

## Het bevorderen van de kwaliteit van de arbeid en van een sociale economie

### Statuut van de tekst

Volgende oriëntatie stoot op de 11 regionale ontmoetingen (10 provincies + Brussel) die de Koning Boudewijnstichting heeft georganiseerd en op het overleg dat het Steunpunt over dit onderwerp heeft gevoerd. De overleggroep 'Arbeid en tewerkstelling' vergadert sinds 2003.

**Type deelnemers:** verenigingen waar armen het woord nemen, vakbondsvertegenwoordigers, comités van werkzoekenden, verenigingen en koepelverenigingen uit de sociale economie, diensten actief op vlak van socio-professionele inschakeling en beroepsopleiding, buurt- en nabijheidsdiensten, gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten, subregionale tewerkstellingscomités, Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's), private en publieke sociale diensten, integratiediensten, maatschappelijk werkers, OCMW's, opbouwwerkers, wetenschappelijke onderzoekers.

"Werk vormt een cruciale dam tegen armoede en sociale uitsluiting"<sup>81</sup>. Deze stelling wordt door vele beleidsvoerders bijna als een natuurwet voorgesteld. Ze is stevig verankerd in de beleidsdoelstellingen. Op de Europese Raad van Lissabon (2000) kwamen de lidstaten overeen om een tewerkstellingsgraad van 70 % te behalen in 2010.

Maar het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) beklemtoonde reeds dat het hebben van een job geen garantie vormt om uit armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting te raken. Een job betekent niet voor iedereen een verbetering van zijn levensomstandigheden. Het laatste decennium kenmerkt zich alvast door de creatie van heel wat preciaire jobs die personen in een kwetsbare maatschappelijke situatie houden.

Heel wat deelnemers aan de debatten legden een verband tussen deze negatieve evolutie op de arbeidsmarkt voor werknemers en werkzoekenden enerzijds en de sociale onveiligheid anderzijds. Een band die volgens hen sterk beïnvloed wordt door dominante tendensen als flexibilisering en globalisering.

Deze tendens kan volgens hen wel gekeerd worden, op voorwaarde dat de kwaliteit van arbeid voorop wordt gesteld, beleidsdoelstellingen in termen van werkloosheidsbestrijding worden uitgewerkt, en een sociale en creatieve economie wordt ontwikkeld.

### RESOLUTIE 39:

### HET BEVORDEREN VAN DE VERSCHILLENDE DIMENSIES VAN DE KWALITEIT VAN DE ARBEID

Hieronder worden een aantal dimensies vermeld van de kwaliteit van de arbeid. Ze kunnen volgens de deelnemers aan de debatten niet zomaar van elkaar losgekoppeld worden, maar bepalen samen het niveau van de kwaliteit van de arbeid. De dimensies zijn tot stand gekomen op basis van verschillende debatmomenten, en van publicaties van verenigingen, instellingen en onderzoekers op het terrein.

#### PISTE 1. Meer jobzekerheid

De evolutie op het vlak van jobstabiliteit en -zekerheid is negatief, terwijl deze aspecten een sleutelrol spelen bij het waarborgen van de kwaliteit van de arbeid.

De toename van het aantal tijdelijke jobs (contracten van bepaalde duur, interimcontracten,...) heeft nadelige gevolgen voor zowel de stabiliteit van het inkomen als voor de toekomstperspectieven van personen en huishoudens. Beleidsvoerders verklaren vaak dat de tewerkstellings- en activeringsmaatregelen voor laaggeschoolde werknemers (bijvoorbeeld dienstencheques) een springplank bieden naar meer kwaliteitsvolle jobs. Sommige actoren op het terrein en een aantal onderzoekers plaatsen hier vraagtekens bij<sup>82</sup>.

Daarnaast is de stabiliteit van contracten van onbepaalde duur sterk afgenomen als gevolg van bijvoorbeeld de bedrijfssluitingen en de herstructureringen.

<sup>81</sup> Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting 2001-2003 (NAPincl), p. 18, <http://socialassistance.fgov.be/NI/Themes/AB/NAPincl-integraal-NL-VOLLEDIG11-6.doc>.

<sup>82</sup> Zie onder andere: Europese stichting tot de verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, *Temporary agency work in the European Union*, 2002, <http://www.fr.eurofound.eu.int/publications/files/EF0202NL.pdf>

In een mondiale economie die hoe langer hoe meer beroep doet op flexibele arbeidscontracten als concurrentiemiddel en als drukkingsmiddel op de lonen, is het keren van deze evolutie niet vanzelfsprekend. De deelnemers aan het overleg zagen weinig heil in het financieel sanctioneren van jobinstabiliteit (bijvoorbeeld sanctioneren van het aanbieden van contracten van bepaalde duur van minder dan één jaar). De voorstellen tijdens de debatten gingen eerder in de richting van het financieel belonen van jobstabiliteit. De overheid zou het goede voorbeeld kunnen geven door contracten van onbepaalde duur als principe te nemen bij jobcreatie in publieke diensten. Tegenover lokale besturen zouden de hogere overheden werkzekerheid kunnen hanteren als subsidiecriteria. En sociale economie-ondernemingen zouden financieel beloond kunnen worden voor het aanbieden van duurzame contracten.

