

ARBEID EN TEWERKSTELLING

Inleiding

Eén van de vragen die door een werkgroep werd behandeld op het moment van de omschrijving van aan te snijden thema's is geweest: « Wat leidt ons (of houdt ons) in de armoede? »¹. Bij de antwoorden wees men onder andere op het verlies van een baan of het gebrek aan een 'stabiele' baan.

Dit heeft ons er toe gebracht het thema 'arbeid en tewerkstelling' verder te onderzoeken. De deelnemers uit de verenigingen, steunend op hun ervaring van mensen die in armoede leven, hebben onmiddellijk drie aspecten onderlijnd:

- niet alle banen die aan een werkloze worden voorgesteld kunnen worden beschouwd als een middel tot persoonlijke vooruitgang of als een middel om levensomstandigheden te verbeteren. Er zijn te veel minderwaardige banen en te veel onzekere statuten;
- werk hebben zou een teken moeten zijn van sociale insluiting, het omgekeerde van sociale uitsluiting. Maar wat betekent sociale insluiting voor iemand die in armoede leeft? Een plaats hebben in een maatschappij waarvan het kader door anderen wordt bepaald, zonder de garantie zijn eigen situatie te kunnen verbeteren? Mensen die in armoede leven wensen, samen met anderen uit hun onmiddellijke omgeving, in menswaardige omstandigheden te kunnen leven. Dat is voor hen belangrijker dan gezien te worden als 'ingesloten' in de maatschappij;
- men kan het probleem van de armoede niet beperken tot een probleem van tewerkstelling. De tewerkstelling moet niet worden bekeken als het enige middel om te strijden tegen de armoede.

Bespreking rond een persoonlijke ervaring door iemand van een vereniging verteld:

R. is werkloos, maar in bepaalde periodes heeft hij een interim-baan. Als interim wordt hij aangeworven voor een bepaalde duur, afhankelijk van het contract soms per dag, soms voor 8 dagen. Hij weet niet of hij een nieuw contract zal hebben als het vorige afloopt... P., een ander lid van de vereniging, ondervraagt hem: « Wanneer je een interim-baan had, wat bracht je dat eigenlijk bij? ».

R. : « Het zijn bijkomende inkomsten. Als ik een interim-baan heb kan ik gemakkelijker mijn facturen betalen. ».

P. : « Heeft het je in staat gesteld toekomstplannen te maken? ».

R. : « Dat niet! Het helpt op dagbasis, maar het laat niet toe dat je naar de toekomst kijkt. ».

Toekomstplannen kunnen maken die toelaten een situatie duurzaam te verbeteren, werd door de werkgroep als essentieel beschouwd.

1. Criteria voor een 'stabiele' tewerkstelling

In de context van dit project 'onderzoek - actie - vorming' hebben wij het over de eigenschappen van een tewerkstelling die een echte bescherming biedt tegen de armoede, d.w.z. die ertoe bijdraagt op een duurzame wijze de levensomstandigheden te verbeteren. Het geheel van de deelnemers heeft getracht de criteria te bepalen van zo'n tewerkstelling. De groep heeft eerst nagedacht over het gepaste adjectief om de baan die aan de criteria voldoet te benoemen. Er

waren meerdere voorstellen: stabiele baan, goede baan, echte baan, degelijke baan, kwaliteitsbaan, waardige baan. Geen enkele term gaf volledige voldoening. Om te kiezen tussen al deze mogelijkheden heeft de groep in het woordenboek opgezocht wat de beste tegenstelling vormt voor het woord 'onzeker'. Zo werd het woord 'stabiel' gevonden, hoewel sommige deelnemers niet helemaal akkoord zijn met deze keuze. Men zou bij 'stabiel werk' immers kunnen denken dat het hier enkel om de looptijd van het contract gaat. Wij bedoelen met het woord 'stabiel' echter meer.

Vooraleer de bepaling te kiezen die moest worden toegevoegd aan het woord 'baan', heeft de groep nagedacht over de criteria die ervoor kunnen zorgen dat een baan bescherming biedt tegen armoede. De discussie was lang en grondig. Elk argument werd tegen het licht van de levenservaring van de deelnemers gehouden. De werkgroep werd het eens over volgende criteria:

eerste criterium: elke baan moet geregeld worden door een overeenkomst die op duidelijke wijze de rechten en plichten van iedere betrokkene regelt;

tweede criterium: een baan moet degelijk vergoed worden. Dit begrip hangt samen met de kostprijs van het leven (zie het hoofdstuk over de financiële aspecten). Samen met andere inkomsten (bijvoorbeeld kindergeld) moet het loon van de werknemer hemzelf en zijn gezin in staat stellen waardig te leven;

derde criterium: de arbeidsovereenkomst moet de toegang tot de sociale zekerheid en tot het geheel van de rechten van werknemers waarborgen;

vierde criterium: er moet een waarborg zijn wat betreft de looptijd van het contract. Op schematische wijze hebben wij drie situaties weerhouden:

- het contract van onbepaalde duur;
- het contract van bepaalde duur dat toekomstperspectieven biedt (het betreft een situatie die beschreven werd door sommige afgevaardigden van de administraties);
- het contract voor bepaalde duur zonder enige garantie na verloop van het contract; wij hebben vastgesteld dat dit de situatie was van veel arme werknemers wanneer zij als interim worden aangeworven bijvoorbeeld.

Aan deze situaties zijn verschillende verplichtingen en voordelen verbonden. Een afgevaardigde van een administratie laat echter opmerken dat, met de stijgende flexibiliteit van de tewerkstelling en de veelvuldigheid van vormen en statuten, het contract voor onbepaalde duur niet meer systematisch een grote stabiliteit garandeert;

vijfde criterium: rekening houden met de talrijke hindernissen die de toegang tot werk versperren, en waarmee mensen zonder werk geconfronteerd worden, systemen voorzien die deze hindernissen overwinnen (deze hindernissen worden in een volgende paragraaf geanalyseerd);

zesde criterium: bepalen in welke mate de baan werd gekozen door de werknemer. Uit de discussies bleek dat het begrip 'vrije keuze' belangrijk genoeg is om opgenomen te worden als criterium. Arme werknemers zijn vaak gedwongen werk te aanvaarden dat zij niet gekozen hebben. Vaak zijn het jobs die weinig meerwaarde bieden. Soms gaat het bovendien om jobs die de gezondheid kunnen schaden.

