deze laatste concurreren. Anderzijds dienen de PWA's ook te voldoen aan de vraag naar werk vanwege langdurig werklozen en degenen die het bestaansminimum genieten, categorieën die moeilijk een plaats op de arbeidsmarkt vinden”. (Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1999, 118).

uitbuiting voort. Ze verhogen de deregulering van de arbeidsmarkten en hebben op termijn een versterkend effect op de inkrimping van de lonen (LST, 1994). M. Alaluf steunt deze analyse: volgens hem komt het sociaal beheer van de werkloosheid tegemoet aan de strategieën van de bedrijven die een hogere flexibiliteit nastreven. De concurrentie tussen werkzoekenden van deze secundaire markt (gekenmerkt door onzekerheid en mobiliteit, in tegenstelling tot de primaire markt met een kern van permanente werknemers) biedt de bedrijven inderdaad een grotere marge bij de selectie van hun kandidaten en tevens de mogelijkheid om mensen te ontslaan indien de situatie van het bedrijf zou verslechteren (Alaluf, 1992).

- In het Algemeen Verslag over de Armoede worden bepaalde maatregelen gehemeld die enkel vormingsmogelijkheden aanbieden die geen rekening houden met de leermoeilijkheden die sommige armen kunnen hebben. De controlefunctie en de ‘bezigheidsfunctie’ van deze maatregelen worden ook aangeklaagd. “Wat onze ervaringen betreft, brachten de ‘activeringen’, zoals velen van ons ze beleefd hebben, vaak een grotere bestaansonzekerheid teweeg of maakten ze deel uit van een ‘lijdensweg’ gaande van een ‘vorming’ tot een ‘stage’ om een paar maanden later weer bij een andere vorming te belanden.” Zelden zijn deze ‘activeringen’ een echte springplank naar socio-economische emancipatie en al te vaak worden ze een middel voor sociale controle en voor ‘repressie’ van de armsten. (LST, 1999, 7-8 –vertaling uit het Frans).
- ‘Afromingsverschijnselen’ worden vastgesteld: de meest succesvolle inschakelings-circuits komen over het algemeen ten goede aan personen die als ‘inzetbaarder’ beschouwd worden (mannen, jongeren, Belgen, ...) terwijl andere categorieën werkzoekenden, waarvan men zegt dat ze minder ‘inzetbaar’ zijn, uit het systeem van de werkloosheidsuitkeringen geschrapt worden en in verschillende statuten geïntegreerd worden waarin ze als gehandicapten of ouderen erkend worden.
- De activeringsmaatregelen die zowel op federaal, gewestelijk alsook op gemeentelijk vlak (via de OCMW’s) aangemoedigd worden, zijn uiterst ingewikkeld geworden. De overvloed aan steeds wijzigende maatregelen en wetgevingen vergemakkelijkt de aanzet tot een debat over hun nut en efficiëntie niet. De evaluatie van hun impact op de armoede is een extreem netelige kwestie. Nicaise pleit voor een meer systematische evaluatie van de inschakelingsmaatregelen in hun geheel. Het volstaat niet om zich tot enkele gangbare indicatoren te beperken (zoals het werkloosheidscijfer). De effecten van deze beleidsmaatregelen moeten ook op macro-economisch vlak gemeten worden (effecten op de loonvorming, inflatie, economische groei ...) en op micro-economisch vlak, d.w.z. op het niveau van de effecten die er bij de betrokken personen zijn (effecten op beroepsbekwaamheid, inkomen, welzijn ...) (Nicaise, 2001). Voorzichtigheid is echter geboden om bij de evaluatie niet af te drijven en een project enkel nog te beoordelen in functie van ‘rendabiliteitscores’ die bepaalde initiatieven die bijzonder kwetsbare personen tot doelgroep hebben (daklozen, bijvoorbeeld) niet kunnen halen.

In elk geval blijft activering een moeilijk thema waarbij de meest tegenstrijdige argumenten gehanteerd worden: ter verdediging ervan verwijst men naar de verwezenlijking van de gelijkheid van kansen van allen en ook naar de ‘responsabilisering’ van de werkzoekenden waarvan men vindt dat ze van de sociale uitkeringen ‘afhankelijk zijn’.

Op deze dubbelzinnigheid werd in een analysemodel dat Notredame en Van Menxel voorstellen, gewezen. Volgens deze auteurs verwijst activering naar de drie fundamenteën van de sociale hulp, namelijk liefdadigheid, verdienste en recht. Elk beleid is een combinatie van deze drie elementen waarvan het belang naargelang de tijd en het beleid varieert: "...dat het activeringsdiscours deel uitmaakt van een strategie ter versterking van het element verdienste, ten koste van de sociale grondrechten en leidend naar een moderne versie van caritas, wegens de conditionering van de rechten." (Notredame en Van Menxel, 1999: 487).

3.3. Naar een ander systeem van sociale bescherming?

De organisatie van de sociale zekerheid wordt door socio-economische wijzigingen (veranderingen op technologisch vlak, demografische veroudering, mondialisering, ...) bedreigd. Er is het verwijt dat de sociale zekerheid zich niet aanpast aan bepaalde individuele of collectieve behoeften: kinderopvang, hulp aan bejaarden, de noodzaak van permanente vorming... Bovendien klagen de Verenigingen Partners de opgelegde inactiviteit aan waarin het systeem ze opsluit. De werkzoekenden moeten, onder inachtneming van bepaalde voorwaarden, het recht hebben om nuttig bezig te zijn, om met behoud van uitkeringen waardevolle activiteiten te verrichten, studies voor te zetten, nuttige sociale activiteiten buiten de arbeidsmarkt uit te oefenen als vrijwilliger of in familiekring (AVA, 1994: 404).

De voortdurende werkloosheid voor sommigen aan de ene kant en de onvolledig bevredigde behoeften aan de andere kant, zouden ertoe kunnen aanzetten dat wij onze denkwijze over arbeid en niet-arbeid wijzigen: dat we deze twee activiteitsdomeinen als complementair beschouwen en niet als tegengesteld. Verschillende voorstellen werden geformuleerd, met name door de Commissie Arbeid en Niet-arbeid¹¹. Volgens deze Commissie moet de werkloosheidsverzekering worden omgevormd tot een verzekering waarin het maatschappelijk nut het centrale criterium wordt. (...) Deze participatieverzekering¹² moet dan ook alle vormen van maatschappelijke participatie dekken: de arbeid zelf, het zoeken naar werk, en de drie vormen van maatschappelijk nuttige niet-arbeid (activiteiten die nuttig zijn voor de gemeenschap, familiale activiteiten en vorming). De maatschappelijke bijstand (het bestaansminimum) zou de niet-participatie blijven dekken" (Commissie Arbeid en Niet-arbeid, 2000: 11).

Het is evenwel niet zeker dat dit systeem echt kan bijdragen tot het bestrijden van armoede en van de vallen van de opgelegde inactiviteit die het huidige systeem van sociale bescherming teweegbrengt¹³. Een participatieverzekering maakt het noodzakelijk een strikte interpretatie van de voorwaarde van participatie te geven die ten opzichte van de armste wel eens een discriminatie zou kunnen inhouden. "De mogelijkheid tot effectieve toegang tot deze activiteiten dreigt inderdaad sterk gecorreleerd te zijn met een sociaal relatief gunstige situatie." (Boucher et al. 2000: 14 – vertaling uit het Frans).

11 Deze 'Commissie Arbeid en Niet-arbeid', opgericht op initiatief van de Koning Boudewijnstichting, heeft aanbevelingen geformuleerd die gepubliceerd werden in: *Arbeid en niet-arbeid, naar een volwaardige participatie. Aanbevelingen van de Commissie Arbeid en Niet-arbeid van de Koning Boudewijnstichting*, Koning Boudewijnstichting, ed. De Boeck-Universiteit, Brussel, 2000.

12 Andere voorstellen werden uitgaande van gelijkaardige vaststellingen geformuleerd, met name het "participatie-inkomen" door A. Atkinson.

13 Voor een discussie over een vergelijking van de verdiensten van de participatieverzekering en van het participatie-inkomen, zie Bouchner e.a. (2000).

4. Een menswaardig inkomen

“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” (AVA, 1994: 169). Vast werk met voldoende loon maakt een grotere stabiliteit in andere domeinen mogelijk (huisvesting, gezondheid, voeding, onderwijs, cultuur en vrije tijd...).

Sinds het verschijnen van het Algemeen Verslag over de Armoede is men geneigd armoede als een multidimensionaal fenomeen te beschouwen, maar armoede houdt toch vooral verband met het inkomen, zeker wanneer men armoede objectief wil definiëren. Armoede kan echter niet enkel herleid worden tot een gebrek aan financiële middelen, al is het gebrek aan geld een essentiële oorzaak.

Er zijn talrijke inkomensbronnen: sociale zekerheid, arbeid, kapitaal (spaargeld of beleggingen) en roerende goederen zijn een paar voorbeelden. Men zou er met name sociale relaties, cultureel kapitaal, enz. aan kunnen toevoegen. Bij de armsten zijn arbeid en vervangingsinkomens de belangrijkste inkomensbronnen. Vervangingsinkomens, die men in het kader van de sociale zekerheid ontvangt (werkloosheidsuitkeringen, pensioenuitkeringen, ...), houden verband met de vroegere werksituatie. Voor wie geen toegang tot de sociale zekerheid heeft, is er het bestaansminimum. Ook dit is echter gekoppeld aan de voorwaarde van werkwillegheid¹⁴.

Hoe bepaalt men financiële armoede? Onder welke grens wordt men als arm beschouwd? Zonder terug te willen komen op de discussie die in het hoofdstuk over de indicatoren werd uiteengezet, halen we hier twee voorbeelden van mogelijke grenzen aan.

De eerste grens is de Europese norm: volgens deze norm zijn gezinnen die over een inkomen beschikken dat onder de helft van het gemiddelde inkomen ligt arm. Voor een alleenstaande ligt de armoedegrens bij 23.600 Bef/582,02 € per maand, voor een actief koppel met twee kinderen ligt dit bedrag bij 49.600 Bef/1.229,55 € per maand (Cantillon et al., 1999: 36). Het tweede voorbeeld komt uit een document dat de vereniging Recht-Op uitgewerkt heeft in samenwerking met het collectief van verenigingen uit Turnhout (Recht-Op, 2000). De budgetmethode (of een ‘goederenkorf’) wordt gehanteerd: hierbij wordt een lijst opgemaakt van goederen die als onmisbaar worden beschouwd, wil men niet in armoede verzeild raken, en waarvan de bedragen worden berekend¹⁵. In dit onderzoek werden de bedragen bepaald in functie van het recht een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Het inkomen dat een gezin, samengesteld uit een koppel en twee kinderen, nodig heeft om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid, bedraagt 92.150 Bef/2.284,33 €. Het heeft 71.350 Bef/1.768,72 € nodig om te overleven. Een alleenstaande moet 42.305 Bef/1.048,71 € hebben om een leven te leiden dat aan de menselijke waardigheid beantwoordt, en 36.845 Bef/913,43 € om te overleven.

14 De sociale hulpverlening daarentegen wordt in principe enkel toegekend op voorwaarde dat ze voor een leven zorgt dat overeenstemt met de menselijke waardigheid.

15 Voor een meer gedetailleerde bespreking van deze methode, zie Recht Op (2000) en Van den Bosch (1997) *Wat heeft een gezin nodig om rond te komen? Budgetnormen voor drie type-gezinnen*, CSBerichten, UFSIA – Universiteit Antwerpen.

4.1. Het bestaansminimum op een historisch dieptepunt

Wanneer men de bovenvermelde grenzen met de bedragen van het van kracht zijnde bestaansminimum vergelijkt, springen de verschillen in het oog.

Momenteel bedraagt het bestaansminimum 21.761 Bef/539,44 € voor een alleenstaande, 29.015 Bef/719,26 € voor een gezin of een alleenstaande persoon met kind(eren) ten laste en 14.507 Bef/359,61 € voor een samenwonende. In het Algemeen Verslag over de Armoede vindt men er geen doekjes om: het bestaansminimum is “te weinig om (waardig) mee te leven en te veel om dood van te gaan” (AVA, 1994: 81). Een gelijkaardige vaststelling komt naar voren voor werkloosheids- en invaliditeitsuitkeringen. Deze zijn gebaseerd op de evolutie van de prijzen (gezondheidsindex) en niet van de lonen. Deze bedragen werden sinds het begin van de jaren tachtig niet meer aan de evolutie van de welvaart van de rest van de bevolking aangepast, waardoor de kloof tussen gezinnen die van een arbeidsinkomen leven en de gezinnen die van een vervangingsinkomen leven, is blijven groeien (Vranken et al., 2000).