Banen zouden moeten geëvalueerd worden aan de hand van deze zes

criteria, door te bepalen in welke mate elk van deze zes criteria vervuld is. Zo kan, bijvoorbeeld, het tweede criterium geëvalueerd worden door de indicator 'werknemers die in armoede leven'. Het gaat hier om personen die werk hebben, maar die toch deel uitmaken van een gezin dat als arm wordt beschouwd².

Binnen de Vlaamse Gemeenschap evalueert men de kwaliteit van sommige diensten aan de hand van zes andere criteria, de zogenaamde 'zes B's'. Een afgevaardigde van een administratie vond het nuttig na te gaan of deze criteria zouden kunnen dienen om de kwaliteit van een baan te bepalen:

- bekendheid: ingelicht zijn over de regels en de principes van de arbeidsmarkt;
- beschikbaarheid: is er werk beschikbaar?
- betaalbaarheid: krijgt iemand die deze baan heeft een loon dat hem toelaat waardig te leven?
- bruikbaarheid: kan de werknemer verwachten iets te halen uit zijn baan?
- bereikbaarheid: wat zijn de voorwaarden voor toegang tot deze baan?
- betrouwbaarheid: biedt deze baan veiligheid voor de toekomst?

Onder deze criteria kunnen er verschillende interessant zijn. De vraag naar bekendheid met de arbeidsmarkt heeft echter reactie uitgelokt bij sommige leden van verenigingen. Volgens hen hebben veel mensen die in armoede leven een werkervaring waar geen rekening wordt mee gehouden. Wanneer zij zich richten tot organisaties die bevoegd zijn om hen te helpen op de arbeidsmarkt, wordt hen dikwijls helemaal niets voorgesteld. Dat men bijgevolg spreekt over (het gebrek aan) kennis van de arbeidsmarkt lijkt hen beledigend. Des te meer omdat zij vaak ervaring hebben op de arbeidsmarkt. Om het hoofd te bieden

aan de omstandigheden waarin zij leven, zoeken zij immers mogelijkheden tot werk om te leven of om te overleven. Dit maakt deel uit van een overlevingsstrategie.

2. Obstakels voor tewerkstelling

De werkgroep heeft de nadruk gelegd op verschillende hindernissen bij tewerkstelling die mensen die in armoede leven tegenkomen. Het lijkt noodzakelijk te evalueren of de voorgestelde banen daarmee rekening houden en of zij mogelijkheden bieden om ze te overbruggen.

2.1. Welke ervaring en deskundigheid kan de werknemer in armoede laten erkennen?

De Heer L. is meer dan één jaar werkloos. Sommige dagen werkt hij als interim. De gewerkte dagen worden geschrapt op zijn stempelkaart. Hij heeft een werkervaring, maar blijft nochtans werkloos. In welke mate wordt er rekening gehouden met de ervaring die hij opdoet als interim?

« Ik ben beginnen werken op de leeftijd van 14 jaar. Ik heb mijn plan getrokken met mijn twee handen. Ik kan werken ... Nu vind ik niets meer. Ik ben me gaan aanbieden bij een schoonmaakbedrijf. Men heeft mij gevraagd of ik Nederlands sprak. Neen, dus werd ik niet aangeworven... In elk geval ben ik nu ouder dan 40 jaar, ik ben te oud... » (een lid van een vereniging uit Brussel)

Er is voor de arme werknemer dikwijls een duidelijk verschil tussen het werk dat hij reëel heeft gepresteerd tijdens zijn leven en het werk dat

hij kan laten gelden als ervaring. Ofwel komt zijn werk (gekwaliceerd als 'kleine' job) niet in aanmerking, ofwel omdat het werk verricht is in parallelle, niet-erkende circuits.

Bovendien hecht men bij de aanwerving vaak meer belang aan diploma's dan aan opgedane ervaring. Men wil nu opgedane deskundigheid, stielkennis, erkennen via een officieel proces in de vorm van een getuigschrift. Dit zou ervoor moeten zorgen dat werkervaring evenwaardig is aan een diploma. Sommige wetenschappelijke medewerkers en afgevaardigden van administraties zien daarin een interessant voorstel dat zou kunnen bijdragen tot het wegwerken van de eerste categorie hindernissen. Voor de vertegenwoordigers van de verenigingen lijkt het belangrijk om van in het begin precies te bepalen op welke basis deze officiële erkenning van deskundigheid zou worden toegekend. Zij vrezen dat de armste werknemers van deze getuigschriften zullen worden uitgesloten. Alleszins moet onderzocht worden wie effectief van een dergelijke maatregel kan genieten en in welke mate het systeem arme werknemers helpt bij het vinden van een 'stabile' baan.

2.2. Hindernissen met betrekking tot de levensomstandigheden

Y. was bereid werk te aanvaarden als schoonmaakster in een bedrijf. Maar zij moest 's morgens vroeg werken of 's avonds na de kantooruren. Op die tijdstippen was het onmogelijk een kinderoppas te vinden.

« In de havenzone (te Antwerpen), kan men werk vinden. De werkomstandigheden zijn zwaar, men moet ze kunnen dragen. Maar het grote probleem is dat het afgelegen is en als je geen

wagen hebt, is het niet mogelijk om er naartoe te gaan...»

Er moet rekening gehouden worden met een hele reeks obstakels: kinderoppas, vervoer om naar het werk te gaan, de verplichting een rijbewijs te bezitten, gezondheidsproblemen, enzovoort. Deze obstakels kunnen bepalend zijn wanneer men in armoede leeft.