“De ‘sociale welvaartsstaat’ zou een hoog niveau van sociale bescherming moeten bieden. Met de huidige sociale minima, geactiveerd of niet, is daar geen sprake van” (AVA, 2000: 4). Bijgevolg, stelt men in de publicatie van Recht-Op vast, hebben de armen vaak geen andere keuze dan schulden te maken om in de elementaire behoeften van het gezin te voorzien (Recht-Op, 2000).

De verhoging van de sociale uitkeringen (bestaansminimum en werkloosheidsuitkeringen) is één van de twee wegen die de regering gekozen heeft om tot een meer solidaire maatschappij te komen, na de weg van tewerkstelling. Het bestaansminimum zal echter maar in het begin van het jaar 2002 met 4% verhoogd worden; tussen 2002 en 2005 zullen de minima voor werkloze gezinshoofden en alleenstaanden met 800 Bef/19,83 € per maand verhoogd worden (Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, 2000). Deze ontoereikende verhogingen worden door een gemeenschappelijk front ABVV/ACV en een dertigtal verenigingen aangeklaagd, onder andere door de Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede die naast een grotere verhoging van alle uitkeringen ook een automatische, jaarlijkse aanpassing ervan vragen aan de evolutie van de lonen en bovendien een inhaaloperatie eisen om de niet-toepassing van het mechanisme van aanpassing aan de welvaart sinds 1981 te compenseren.

4.2. De fiscale hervorming

Het fiscale beleid speelt een belangrijke rol bij de herverdeling van de inkomens. De Federale Beleidsverklaring heeft in een hervorming voorzien die de nadruk legt op “de noodzaak om de fiscale druk op de inkomsten uit arbeid – in het bijzonder op de laagste lonen – te verminderen” (Federale Beleidsverklaring -17 oktober 2000). Deze krachtlijn houdt de invoering in van een terugstortbaar belastingkrediet van 20.000 Bef/495,78 € per jaar, gericht op de lage arbeidsinkomens, maar ook, en dat is verrassender, de afschaffing van de hoogste tarieven (52,2 en 55%).

Volgens een studie van het Centrum voor Sociaal Beleid (UFSIA - Universiteit Antwerpen) zou deze fiscale hervorming helaas niet significant tot een vermindering van de armoede bijdragen. Enkel het belastingkrediet zou namelijk een vermindering van de armoede van 7,2% tot 6,8% (volgens de Europese norm) mogelijk maken. Dit is een daling met 0,4%. Deze hele hervorming, alle maatregelen samengenomen, komt trouwens meer aan de gezinnen met

meerdere inkomens ten goede dan aan gezinnen met één enkel inkomen (alleenstaanden, éé noudergezinnen en gezinnen met twee volwassenen en één enkel inkomen) alsook aan de hogere (bovenmodale) inkomens¹⁶. Uiteindelijk leidt dit tot een lichte afname van de herverdelende werking van de personenbelasting: de ongelijkheid tussen de inkomens neemt met 0,9% toe (Cantillon, Kestens en Verbist, 2000: 12-14)¹⁷.

5. Ruimer dan het tewerkstellingsbeleid, het algemeen belang

De bevordering van het recht op arbeid voor allen is niet alleen een kwestie van het tewerkstellingsbeleid, merken de Verenigingen Partners op, die op de noodzaak wijzen het debat over de sociale zekerheid te koppelen aan dat over tewerkstelling, arbeidsverdeling en inkomen uit arbeid, en daarenboven over het type maatschappij dat men wil nastreven.

5.1. Algemene beleidsmaatregelen aanmoedigen

In het Algemeen Verslag over de Armoede bevestigen de Verenigingen Partners het belang van globale maatregelen in plaats van selectieve maatregelen. Ze geven de voorkeur aan onrechtstreekse maatregelen ‘van algemene aard’ in plaats van aan rechtstreekse maatregelen “die zich uitdrukkelijk rechtstreeks richten tot de armen en tot bepaalde maatschappelijke groepen die sterk door armoede worden bedreigd (...) ter verbetering van de specifieke levensomstandigheden die tot armoede leiden” (AVA, 1994: 195).

Men kan zich inderdaad afvragen of het beleid in de verschillende domeinen complementair is. Op het vlak van het tewerkstellingsbeleid bestaat er op het lager niveau duidelijk de tendens om specifieke maatregelen per doelgroep uit te werken (maatregelen inzake vorming en wedertewerkstelling beogen in het algemeen een welomschreven ‘doelgroep’: jongeren, laaggeschoolden, bestaansminimumtrekkers ...), terwijl hogerop, op macro-economisch vlak, de oriëntatielijnen voor het beleid eerder bepaald worden door de bekommernis om economische groei, die niet noodzakelijkerwijs verzoenbaar is met een rechtvaardige sociale ontwikkeling.

“Als men beide beleidsvormen, de rechtstreekse en de onrechtstreekse, naast elkaar legt, kan men zich afvragen of de rechtstreekse armoedebestrijding niet tot doel heeft de negatieve effecten van het onrechtstreekse beleid van armoedebestrijding tegen te gaan”. (AVA, 1994: 196).

Wanneer sociale beleidsmaatregelen in de vorm van doelgerichte maatregelen tot de zelfkant van de maatschappij beperkt blijven, draagt dit ertoe bij dat de vraag gesteld wordt naar de individuele verantwoordelijkheid van degenen die ervan genieten, wat tot hun stigmatisering leidt. Bovendien brengt dit dalende investeringen van de beter gestelde sociale groepen met zich mee die er de voorkeur aan geven zich tot private diensten te wenden en hun bijdrage aan het beleid in het algemeen belang te verminderen (Rea, 1997).

16 Het modale inkomen is de meest vertegenwoordigde waarde in een statistische verdeling.

17 De keuzes op het vlak van het fiscaal beleid komen ook ter sprake in het hoofdstuk over de bescherming van het gezinsleven.

5.2. Het opkomen van ongelijkheden bestrijden

Voor de efficiënte bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is het nodig de mechanismen bloot te leggen die aan de oorsprong van deze fenomenen liggen, benadrukken de Verenigingen.