2.3. De kostprijs van werk

« Ik heb moeten verhuizen, ik leef op 8 kilometer van het centrum van de stad. Men heeft mij een interim-baan voorgesteld in een andere stad. Dat betekent een uur heen en hetzelfde om terug te keren. Ik was akkoord. Maar ik heb aan de baas gevraagd of hij mijn verplaatsingen zou betalen. Hij heeft mij « neen » geantwoord. Dus heb ik het niet aanvaard. Als ik mijn verplaatsingen zelf moest betalen, zou ik niets meer verdienen. »

Gaan werken brengt een aantal kosten met zich mee, kosten die men niet moet dragen wanneer men thuis blijft: kinderoppas, vervoer, bepaalde vereisten inzake kleding, enzovoort. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met deze kosten.

2.4. De situatie van mensen die langdurig buiten de arbeidscircuits zijn gebleven

Het feit langdurig niet actief te zijn geweest of activiteiten te hebben gehad die zich beperkten tot parallelle arbeidscircuits ('kleine' jobs, zwartwerk, enzovoort) vormen hindernissen voor een vaste baan. De deelnemers zijn het er over eens dat diegene die zich in een dergelijke situatie bevindt ondersteund moet worden om kans te maken op een nieuwe job.

- Iemand die langdurig buiten de klassieke arbeidscircuits is gebleven heeft nood aan steun om het ritme opgelegd door het werk te kunnen volgen.

« Ik kwam in een situatie terecht waarin ik acht uur per dag moest presteren met een vast uurrooster. Ik moest een kader door de baas opgelegd naleven. Voordien deed ik kleine jobs, ik werkte evenveel, zelfs meer op bepaalde dagen, maar op mijn ritme. Voor mij was het moeilijk om mij aan te passen aan de regels van de baas. »

- Veel mensen voelen de noodzaak ondersteund te worden om zaken met de baas te kunnen bespreken en onderhandelen.

« Een baas die ik niet ken, ik zou hem niet durven spreken over mijn vervoerproblemen en met hem de terugbetaling van mijn verplaatsing onderhandelen. »

Wij hebben hierboven hindernissen besproken die verband houden met de levensomstandigheden van mensen in armoede. Dikwijls durft de betrokkene er niet over spreken. Hij of zij durft niet rechtsreeks aan de baas vragen om rekening te houden met de situatie van armoede.

- Sommige mensen worden geconfronteerd met een budget waarop zij niet waren voorbereid.

« Met een nieuwe baan kan iemand zich in een volledig nieuwe situatie bevinden die veel veranderingen in zijn leven met zich meebrengt op verschillende vlakken. Eén ervan betreft de financiële aspecten omdat men meer inkomsten heeft. Men kan ertoe

verleid worden dingen te kopen die men lang heeft moeten missen en de facturen en schulden niet op te volgen... Men belandt snel in een niet-beheersbare situatie. »

Hieruit vloeit voort dat begeleiding nuttig en zelfs nodig is voor bepaalde personen, maar men moet kunnen genieten van een kwaliteitsvolle begeleiding. Bestaande maatregelen worden niet altijd aangevoeld als bedoeld om aan echte noden te beantwoorden, maar eerder als een 'op de proef stellen' van de werknemer. De werknemer heeft dan het gevoel gevolgd te worden gedurende een bepaalde periode, met de bedoeling op het einde te beslissen of hij / zij al dan niet bekwaam is om het gevraagde werk te presteren.

Het is dus belangrijk deze begeleidingsmaatregelen te evalueren aan de hand van tenminste twee vragen:

- hebben deze maatregelen toegelaten de betrokkene een plaats te geven in de arbeidswereld? Met andere woorden: is de werksituatie waarin de persoon zich bevindt stabiel?
- hebben de maatregelen bijgedragen tot het teruggeven van zelfstandigheid aan de werknemer?

3. Het verband met het onderwijs en met beroepsopleidingen

3.1. Onderwijs

Onderwijs wordt hier besproken enkel in relatie met tewerkstelling. Het spreekt voor zich dat de problematiek van de school en van het onderwijs veel breder is dan dat.

Onderzoeken hebben duidelijk aangetoond dat hoe hoger het studieniveau, hoe groter de kans om een baan te vinden³. Bovendien weet men dat er een oververtegenwoordiging is van kinderen uit arme families in de minder prestatiegerichte studierichtingen en in het buitengewoon onderwijs⁴. Dit toont aan, voor zoveel als nodig, dat de gelijkheid van kansen een doelstelling blijft die verre van bereikt is. Een afgevaardigde van een administratie citeert een onderzoeksprogramma geleid door de OESO⁵. Analyses tonen aan dat er in België een ongelijkheid in het onderwijssysteem bestaat die de discriminatie nog versterkt.

« Ik had moeilijkheden om te leren op school. Wanneer mijn ouders achter stonden met hun betalingen voor de refter of voor iets anders, maakte men mij opmerkingen in aanwezigheid van iedereen. Ik werd met de vinger gewezen. Zo kan een kind niet studeren. Vanaf het begin werd ik in het buitengewoon onderwijs geplaatst. Men heeft nooit andere oplossingen gezocht. Maar ik heb mijn studies beëindigd. Ik heb een stiel geleerd en heb mijn diploma behaald. Nochtans heb ik nooit werk gevonden. Een werkgever zal altijd liever iemand aanwerven die zijn diploma heeft behaald in het gewoon onderwijs. » (een deelnemer vanuit een vereniging)

De jongeren uit minder bedeelde middens bevinden zich in een ongunstige situatie ten opzichte van de arbeidsmarkt. Het lijkt ons belangrijk het schooltraject dat deze kinderen volgen te kunnen nagaan en de gevolgen ervan op hun latere beroepskansen te kunnen inschatten. De werkgroep is vertrokken van de specifieke situatie van het buitengewoon onderwijs en stelt voor het te evalueren op basis van volgende vragen:

- welke kinderen komen terecht in het buitengewoon onderwijs?