“Armoede is niet zozeer te wijten aan een persoonlijk ongeluk of tegenslag. Het is in hoofdzaak een gevolg van een bepaalde manier waarop onze maatschappij georganiseerd is: vooral economische keuzen spelen hierin een belangrijke rol (...) diegenen die niet in dit productieproces kunnen opgenomen worden, (worden) uitgesloten van bijna heel het maatschappelijke gebeuren” (APGA, 1999, 107).

De Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede vestigen de aandacht erop dat het belangrijk is om armoedebestrijding als een strijd van algemeen belang op te vatten die de ongelijkheden tussen de burgers moet verkleinen. In dit opzicht merken ze op dat de traditionele factoren van de herverdeling van de rijkdom sterk verzwakt zijn:

- Het herverdelende karakter van het fiscale beleid is verminderd. In de jaren '80 werd de rechtstreekse fiscaliteit op arbeid verzwakt, terwijl die op kapitaal in dezelfde tijd is verlicht. Na 1992 is deze tendens iets omgekeerd: er is een verhoging van de fiscaliteit op kapitaal en een lichte daling van de heffingen op arbeid in loondienst, maar men is nog verwijderd van de situatie in het begin van de jaren 1980. (Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1999: 169-170).
- Bijna alle stelsels van de sociale zekerheid hebben een saneringsoperatie ondergaan.
- De voorkeur gaat naar maatregelen inzake de verlichting van de werkgeversbijdragen voor de laagste lonen (terwijl het aantal banen voor laaggeschoolden bij de huidige technologische stand haast niet stabiel kan blijven, laat staan kan toenemen) in plaats van de financieringen van de openbare sector en van de sociaal-culturele sector substantieel te verhogen, wat een gepast budget voor het onderwijs en voor beroepsopleidingen zou waarborgen.

5.3. De regulerende rol van de Staat behouden

De Verenigingen Partners leggen de nadruk op de regulerende rol die de Staat op de markt speelt. “Het is verontrustend te zien dat de Staat in talrijke sectoren bepaalde taken niet meer opneemt. Het is echter zeker dat de meeste taken van de Staat een regulerende, organiserende of herverdelende functie hebben, en dit soort opdracht kan moeilijk aan de privé-sector overgedragen worden” (LST, 2001: 20 – vertaling uit het Frans).

“De overheid kan door haar beslissingen de economie in één of andere richting aanmoedigen. In het streven naar evenwicht kan de overheid maatregelen uitvaardigen die in meer of mindere mate voordelig zijn, ofwel enerzijds voor ondernemers en investeerders, ofwel anderzijds voor werknemers, bewoners, huurders, lage inkomensgroepen e.d. Slechts zelden worden beslissingen genomen die in evenredige mate beide groepen begunstigen” (APGA, 1999: 109).

Herverdeling heeft ook te maken met het behoud van kwaliteitsvolle openbare diensten, die voor allen toegankelijk zijn: het bevorderen van de toegang tot sociale huisvesting, tot efficiënt openbaar vervoer, tot diensten voor kinderopvang: dit zijn allemaal manieren om tot het bevorderen van de tewerkstelling van allen bij te dragen, inbegrepen de armsten. Met de openbare diensten wordt een deel van de economie ‘gesocialiseerd’, zeggen de Verenigingen, die onder ‘socialisering’ het nuttig maken voor de gemeenschap verstaan en niet de prioriteit die aan het behalen van winst wordt gegeven.

“We zullen de prijs betalen van de gemaakte keuze: de prijs voor een economisch systeem dat stoelt op een ongeremde concurrentie is dat het steeds de zwaksten terugdringt in de armoede. De prijs voor de solidariteit bestaat erin in onze landen aan te zetten tot het ontwikkelen van modellen waarbij de grondslag gevormd wordt door de wil tot waardering van mensen en deelname van allen in een partnerschap met de armste burgers” (VPAVA, 1996: 513).

6. Elementen die bijdragen tot een goed tewerkstellingsbeleid ten gunste van de armsten

Met het oog op een tewerkstellingsbeleid dat rekening houdt met de situatie van personen die in armoede leven, heeft de werkgroep tijdens de werkvergaderingen een reeks prioritaire aandachtspunten willen aanstippen.

De (nog zeldzame) evaluaties van het tewerkstellingsbeleid hebben namelijk vaak aangetoond dat er enerzijds een kloof is tussen de vooropgestelde doelstellingen van bepaalde maatregelen en de concrete toepassing ervan op het terrein, en anderzijds tussen deze doelstellingen en de resultaten die ze opleveren. Tenslotte houden bepaalde maatregelen niet altijd voldoende rekening met de concrete moeilijkheden die personen die in armoede leven, ondervinden wanneer ze aan een inschakelingsinitiatief deelnemen.

De volgende tekst geeft enkele bekommernissen en aanbevelingen weer, waarmee volgens de Verenigingen rekening zou moeten worden gehouden bij de evaluatie van de tewerkstellingsmaatregelen voor de armsten. Bij sommige aanbevelingen wordt ter verduidelijking een voorbeeld gegeven. Deze opsomming is niet volledig, noch definitief. Ze zal nog worden uitgebreid en verfijnd naarmate de gedachtewisseling binnen de werkgroep vordert en tot andere partners wordt uitgebreid.

6.1. Statuut van de werknemer en van zijn tewerkstelling

6.1.1. Tewerkstellingsinitiatieven moeten kaderen in de akkoorden die in de ‘normale’ arbeidswereld afgesloten werden.

Subsidies voor sociale werkplaatsen in het Vlaams Gewest worden gegeven op basis van het minimumloon van de sociale sector, los van de activiteit. Een sociale werkplaats met activiteiten in de bouwsector mag geen lonen en premies toekennen volgens de akkoorden die in die sector van kracht zijn. Het principe ‘gelijk loon voor gelijk werk’ wordt hier geschonden.

6.1.2. Activeringsmaatregelen die naar tewerkstelling leiden, moeten de arbeidsreglementering betreffende de bescherming van de werknemers eerbiedigen en moeten in het kader van echte arbeidscontracten genomen worden. Het werk moet het recht op sociale zekerheid openen (ziekteverzekering, jaarlijkse vakantie, pensioenbijdragen, openen van het recht op werkloosheidsuitkeringen...). In het PWA-systeem dragen de werkgevers niet bij tot de sociale zekerheid van hun werknemers. Alhoewel in een arbeidsongevallenverzekering is voorzien, is er geen enkele dekking voorzien in geval van arbeidsongeschiktheid (ziekte...) en het inkomensverlies dat daarmee gepaard gaat.