- wat is het motief aan de basis van deze oriëntering?
- hoe werd deze beslissing genomen? In het bijzonder welk overleg is er geweest met de ouders?
- wat gebeurt er met de jongeren die uit het buitengewoon onderwijs komen? Niet in termen van theoretische toekomstperspectieven, maar wel in termen van reële vooruitzichten. Bovendien moet de evolutie van de jongeren worden gevolgd op korte, middellange en lange termijn (bij het verlaten van het onderwijs, twee jaren daarna, vijf of tien jaren daarna).

Een gelijkaardige evaluatie zou moeten gebeuren voor het technisch en het beroepsonderwijs.

Dergelijke evaluaties zouden systematisch moeten gebeuren. Zij zouden moeten toelaten concreet de vooruitzichten te evalueren van studierichtingen die door de ouders vaak als toekomstloos worden beschouwd. De ouders zijn trouwens echt ongerust wanneer zij hun kind naar het buitengewoon onderwijs georiënteerd zien. Een dergelijke evaluatie zou kunnen bijdragen tot het zoeken van meer aangepaste oplossingen, of oplossingen die meer toekomstmogelijkheden voor het kind bieden.

3.2. De beroepsopleidingen

Er bestaan talrijke mogelijkheden tot beroepsopleiding. Statistieken geven het aantal mensen weer die voor deze opleidingen zijn ingeschreven. Een indicator als de activatiegraad brengt mensen die ingeschreven zijn voor allerlei beroepsopleidingen onder in een geheel van maatregelen⁶. Een afgevaardigde van een administratie laat opmerken dat de activatiegraden niet algemeen worden aanvaard. Er zijn trouwens verschillende varianten: de statistieken van de VDAB en

die van het Nationaal Actieplan voor de Werkgelegenheid berekenen de activatiegraad niet op dezelfde manier.

Voor de werkgroep geeft een dergelijke graad slechts een gedeeltelijke visie van de realiteit. Het kan een inspanning van de overheid weergeven, maar het zegt niet in welke mate deze vormen efficiënt zijn, of zij wel degelijk leiden tot tewerkstelling. Het zegt ook niet naar welk soort tewerkstelling zij leiden.

Personen die dergelijke opleidingen hebben doorlopen, maken een aantal opmerkingen:

- zij hebben het gevoel dat sommige opleidingen tot niets leiden en niet bijdragen tot het vinden van een baan;
- in sommige gevallen hebben zij de indruk dat deze cursussen vooral bedoeld zijn om de werkloze bezig te houden, zelfs om hem te controleren;
- om toegang te hebben tot bepaalde opleidingen moet de kandidaat een aantal voorwaarden vervullen; deze worden niet steeds even duidelijk uitgelegd aan de kandidaat;
- sommige vormen van beroepsopleiding houden geen rekening met de kennis van de betrokkene, noch met de opgedane ervaring.

Afgevaardigden van de administraties binnen het project voegden hieraan toe dat, in bepaalde gevallen, deze opleidingen gebruikt worden om middelen over te maken van het budget voor sociale zekerheid naar dat van de werkloosheidsuitkeringen.

Het lijkt noodzakelijk om permanent bepaalde aspecten van de voorgestelde opleidingen te evalueren:

- welke zijn de toegangsvoorwaarden: wie heeft er toegang tot een dergelijke vorming?

- wie doet er effectief aan mee?
- wat is het percentage van mensen die de cursus tot het einde volgen?
- wat is de evolutie voor de persoon die de opleiding heeft gevolgd: heeft de persoon een baan gevonden op het einde van de cursus? Welke soort baan? Wat is zijn situatie na twee, na vijf jaar?

De voorgestelde maten om de toekomst te evalueren van jongeren die bepaalde onderwijstrajecten hebben gevolgd (punt 3.1.) of om de beroepsopleidingen (punt 3.2.) te evalueren, kunnen geïntegreerd worden in 'politieke' indicatoren, namelijk indicatoren die de effecten van het beleid inzake de strijd tegen armoede.

4. De tewerkstellingsmaatregelen – de gesubsidieerde tewerkstelling

« Een werkgever heeft mij niet willen aanwerven omdat ik niet als werkloze was ingeschreven. In die tijd genoot ik van het bestaansminimum. Indien de werkgever mij aanwierf kreeg hij geen toelage; als hij een werkloze aanwierf kreeg hij wel een toelage. Dat is de reden waarom hij mij niet heeft gekozen. Wanneer men zulke zaken meemaakt verliest men de moed om werk te zoeken... »

Vanaf het begin is de werkgroep geconfronteerd geweest met dergelijke feiten, waarin de tewerkstellingsmaatregelen een hindernis voor tewerkstelling worden. In bepaalde situaties lijken deze maatregelen meer als een subsidiëring van bedrijven te kunnen worden beschouwd dan als een springplank voor de werknemer die moeilijkheden heeft om op de arbeidsmarkt een baan te vinden. Dit betekent niet dat, in andere situaties, voor sommige mensen de maatregelen geen duwtje

in de rug zijn geweest.

4.1. Plaatselijk WerkgelegenheidsAgentschap (P.W.A.)

Rond het thema 'P.W.A.' heeft de werkgroep grondig en lang gewerkt. De ervaringen van de deelnemers vanuit de verenigingen met het P.W.A. leken immers tegenstrijdig te zijn:

« Voor mij was de PWA het enige dat nog mogelijk was, zonder dat was ik misschien alles verloren. Ik was werkloos, de VDAB stelde me allerlei jobs voor. Ik was verplicht te solliciteren, anders verloor ik mijn uitkering. Maar een voltijdse job, zeker met de onregelmatige uren die men altijd vroeg, was onmogelijk te combineren met mijn drie kinderen. Ik sta er alleen voor, één van de drie was toen nog een baby. Met de PWA kon ik twee dagen per week werken, dat was nog net te combineren met mijn gezin. Het leverde ook wat extra centen op. Voor mij betekende PWA een klein extraatje bovenop mijn uitkering, maar het betekende vooral dat de VDAB mij met rust liet ... »

« Ik was tewerkgesteld in een coöperatieve in de bouwsector. De coöperatieve kreeg onder andere opdrachten van de sociale huisvestingsmaatschappijen van de stad. Men moet weten dat deze coöperatieve laag gekwalificeerde mensen aanwerft, zij kunnen het werk al doende leren. Zij worden aangeworven op basis van echte contracten en hebben dus een goed statuut. Maar meer en meer werven de sociale huisvestingsmaatschappijen mensen onder PWA-statuut aan om het werk te doen dat voorheen aan de coöperatieve werd toevertrouwd. Dit betekent dat de coöperatieve minder opdrachten heeft. Twee arbeiders hebben moeten stoppen met werken om gezondheidsredenen,

ze zijn niet vervangen. Dat is het beste bewijs dat de PWA banen heeft gekost! Het ergste is dat arme mensen gedwongen worden dingen te doen die ten koste gaan van 'echte' tewerkstelling en men doet hen geloven dat het niet het geval is. »

In de administraties wordt P.W.A. nog steeds beschouwd als een systeem dat banen voortbrengt, een bewering die meerdere vertegenwoordigers van de verenigingen tegenspreken. In hun ogen geeft P.W.A. de werknemer een onzeker statuut, zelfs al kan het een onmiddellijke hulp zijn. Bovendien wordt de persoon die werk verschaft niet wettelijk beschouwd als werkgever maar als gebruiker van het systeem.

Voor de overheid is één van de objectieven van de invoering van het P.W.A. het bestrijden van het zwartwerk. Deelnemers hebben in de groep aangegeven dat vanuit deze zienswijze P.W.A. beschouwd wordt als een succes, alleszins in bepaalde regio's. Sommige deelnemers vanuit de verenigingen stellen aan de kaak dat het P.W.A. een organisatie is die het onzekere werk, dat voor de begunstigden van uitkeringen slechts een klein bijkomend inkomen betekent, bevordert. Voor hen is het duidelijk een teken dat deze uitkeringen ontoereikend zijn en op zichzelf niet toelaten waardig te leven.

De discussie over het P.W.A. heeft ertoe geleid dat de werkgroep een overzicht heeft gemaakt waarin de positieve en negatieve aspecten van een dergelijke maatregel samengevat staan.

Positieve aspecten:

- deze maatregel is een hulp in moeilijke levensomstandigheden;
- de flexibiliteit van de werkomstandigheden laat toe rekening te houden met de situatie van betrokkene;

- betrokkene behoudt zijn sociale bescherming verbonden aan zijn statuut van werkloze.

Negatieve aspecten:

- deze maatregel heeft negatieve effecten op de arbeidsmarkt door een verschuivingseffect van banen van het gewone arbeidscircuit naar het PWA-systeem;
- het werk in het kader van P.W.A. is niet stabiel en zonder waarborgen voor de toekomst;
- het is niet het werk dat sociale bescherming verschaft;
- dit soort werk wordt beschouwd als minderwaardig, onder meer omdat het slecht betaald wordt (onderbetaald ten opzichte van wat men zou betalen voor hetzelfde werk in andere omstandigheden).

De discussie werd uitgebreid naar de problematiek van artikel 60⁷. De OCMW's werven mensen aan via artikel 60 om taken te vervullen die tot dan werden waargenomen door werknemers aangeworven met een stabiel contract. Dit betekent weer eens het verlies van stabiele banen ten voordele van een onzeker statuut. Een ander negatief gevolg van dit soort maatregel is dat het mensen tegen elkaar in het harnas jaagt. Diegenen die hun job verliezen omdat men iemand onder artikel 60 verkiest, zijn over het algemeen mensen met weinig kwalificaties. Zij gaan wrok gaan koesteren tegenover diegenen die werk bekomen via artikel 60. Dat geldt ook voor de zelfstandigen die zo een deel van hun omzet verliezen. Deze ernstige gevolgen worden niet in aanmerking genomen. Het lijkt ons nodig ook dit soort gevolgen te evalueren wanneer men de effecten van artikel 60 onderzoekt.

4.2. Een wetenschappelijke bijdrage

Tijdens één van de laatste werksessies over dit thema heeft een weten-

schappelijk deelnemer een bijdrage geleverd op basis van een studie⁸ die steunt op internationaal onderzoek naar tewerkstellingsmaatregelen in verschillende landen. Deze bijdrage werd geleverd op het einde van de collectieve gedachtewisseling. De werkgroep heeft immers de gekozen werkmethode gerespecteerd, namelijk vertrekken van de realiteit en een redenering opbouwen onder vorm van dialoog. Wanneer de redenering was opgebouwd, heeft de werkgroep deze kunnen confronteren met bijdragen van buitenuit.

Men spreekt over tewerkstellingsmaatregelen wanneer er voordelen worden gegeven aan de werkgever (in de vorm van subsidies of kortingen op patronale bijdragen) indien hij een werknemer aanwerft die beantwoordt aan bepaalde criteria. Het gaat bijvoorbeeld over jongeren met een lage scholingsgraad, langdurig werklozen, laag gekwalificeerde werknemers. Een eerste vaststelling uit de studie is dat in België in de jaren '90 deze maatregelen vaak weinig of niet gekend zijn in kleine ondernemingen.