Er werd vooruitgang vastgesteld bij de statuten van het ‘derde arbeidscircuit’ (‘DAC’) in de openbare sector en de sociaal-culturele sector, die vervangen werden. Voor deze statuten werden middelen vrijgemaakt zodat de betrokken werknemers een beter statuut hebben. De

‘Projets régionaux d’insertion dans le marché de l’emploi’ – (Gewestelijke projecten voor inschakeling op de arbeidsmarkt), (‘PRIME’-contracten) en de ‘Gesubsidieerde Contractuelen’ (GESCO) die in de plaats kwamen, bieden weliswaar betere arbeidsvoorwaarden, maar ze zijn toch nadeliger in vergelijking met een ‘normale’ arbeidsovereenkomst. Bij een terugkeer naar de werkloosheidsverzekering zijn de toegangsvoorwaarden restrictiever dan voor een ‘normale’ arbeidsovereenkomst. Dezelfde vaststelling kan voor ‘dienstenbanen’ gedaan worden.

6.1.3. **De tewerkstelling van werkzoekenden moet via duurzaam werk gebeuren** dat een zekere stabiliteit biedt waardoor de werknemer aan de bestaansonzekerheid van tijdelijk werk kan ontsnappen. Bepaalde voorzieningen zoals het Werkervaringsplan¹⁸ (WEP+) in het Vlaams Gewest en het ‘programme de transition professionnelle’ (PTP - doorstromingsprogramma in het Waals Gewest en het Brussels Gewest) beperken de aanwerving van een werknemer tot één, twee of drie jaar (de arbeidsovereenkomst die in dit kader afgesloten werd, kan weliswaar van onbepaalde duur zijn, maar de voordelen die uit het plan of programma voortvloeien, zijn beperkt). Deze programma’s van expliciet tijdelijke aard willen de overgang van de gesubsidieerde tewerkstelling naar de ‘klassieke’ tewerkstelling van de werkzoekenden aanmoedigen. Deze doelstelling van rotatie kan in bepaalde situaties en in bepaalde conjuncturen terecht lijken, maar er valt te vrezen dat degenen die geen baan op de ‘klassieke’ arbeidsmarkt kunnen bemachtigen, ontmoedigd geraken en een schuldgevoel krijgen. De terugkeer naar een situatie van werkloosheid kan een mislukking blijken die nog moeilijker te overwinnen is. Het welslagen van een dergelijk programma hangt grotendeels af van de begeleiding die de deelnemer krijgt.

6.1.4. Omdat arme mensen in moeilijke omstandigheden leven, moet bij hun tewerkstelling **rekening worden gehouden met de mate waarin ze zich kunnen engageren**. Hiervoor moeten **de financiële behoeften, de familiale, sociale en medische situatie van de persoon in aanmerking worden genomen**. De inschakeling op de arbeidsmarkt tegen elke prijs heeft geen zin wanneer de betrokken persoon bovendien met problemen kampt op het vlak van gezondheid, huisvesting of in het gezin (kinderopvang voor eenoudergezinnen). “De wedertewerkstelling van de armsten is dikwijls moeilijk omwille van de schade die door de armoede zelf in hun leven werd aangericht. De toegang tot gezondheidszorgen en huisvesting moeten geregeld worden, de schulden vereffend. Een nieuw familiaal evenwicht en een nieuw levensritme moeten worden gevonden, enz. Jarenlange ervaring heeft ons geleerd dat de overgang tussen een overlevingsactiviteit en een gestructureerd arbeidsleven echt mogelijk is op voorwaarde dat men er de nodige tijd, menselijke steun en middelen voor uittrekt” (Beweging ATD Vierde Wereld en Luttes Solidarités Travail, 1998: 45).

6.1.5. **Het werk moet zin hebben en de werknemer motiveren**. Het Algemeen Verslag over de Armoede beklemtoont reeds het volgende: “Het nut van een baan houdt verband met de menselijke waardigheid die hij verschaft. (...) Het werk moet nuttig zijn en sociaal als dusdanig erkend worden opdat het een gevoel van menselijke waardigheid kan bezorgen” (AVA, 1994: 171). Wat de ‘dienstenbanen’¹⁹, bijvoorbeeld betreft, worden enkel die activiteiten erkend die geen deel uitmaken van de centrale taken van een bedrijf. Een restaurant kan bijvoorbeeld geen hulpkok onder dit statuut aanwerven, wel een portier of pianist.

18 Om het lezen van de tekst te vergemakkelijken, gebruiken we verder de gangbare uitdrukking WEP+.

19 Maatregelen die ook “activering van de werkloosheidsuitkeringen” genoemd worden of “herinschakeling op de arbeidsmarkt van langdurig werklozen”.

Door deze beperking kunnen de betrokkenen de essentiële aspecten van het werk dat binnen het bedrijf verricht wordt, niet aanleren. Ze kunnen enkel ervaring opdoen in beperkte domeinen en kunnen geen aanspraak maken op de uitbouw van hun beroepsleven.

6.1.6. Werk mag niet worden opgelegd. **Personen die werkloos zijn of van bijstand afhankelijk, mogen niet verplicht worden om een arbeidsovereenkomst te tekenen die ze voor zich niet geschikt vinden.** Het begrip ‘geschikt werk’ dat in de wetgeving inzake werkloosheid gehanteerd wordt en dat niet toelaat dat de betrokkene een werk weigert op straffe van sancties, kan op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Dit kan aanleiding geven tot willekeur en ongelijkheid. Modale burgers hebben vaak een studierichting kunnen kiezen of een loopbaan uitbouwen die aan hun verwachtingen voldoet en voor degenen die deze kans niet hadden, zou het eveneens mogelijk moeten zijn om hun persoonlijke verwachtingen en motivaties te uiten. Oplossingen die niet opgelegd worden, hebben meer kans op slagen, omdat er een beroep gedaan wordt op de motivatie en het enthousiasme van degene die zich ervoor inzet.

6.1.7. **Maatregelen inzake activering en tewerkstelling moeten vereenvoudigd en versoepeld worden.** Door de opeenstapeling van wetgevingen en het complexe karakter ervan worden talrijke maatregelen weinig toegepast, omdat de eventuele begunstigen (werkgevers en werknemers) ze niet goed begrijpen. Voor de veelsoortige statuten waaronder werknemers tewerkgesteld worden, is er trouwens geen verklaring. “Ongelijk loon en ongelijke sociale bescherming voor gelijk werk. De toekomstperspectieven op de arbeidsmarkt zijn eveneens verschillend” (VPAVA, 1996: 509).