Het onderzoek handelde over de efficiëntie van bepaalde maatregelen in verschillende landen en toonde drie negatieve effecten aan:

- een bepaald aantal gesubsidieerde banen zou ook zonder subsidies hebben bestaan voor die categorieën van werkzoekenden. De toelage heeft dus niet echt bijgedragen tot het creëren van een baan. Dat is wat de wetenschappers het 'dode gewicht' noemen van de maatregel. In België bijvoorbeeld, was dit 53 % van de onderzochte, gesubsidieerde banen;
- om recht te hebben op een toelage kan de werkgever verkiezen iemand aan te werven die aan de gestelde voorwaarden beantwoordt in plaats van iemand die er niet aan beantwoordt. Hij gaat dus iemand ontslaan of een reeds bestaand contract niet vernieuwen. Dat is wat de wetenschappers de 'substitutiekost' noemen. In

België betref dit 36% van de onderzochte banen;

- tenslotte spreken de wetenschappers ook van een 'verplaatsingskost'. Dit negatief effect is veel moeilijker te meten. Men kan de steun voor de werkgever beschouwen als een voordeel voor die onderneming ten opzichte van de concurrentie. Die concurrentie, die niet geniet van die steun, kan hierdoor in moeilijkheden komen. Misschien moeten ze dan personeel ontslaan. Dit is de 'verplaatsingskost'.

Men merkt dat bepaalde delen van de redenering van de werkgroep tevens in deze studie voorkomen. Wat belangrijk lijkt, is de noodzaak te benadrukken van systematische evaluaties wanneer men tewerkstellingsmaatregelen uitvaardigt of gesubsidieerde banen in het leven roept. Een punt van evaluatie zou er moeten in bestaan te zeggen in welke mate mensen die aangeworven zijn in een gesubsidieerde job achteraf toegang hebben tot een ander soort baan. Ook de kwaliteit van deze baan dient te worden beschreven steunend op de criteria die in punt 1 worden vermeld.

Er bestaan in België evaluaties van bepaalde tewerkstellingsmaatregelen. Dergelijke evaluaties zijn echter niet systematisch, noch permanent. Het is noodzakelijk dat zulke evaluaties zowel systematisch als permanent gebeuren.

5. Zwartwerk

De gedachtewisseling over de tewerkstelling – meer bepaald over tewerkstellingsmaatregelen – heeft de groep ertoe gebracht zwartwerk te bespreken. Er is besloten er een punt aan te besteden. Het is met een zekere terughoudendheid dat sommige mensen die in armoede

leven dit onderwerp in het verslag zien verschijnen. Het thema is bijzonder delicaat en een bron van verwarring omdat het verwijst naar zeer verschillende realiteiten. Het zou een vergissing zijn zwartwerk met armoede te vereenzelvigen. De mensen die in armoede leven benadrukken dat zwartwerk niet de regel is in arme middens en dat het natuurlijk ook in andere middens voorkomt.

Zelfs indien, zoals een afgevaardigde van een administratie het liet opmerken, de wetgeving evolueerde in de zin van het beboeten van de werkgever meer dan de werknemer, beweren de deelnemers vanuit de verenigingen dat het toch de werknemer is die het slachtoffer blijft. Hij of zij heeft immers meer te verliezen omwille van de onzekerheid van zijn of haar bestaan. Voor een werkloze kan opschorting van de werkloosheidsuitkering, bijvoorbeeld, zeer zware gevolgen hebben.

Tenslotte maakt het zwartwerk voor sommige armen deel uit van een overlevingsstrategie. Net zoals men op velerlei manieren tracht uitgaven te beperken of een beroep te doen op de solidariteit van zijn omgeving. Elders kan het zwartwerk een heel andere betekenis hebben. Verschillende soorten zwartwerk als één pot nat beschouwen is gevaarlijk voor de mensen in armoede.

6. Verarming door werk

« Stel ons iets anders voor, iets dat echt een menselijke en sociale vooruitgang inhoudt en niet minderwaardige banen die ons in de armoede houden. » (een lid van een vereniging)

In de loop van dit hoofdstuk hebben wij erop gewezen dat tewerkstel-

ling een springplank kan zijn om te ontsnappen aan de armoede of om niet in een situatie van armoede te belanden. Wij wensen echter nogmaals twee opmerkingen te onderstrepen. Enerzijds moet de tewerkstelling niet beschouwd worden als het enige middel om de armoede te bestrijden, anderzijds is niet eender welke baan een springplank. De werkgroep heeft een aantal situaties ontdekt waarin de tewerkstelling ofwel de oorzaak was van een verarming van de werknemer, ofwel niet toeliet dat de werknemer zijn of haar situatie voldoende en voldoende lang kon verbeteren. Deze realiteit lijkt zorgwekkend genoeg om in een afzonderlijk punt te worden opgenomen.

X. is werkloos met een volledige vergoeding. Hij vindt een half-tijdse baan tegen een laag loon. Dit loon ligt lager dan zijn werkloosheidsvergoeding; hij geniet van een uitkering van gewaarborgd inkomen. Tenslotte heeft hij nu inkomsten die identiek zijn met de vergoeding die hij vroeger trok. Nochtans worden de kosten die voortvloeien uit het feit dat X werkt niet in aanmerking genomen: hij heeft zich kleding moeten aanschaffen om aan de vereisten van zijn nieuwe baan te voldoen, de kosten van zijn verplaatsingen van en naar het werk worden niet vergoed... Tenslotte is de financiële situatie van X er niet op verbeterd, integendeel!

Situaties als deze komen redelijk veel voor wanneer werknemers een onzeker statuut hebben. Het is dus belangrijk de verschillende statuten en de verschillende vormen van tewerkstelling te evalueren en te bepalen in welke mate zij de arme werknemer echt de kans bieden zijn situatie te verbeteren.

7. Tewerkstellingsgraad – werkloosheidsgraad

7.1. Tewerkstelling en tewerkstellingsgraad

Een afgevaardigde van een administratie wijst erop dat de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) een zeer ruime definitie van tewerkstelling hanteert: wordt beschouwd als tewerkgesteld, de persoon die tenminste één uur per week betaald werk presteert. Op basis van dit begrip, via systemen en enquêtes, kan men een tewerkstellingsgraad bepalen.