6.1.8. **Premies** die aan de werkgever worden toegekend die een langdurig werkloze of een laaggeschoolde persoon tewerkstelt, **moeten worden verhoogd in functie van de duur van de werkloosheid** (hoe langer de werkloosheidsduur, hoe hoger de premie zou moeten zijn, zie bepaalde maatregelen zoals het ‘Voordeelbanenplan’) en van het **opleidingsniveau** van de aangeworven persoon (hoe lager het niveau, hoe hoger de premie). De premies zouden ook in verhouding tot de werktijd moeten zijn (uur/week).

6.1.9. **Er moet op aanvaardbare arbeidsvoorwaarden worden toegezien** met betrekking tot verplaatsing, uurrooster, enz. De flexibiliteit die van de werknemers voor bepaalde banen wordt geëist, kan nadelig blijken. Denk maar aan moeders (of vaders) aan wie een baan met een atypisch arbeidsregime aangeboden wordt. De werkuren in deze sector (vroeg in de ochtend of laat in de avond) zijn totaal onverenigbaar met hun ouderlijke rol.

6.1.10. **De bestrijding van belastingontduiking moet worden versterkt** (zwartwerk, het niet aangeven van bepaalde prestaties, schijnzelfstandigen ...), waarbij de slachtoffers moeten worden beschermd en niet bestraft.

6.2. Inkomen

6.2.1. **Het werk moet een ‘reële’ verhoging van het inkomen inhouden ten opzichte van het vervangingsinkomen.** We hebben reeds op de lage bedragen van de vervangingsinkomens gewezen. In bepaalde situaties houdt de tewerkstelling niet eens de mogelijkheid in om de reeds zeer onzekere financiële situatie te verbeteren. Wil men een echte vooruitgang bereiken, dan moet de vergoeding voor het werk voldoende hoog liggen om alle bijkomende kosten volledig te dekken, die aan het werk gekoppeld zijn, (zoals verplaatsingskosten, kinderopvang, kosten voor kledij of een specifieke uitrusting), het verlies

van sociale voordelen (verhoogde kinderbijslag, aanvullende tussenkomsten inzake gezondheidszorgen) en de wijziging van het fiscale regime.

Deeltijdse overeenkomsten in het kader van WEP+-projecten of van ‘dienstenbanen’ leveren geen hoger inkomen voor de werknemers op, terwijl de uitgaven wel stijgen. Voor een gezinshoofd betekent een tewerkstelling in een sociale werkplaats geen echte verhoging van het inkomen. Een alleenstaande die in een sociale werkplaats tewerkgesteld is, ontvangt daarentegen een loon dat 50% hoger ligt dan het bedrag van het bestaansminimum of van de minimale werkloosheidsuitkering.

6.2.2. Het werk moet een regelmatig inkomen opleveren. De opeenvolging van verschillende tijdelijke banen vertraagt de uitbetaling van de uitkeringen en brengt de mensen in een kwetsbare situatie. Uitzendkrachten die voor korte periodes aangeworven worden, moeten zich regelmatig opnieuw in het werkloosheidsbureau inschrijven (of opnieuw een aanvraag bij het OCMW indienen) om werkloosheidsuitkering of sociale hulp te kunnen trekken, wat tot gevolg heeft dat ze niet ononderbroken een inkomen ontvangen.

In het kader van de WEP+-projecten en de ‘dienstenbanen’ ontvangt de werknemer zijn loon van meerdere verschillende instellingen. Elke maand moet hij formulieren invullen. Bij de minste administratieve vertraging (vertraging vanwege de werkgever bij het versturen van de aanwezigheidslijsten) of bij de minste fout (onvolledig formulier) ontvangt de werknemer zijn loon met vertraging, soms moet hij tot de volgende maand wachten.

Bestaansminimumtrekkers in invoeginterims krijgen daarentegen een voltijdse arbeidsovereenkomst voor 2 jaar, wat hen een regelmatig inkomen waarborgt (maar enkel voor de duur van twee jaar).

6.3. Vorming

6.3.1. Het mislukken en afhaken op school leidt onmiddellijk tot armoede en werkloosheid. Het tewerkstellingsbeleid ten gunste van de armsten moet hiermee rekening houden. In dit opzicht **moet het onderwijssysteem dringend worden herzien**. De gecombineerde de cijfers over jongerenwerkloosheid en hun scholingsgraad tonen het sterke verband aan dat er tussen deze twee domeinen bestaat.

6.3.2. De armen moeten hun vaardigheden en ervaringen kunnen laten valoriseren. “De zeer arme mensen beschikken over manuele en relationele vaardigheden die voor de gehele maatschappij nuttig kunnen zijn.” Door hun ervaringen op het vlak van armoede ontwikkelen ze soms bijvoorbeeld relationele vaardigheden op het vlak van bemiddeling, ze kunnen een brug slaan naar zeer arme mensen. Op een heel ander vlak slagen ze erin met beperkte middelen elektrische toestellen te herstellen. “Om deze nieuwe beroepen echt te doen doorbreken, moeten gepaste erkenningsprocedures ingevoerd worden. Momenteel zijn er nauwkeurige procedures voor de vaardigheden die op school en op het werk verworven worden; wat de vaardigheden betreft die in het dagelijkse leven verworven worden, staat men nog in de kinderschoenen” (Groupe de Recherche Quart Monde-Université, 1999: 421). “De nieuwe beroepen waarin de kennis van de armsten erkend wordt, moeten met echte werknemersstatuten ontwikkeld worden.” (Godinot et Gerhard, 1998:59 – vertaling uit het Frans).

6.3.3. De tewerkstelling moet worden voorafgegaan door of gekoppeld aan een vorming die op het werk en de werknemer afgestemd is ('vorming op maat'), zeker wanneer er overheidssubsidies verleend worden, zodat de werknemer de kans krijgt zijn vaardigheden te verbeteren. "Tijdens de integratieperiode zouden ze een echt beroep moeten kunnen aanleren en een erkend diploma verwerven." (Beweging ATD Vierde Wereld, Luttés Solidarités Travail, 1998: 10).