Deze definitie van tewerkstelling is zeer ruim en ver verwijderd van de criteria die de werkgroep heeft opgesteld bij het begin van de bespreking. Er bestaan andere manieren om de tewerkstellingsgraad te evalueren. Zo spreekt het Europese onderzoek naar het inkomen en de levensomstandigheden over een situatie van 'voortdurende tewerkstelling' wanneer een persoon minstens zes maanden tijdens het jaar, voorafgaandelijk aan het onderzoek, gewerkt heeft.

7.2. De werkloosheidscijfers

We moeten wel degelijk spreken over werkloosheidscijfers in het meer-
voud aangezien de administraties er verschillende op nahouden. De
deelnemers zijn het er over eens dat werkloosheidscijfers een zeer
gevoelige, politieke betekenis hebben. De overheid heeft er alle
belang bij aan te tonen dat deze cijfers laag zijn in hun land of in hun
regio. Dit feit heeft als gevolg dat de berekening van de werkloos-
heidscijfers niet neutraal is en dat diverse kunstgrepen worden aange-
wend om deze zo laag mogelijk te houden, waardoor een hele reeks
mensen inderdaad uit deze cijfers worden uitgesloten. Zoals bijvoor-

beeld de oudere werklozen of de werklozen die meer dan 180 uren onder P.W.A.-statuut hebben gewerkt in de loop van de zes voorafgaande maanden.

De groep heeft ook het bestaan vastgesteld van andere cijfers: het aantal personen die leven in werkloze gezinnen, d.w.z. gezinnen waarin geen enkel lid van het gezin een betaalde baan heeft of de 'langdurige' werkloosheidsgraad. Dit zijn metingen die deel uitmaken van Europese indicatoren. De werkgroep heeft ze niet grondig bestudeerd. Deze metingen kunnen waarschijnlijk bijkomende pertinente informatie verschaffen. Een wetenschappelijk deelnemer heeft echter laten opmerken dat de berekening van langdurige werkloosheid niet enkel mag gebaseerd zijn op officiële cijfers. Een aanzienlijk deel van de werklozen die niet in het klassieke werkloosheidscijfer zijn opgenomen zijn immers langdurig werklozen.

7.3. Andere benaderingen zijn wenselijk

Om een betere weergave van de realiteit te hebben lijkt het nodig beroep te doen op andere cijfers. Sommige administraties bestuderen wat zij noemen de graad van 'onderbezetting' en de arbeidsreserve⁹. Men spreekt van onderbezetting wanneer aan volgende vereisten wordt voldaan: beschikken over een baan zonder voltijds te werken, bereid en beschikbaar zijn om meer uren te presteren, in een vastgesteld tijdsbestek indien de mogelijkheid wordt geboden. In dezelfde context bepaalt men de arbeidsreserve door de som te maken van het aantal werklozen, het aantal onderbezette werknemers en diegenen die uit de arbeidsmarkt zijn gestoten ingevolge bepaalde reglementen (zoals bij voorbeeld de bruggepensioneerden en diegenen die een minimumloon trekken en niet-werkzoekend zijn). In België wordt de graad van onderbezetting geschat op 7 % en de arbeidsreserve op

25% (cijfers van 1999).

De werkgroep heeft deze metingen niet op kritische wijze willen analyseren. We doen echter volgende vaststellingen:

- het begrip onderbezetting zoals hier voorgesteld beperkt zich tot de niet-gekozen deeltijdse situatie. Het begrip onderbezetting of beter 'onzekere tewerkstelling' die in de groep werd besproken is ruimer;
- deze begrippen bieden echter bijkomende informatie over de klassieke werkloosheidsgraad, ze vullen dit cijfer aan en geven belangrijke informatie om de arbeidsmarkt te beschrijven. Ze zijn echter niet specifiek voor de situatie van werknemers die in de armoede leven.

Tenslotte denkt de groep dat het gebruik van dergelijke metingen, die de werkloosheidsgraad nuanceren, zou moeten veralgemeend worden. De groep meent ook dat men een meting moet hanteren die rekening houdt met het type tewerkstelling; men zou kunnen spreken over een graad van stabiele tewerkstelling. Dit verwijst naar de criteria uit het eerste deel van dit hoofdstuk. Onder alle banen zou men aldus de verhouding bepalen van banen die beantwoorden aan elk van de criteria en aan het geheel ervan.

En deze cijfers zouden moeten bekeken worden in verhouding met andere gegevens zoals het inkomen of gegevens betreffende huisvesting, gezondheid... Zo kan men beter de arbeidsrealiteit van mensen die in armoede leven vatten.

De graad van stabiele tewerkstelling geïllustreerd door een voorbeeld

Van maart tot juli 2002, werkt R. onder interim-statuuat als magazijnbediende. Hij heeft een contract voor één week, dat van week tot week vernieuwd wordt. Hij weet bij het begin van de week niet of hij zal worden aangeworven voor de week daarop. Met betrekking tot onze criteria betekent dit:

- hij heeft een duidelijk omschreven arbeidscontract;
- het loon is laag (hij trekt iets meer dan de werkloosheidsvergoeding; het is onvoldoende om zijn levensomstandigheden op significante wijze te verbeteren);
- zijn werk geeft hem een sociale bescherming;
- het contract geeft hem geen enkele garantie van duur;
- de obstakels verbonden aan zijn situatie worden niet in rekening genomen (wanneer men hem het jaar daarop voorstelt dit werk te hervatten is hij verhuisd; de werkgever wenst niet tussen te komen in de kosten van de verplaatsingen van en naar het werk en hij aanvaardt het werk dus niet);
- dit werk is niet gekozen (*« mijn enige keuze bestond er in het werk aan te nemen om te voorzien in de noden van mijn familie; ik was bereid daarvoor eender wat te aanvaarden ... »*).

Van de zes criteria zijn er slechts twee gerealiseerd. Een eenvoudig onderzoek kan het percentage banen aantonen dat aan alle criteria voldoet, en voor de andere, het aantal vervulde criteria aanduiden en bepalen welke criteria niet vervuld zijn. De gegevens zouden bovendien in verband kunnen worden gebracht met inkomensschijven.