In de WEP+- en PTP-projecten is de werkgever gehouden de werknemer tijdens een minimum aantal uren een vorming te laten volgen. Hij moet ook een periode van vorming van de werknemer door zijn eigen personeel voorzien (op voorwaarde dat hij het personeelsbestand hiervoor kan uitbreiden) of via uitbesteding van deze taak door een ander bedrijf of gespecialiseerde vereniging (op voorwaarde dat hij de kosten hiervan kan betalen).

6.3.4. De vorming van werkzoekenden moet 'op maat' zijn. Dit vergt tijd en een procedure om de capaciteiten van de deelnemer aan het licht te brengen en correct te evalueren, om de voorwaarden van de functie te kennen en om een aangepaste inhoud aan de vorming te geven teneinde de kloof tussen de vaardigheden van de werknemer en de vereisten van de functie waarop hij voorbereid wordt, te dichten. In de sociale werkplaatsen bijvoorbeeld is voorzien dat werknemers tijdens de bezoldigde uren een vorming op het werk krijgen. In de WEP+-projecten kan de inhoud van de vorming van de werknemer ruimer worden opgevat: de vorming moet zich niet beperken tot de precieze activiteit van het werk.

6.3.5. Elke deelnemer moet zelf zijn behoeften inzake vorming kunnen bepalen, in dialoog met de werkgever en de persoon of de instelling belast met de vorming of de tewerkstelling. Deze vorming moet zinvol zijn en echte perspectieven op de arbeidsmarkt openen.

6.3.6. Het aantal werkzoekenden dat een kwalificerende vorming volgt bij de openbare opleidingsbureaus, VDAB, Bruxelles-Formation (Brusselse tegenhanger van de VDAB) en FOREM, is niet zeer groot. Voor de armste personen, die vaak laaggeschoold zijn, zijn de toelatingsvoorwaarden te streng. **De vormingsprogramma's moeten toegankelijker worden en beter afgestemd zijn op een arm publiek.**

6.4. Begeleiding

6.4.1. Personen die in armoede leven, moeten een gepaste begeleiding krijgen die hun kansen op werk vergroot. **Deze begeleiding moet vertrekken van hun ervaringen, mogelijkheden, wensen en perspectieven op de arbeidsmarkt en mag niet voor controledoelinden worden aangewend.**

Deze begeleiding zou moeten kunnen worden verlengd tot in de eerste fase van de aanwerving, indien dit nodig is.

De begeleiding door de gewestelijke diensten is een positief initiatief, op voorwaarde dat er rekening wordt gehouden met alle aspecten van de persoonlijke situatie van de betrokkene en dat de begeleiding niet als controlemiddel wordt aangewend.

6.4.2. Er moet nauwlettend worden toegezien op de concrete organisatie van activerings- en begeleidingsmaatregelen die zich soms tegen de belangen van de armsten keren. In het kader van activeringsprogramma's moeten verplichtingen vermeden worden en moet men erop toezien dat personen niet worden gestraft die in het kader van inschakelingscontracten - waar het werk hun krachten overstijgt - het ritme niet kunnen volgen. De evaluatie van de

werkzoekenden door de verschillende partners van de tewerkstellingsinitiatieven mag niet uitmonden in een versterkte sociale controle.

6.4.3. Personen die in armoede leven, **moeten tijd, eventueel ondersteuning en een plaats krijgen** om de problemen te kunnen oplossen waarmee ze buiten hun werk kunnen worden geconfronteerd. Er moet een soepeler kader voor tewerkstellingsprogramma's worden voorzien zodat de betrokkenen kunnen vertellen wat ze buiten het werk meemaken (wat een invloed heeft op de manier waarop ze het werk uitvoeren).

6.4.4. Werknemers moeten intensief bij de tewerkstellingsprojecten worden betrokken, **zowel bij het opstarten van het project als bij de uitwerking van oplossingen voor problemen die zich in het kader van het project zouden stellen... Men kan het best** de discussie en de dialoog tussen de deelnemers aanmoedigen **zodat de beslissingen gedragen worden door de hele groep die aan het project deelneemt.**

6.4.5. **Alle werkzoekenden moeten op dezelfde manier worden behandeld, een dienstverlening van dezelfde kwaliteit krijgen,** los van de instelling die hun begeleiding op zich neemt.

Bestaansminimumtrekkers hebben bijvoorbeeld de mogelijkheid om door verschillende instellingen begeleid te worden: de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdienst, de inschakelingsdienst van het OCMW of een uitzendbureau dat aan een programma voor 'invoeginterims' deelneemt. Het regionale of lokale, openbare of private karakter van de instelling heeft een weerslag op de manier en de criteria van de begeleiding.

6.4.6. **Werkzoekenden moeten duidelijker en zo precies mogelijk over de verschillende maatregelen inzake vorming, begeleiding en banenplannen ingelicht worden.** Wat zijn de toekenningsvoorwaarden, wat zijn de voor- en nadelen van elke maatregel? Wat zijn hun rechten? De inlichtingen over bepaalde maatregelen worden niet duidelijk verspreid en soms is de informatie tegenstrijdig, naargelang de bron die men raadpleegt.

Bibliografie

- Alaluf M. (1992), «La politique de l'emploi et la gestion du chômage», in: *L'assurance chômage dans les années 90*, Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- APGA - Antwerps Platform Generatiearmen, een samenwerkingverband van 5 verenigingen: Centrum Kauwenberg, De Cirkel, Recht-Op, Open-Huiswerking (Protestants Sociaal Centrum), WOTEPA (Woon- en Tewerkstellingsprogramma Antwerpen) (1999), *Participatie van generatiearmen aan het lokale beleid*, Antwerpen.
- AVA - *Algemeen Verslag over de Armoede* (1994), ATD Vierde Wereld België en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- Beweging ATD Vierde Wereld en Luttes Solidarité Travail (1998), *Uit de opgelegde inactiviteit raken*, Onderzoeks-en Vormingsinstituut in Menselijke Relaties, Brussel.
- Boucher M.-P. et al., (2000), *Assurance participation et revenu de participation, deux manières d'infléchir l'Etat Social Actif dans le sens des conclusions de la Commission "Travail et non-travail" de la Fondation Roi Baudouin*, Texte de base pour l'après-midi d'étude organisée à l'initiative de la Fondation Roi Baudouin, Doch 69, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, UCL, Louvain-la-Neuve.
<http://www.etes.ucl.ac.be/publications.html>
- Cantillon B. et al. (1999), «Sociale Indicatoren 1976-1997», in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 4, december 1999, p. 713-766.
- Cantillon B., Kerstens B., Verbist G. (2000), *De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming (Plan-Reynders), microsimulatieresultaten*, Centrum voor Sociaal Beleid Berichten, UFSIA-Universiteit Antwerpen, Antwerpen.
- Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels (2000), *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels: Belgium*, 01/12/2000. E/C.12/1/Add.54. (Concluding Observations/Comments)
<http://www.unhchr.ch>
- Commissie Arbeid en Niet-arbeid (2000), *Arbeid en niet-arbeid, naar een volwaardige participatie. Aanbevelingen van de Commissie Arbeid en Niet-arbeid aan de Koning Boudewijnstichting*, De Boek-Universiteit, Brussel.
- De federale beleidsverklaring – Het vertrouwen verder versterken, Brussel 17 oktober 2000.
http://www.premier.fgov.be/abtb/gov/beleidsverklaring_2000.htm
- De Lathouwer L. (1998), «Le Régime de chômage belge : une évaluation du point de vue de la sécurité sociale et du marché du travail», in: *Treizième Congrès des économistes belges de langue française, «Wallonie et Bruxelles : Evolutions et perspectives, Commission 4, Portrait socio-économique de la Belgique»*, Centre Interuniversitaire de Formation Permanente, p. 223-242.

- De Lathouwer L. (2000), «Méér werk: geen garantie voor minder armoede. Keerzijde van Nederlands Poldermodel», in: *Gids op Maatschappelijk Gebied*, oktober, jrg. 91, nr. 8, p.14-28.
- Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1999), *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1999*, Brussel.
- Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (2000), *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 2000*, Brussel.
- Godinot X., Gerhard O. (1998), «Intégrer la lutte contre la grande pauvreté dans les lignes directrices pour les politiques de l'emploi dans les Etats membres en 1998», in: *Repenser l'activité humaine, Revue Quart Monde, dossiers et documents, n°7*, p. 51-64.
- Groupe De Recherche Quart Monde-Université (1999), *Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble*, Les Editions de l'Atelier/Editions Ouvrières, les Editions du Quart Monde, Paris.
- Lagarenne C., Legendre N. (2000), « *Les travailleurs pauvres en France: facteurs individuels et familiaux* », in : *Economie et statistiques, n°335*, INSEE, Paris.
- LST - Luttes Solidarités Travail (1994), *Sécurité d'existence, travail, emploi*, niet gepubliceerd.
- LST - Luttes Solidarités Travail (1999), *Regards et questions des travailleurs les plus pauvres sur les projets de politiques de lutte contre la pauvreté*, Journée mondiale du refus de la misère, niet gepubliceerd.
- LST - Luttes Solidarités Travail (2001), *Contribution de LST à l'atelier emploi*, février 2001, niet gepubliceerd.
- Lypszyc B. et Pestiau P. (1998), «Pauvreté, exclusion et politiques sociales», in: *Treizième Congrès des économistes belges de langue française, "Wallonie et Bruxelles : Evolutions et perspectives, Commission 4, Portrait socio-économique de la Belgique"*, Centre Interuniversitaire de Formation Permanente, p. 7-21.
- Martinez E. (1998), «Organisation du travail, temps travaillés et précarisation de l'emploi», in: *Treizième Congrès des économistes belges de langue française, «Wallonie et Bruxelles : Evolutions et perspectives, Commission 4, Portrait socio-économique de la Belgique»*, Centre Interuniversitaire de Formation Permanente, p.203-223.
- Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (1999), *Beleidsnota voor het begrotingsjaar 2000, Deel I. algemene beleidslijnen van de Minister van Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie, A. Beleidsnota Armoede*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 23 november 1999, Doc 50 0199/017, Brussel.
- Nicaise I. (2001), «De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur», in: *Over Werk – Tijdschrift van het Steunpunt Werkgelegenheid – Arbeid – Vorming*, nr. 1-2, p. 19-28.

- Notredame L., Van Menxel G. (1999), «Het bestaansminimum als instrument voor armoedebestrijding. Naar een nieuw maatschappelijk project voor de 21^e eeuw?» in : Cuypers, D., *Armoede, menselijke waardigheid en arbeidsgerechten. Overzicht van OCMW-rechtspraak inzake bestaansminimum en dienstverlening met bijzondere aandacht voor het rechtsgebied Antwerpen*, Tijdschrift voor Sociaal Recht, nr 3, Die Keure, Brugge, p. 437-493.
- Paugam S. (2000), *Le salarié de la précarité*, Presses Universitaires de France, Paris.
- Rea A. (1997), *La société en miettes. Epreuves et enjeux de l'exclusion*, Labor, Bruxelles.
- Recht-Op, in samenwerking met Samenwerkingsverband Turnhout (2000), *Vaart iedereen wel bij de actieve welvaartsstaat? Armen vragen aanpassing van de sociale uitkeringen aan de evolutie van de welvaart*.
- Roche P. (2000), «L'exclusion résulte de la dégradation des emplois», in: *Alternatives économiques*, februari 2000, p. 3.
- Vandenbroucke F. (1999) De actieve welvaartsstaat: een Europese ambitie, Den Uyl-lezing, 13 december.
<http://www.vandenbroucke.fgov.be/nieuws.htm>
- Van Der Steen et al. (2001), «Kwaliteit en kwantiteit van de arbeid bij laaggeschoolden», in: *Arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen*, Viona, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, p. 55-71.
- Vandersticht V. (2000), «Qui sont les travailleurs à temps partiel wallons?», in: *Wallonie*, nr 65, décembre 2000.
- VPAVA - Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede (1996), Bijdrage van de Verenigingen Partners inzake de modernisering van de sociale zekerheid, in: *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, september 1996, nr. 3, p. 501-519.
- VPAVA - Verenigingen Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede (2000), *Vragen en opmerkingen bij de beleidsnota van Vice-Eerste Minister Johan Vande Lanotte*, niet gepubliceerd.
- Vranken J., Geldof D., Van Menxel G. (1999), *Armoede en Sociale uitsluiting. Jaarboek 1999*, Acco, Leuven/Leusden.
- Vranken J. et al. (2000), *Armoede en Sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*, Acco, Leuven/Leusden.