8. Het begrip 'tewerkstellingstraject'

Doorheen dit hoofdstuk hebben wij de nadruk gelegd op de noodzaak de evolutie in de tijd te volgen van de situatie van een werknemer. Het is eveneens noodzakelijk de beroepsopleidingen en tewerkstellingsmaatregelen te evalueren en daarbij rekening te houden met de verdere evolutie van de betrokkenen. Dit brengt ons terug naar het begrip 'traject'. Dit begrip is bijzonder belangrijk wanneer men het verband wenst te onderzoeken tussen tewerkstelling en armoede. We moeten niet enkel gegevens hebben op een bepaald ogenblik, wat neerkomt op een momentopname; men moet de evolutie weergeven van de situatie van de betrokkene.

De werkgroep is van mening dat een interessant middel om rekening te houden met het tewerkstellingstraject van mensen de Kruispuntbank zou zijn. De Kruispuntbank verzamelt alle gegevens over tewerkstelling en sociale zekerheid. Momenteel maakt een vraag aan de Kruispuntbank niet mogelijk om alle tewerkstellingstrajecten in rekening te brengen. Bovendien zijn de toegangsvoorwaarden heel streng. Dit verwijst naar de noodzaak van een politieke beslissing om de evaluatie van verschillende tewerkstellingstrajecten mogelijk te maken door een breed mechanisme van gegevensverzameling te voorzien, hierbij de regels inzake vertrouwelijkheid en ethiek respecterend.

9. In het kort, enkele aanbevelingen betreffende tewerkstellingsindicatoren

- De werkloosheidsgraden moeten worden aangevuld en genuanceerd met andere benaderingen. We hebben onder meer voorge-

steld:

- de berekening van een graad van stabiele tewerkstelling (voorstel beschreven in punt 6.3.);
- de evaluatie van de categorieën van werklozen die niet meer worden opgenomen in de werkloosheidscijfers. De nodige gegevens hiervoor bestaan en worden zelfs gepubliceerd, bijvoorbeeld in het Nationaal Actieplan voor de Werkgelegenheid.

- Alle genomen maatregelen rond tewerkstelling moeten geëvalueerd worden. Dit betreft onder meer de beroepsopleidingen en tewerkstellingsondersteuning maar tevens ook begeleidingsmaatregelen. Deze evaluaties zouden:
 - veralgemeend en permanent moeten zijn;
 - rekening moeten houden met de toekomst van de begunstigde;
 - rekening moeten houden met de gevolgen op de arbeidsmarkt.Deze aspecten van evaluatie kunnen worden vertaald naar indicatoren die aanvullend zouden zijn op de reeks indicatoren die de effecten van het beleid inzake armoedebestrijding meten.

- Om de tewerkstellingsindicatoren niet te beperken tot 'momentopnames' van de arbeidsmarkt, stelt de werkgroep voor rekening te houden met het tewerkstellingstraject van de werknemers. De werkgroep suggereert om te kijken in welke mate de Kruispuntbank hieraan een bijdrage kan leveren.

- Het is nuttig de tewerkstellingsindicatoren te kruisen met andere gegevens zoals de inkomens, om aldus een beter beeld te bekomen van de situatie van de arme werknemers. Dit zou toelaten vast te stellen in welke mate de situatie van een persoon of van een gezin al dan niet verbetert en de situatie van verarming van sommige werknemers weer te geven.

- 1 Zie het hoofdstuk over de werkmethode, punt 4.3.: het gaat om één van de werkgroepen die is samengesteld in februari 2003 om de gedachtewisseling per thema aan te vatten.
- 2 NAPIncl 2003-2005, Indicatoren, p. 54.
- 3 Zie bijvoorbeeld: Deleeck H. (2001), *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, Acco, Leuven.
- 4 Nicaise I. (2001), « Onderwijs en armoedebestrijding: op zoek naar een nieuwe adem », in: Vranken J., ea., *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2001*, Acco, Leuven, p. 223-242.
- 5 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Het gaat om het onderzoeksprogramma PISA (Internationaal programma voor de opvolging van kennis op het vlak van moedertaal, wiskunde en wetenschappen); men kan volgende site raadplegen: www.pisa.oecd.org.
- 6 Deze maatregelen houden rotatiemogelijkheden inzake tewerkstelling en mogelijkheden van gedeelde tewerkstelling in, aanmoedigingen voor aanwerving en voor het behoud van banen, maatregelen van beroepsintegratie voor gehandicapten, de voorzieningen voor het rechtstreeks creëren van permanente en tijdelijke banen, bijstand bij het starten van een onderneming.
- 7 Artikel 60 § 7 van de organieke wet betreffende de OCMW's verplicht deze om alle mogelijke maatregelen te nemen om een baan te bezorgen aan personen die een zekere werkperiode moeten bewijzen om volledig te kunnen genieten van bepaalde sociale uitkeringen (bijvoorbeeld werkloosheidsuitkering), of aan personen wiens beroepservaring moet worden versterkt om integratie via een job mogelijk te maken. In dit kader kan een OCMW zelf optreden als werkgever. De personen die worden tewerkgesteld kunnen in het OCMW zelf werken, of ter beschikking gesteld worden van een andere werkgever. De duur van het contract kan niet langer zijn dan het aantal dagen dat nodig is om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering.
- 8 Marx, I. (2000), *Met een subsidie aan het werk. Wat leert evaluatieonderzoek*, Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA, Antwerpen.
- 9 Zie onder meer: Laffut M, Ruyters C. (2002), « Tentative d'évaluation du sous-emploi et de la réserve de main d'œuvre latente en Belgique et dans les trois régions », in: *Capital humain et dualisme sur le marché du travail*, Coll. Economie – Société – Marché, Editions de Boeck Université, p. 169-195.