Bij 'reguliere' ondernemingen<sup>83</sup> liggen wetgevende initiatieven minder voor de hand. Toch formuleren een aantal deelnemers concrete voorstellen in die zin.

- Zo pleiten sommigen voor een strengere wetgeving op het vlak van interimarbeid omdat in de praktijk interimarbeid hoe langer hoe meer gebruikt wordt voor de vervanging van vaste werknemers, iets wat de wet nochtans uitsluit<sup>84</sup>.
- Een tweede voorstel richt zich op het beperken en op het doorzichtiger maken van de wettelijke mogelijkheden om opeenvolgende contracten van bepaalde duur aan te bieden.
- Een derde piste gaat over het koppelen van kwaliteitsvereisten (waaronder meer jobstabiliteit) aan verlagingen van werkgeversbijdragen.
- Een andere mogelijkheid is het verankeren en financieel vergoeden van jobstabiliteit in het kader van het maatschappelijk verantwoord ondernemen of bij het toekennen van sociale labels.
- Enkele voorstellen beogen een vergoeding voor de hoge maatschappelijke kosten (bijvoorbeeld op het vlak van gezondheid) die de creatie van flexibele jobs met zich meebrengt. Zo is het mogelijk een fonds op te richten dat gespijsd wordt via bijvoorbeeld heffingen op bedrijfswinsten. De opbrengsten uit dit fonds kunnen dan ingezet worden voor de opleiding van werkzoekenden en werknemers in flexibele jobs. De opleidingskansen van deze laatste liggen namelijk een stuk lager dan die van werknemers met contracten van onbepaalde duur.
- Een laatste voorstel richt zich op de herstructureringen. Volgens sommigen kan de overheid hier preventiever op inspelen (via uitgebreider sociaal plan, meer opleidingsmogelijkheden,...) omdat reeds vooraf gekend is welke bedrijven gevoelig zijn voor herstructureringen. Anderen stelden zich de vraag of een echte preventie niet eerder het voorkomen van de herstructureringen zelf als doel moet hebben. Maatregelen die in die richting gaan, dienen ideaal gezien op een internationaal beleidsniveau genomen te worden.

## **PISTE 2. Flexibiliteit van de arbeidstijd in functie van meer levenskwaliteit**

Het argument dat meer flexibele arbeidsuren tegemoetkomen aan de wensen van de werknemer, klopt in de praktijk vaak niet. Er wordt hieromtrent bijvoorbeeld verwezen naar nacht- en ploegenarbeid en naar deeltijdarbeid. Deeltijdarbeid wordt verhoudingsgewijs meer uitgeoefend door laaggeschoolden (vooral vrouwen) in weinig betaalde en gewaardeerde sectoren. Een deel van hen werkt er onvrijwillig bij gebrek aan voltijdse jobs of omdat bijvoorbeeld randvoorwaarden bij het uitoefenen van een job (zoals mobiliteit of kinderopvang) voor hen financieel onhaalbaar zijn of gewoonweg ontbreken. Onvrijwillig deeltijdse jobs scoren verhoudingsgewijs ook laag op andere kwaliteitsdimensies.

Heel wat deelnemers aan het overleg vinden dat er maatregelen nodig zijn om eenzijdig (door de werkgever) opgelegde flexibiliteit in te perken. Hoewel dergelijke maatregelen ingaan tegen de huidige tendens van toenemende flexibilisering, vinden zij dat ze vanuit maatschappelijk oogpunt (gezondheidstoestand, respect voor gezinsleven, gelijke kansenbeleid man/vrouw,...) noodzakelijk zijn. Deze inperking van de flexibiliteit zou kunnen gebeuren door de bestaande regelgeving te herzien en/of door het collectief en individueel overleg op dit vlak beter uit te bouwen. Bestaande praktijken uit reguliere en sociale economie-ondernemingen kunnen als voorbeeld dienen.

De wetgever kan ook onrechtstreeks ingrijpen. Arbeidsduurvermindering werd in dit opzicht meerdere keren aangehaald tijdens de debatten als een punt dat opnieuw op de politieke agenda zou moeten komen. Een ander voorstel richt zich zowel tot de zelfstandige ondernemers van kleinhandelzaken als tot de personen die ze tewerkstellen. De openingsuren van deze zaken zouden moeten garanderen dat deze personen een behoorlijk evenwicht kunnen bereiken tussen hun gezins- en hun beroepsleven.

<sup>83</sup> Onder reguliere economie verstaat men doorgaans de markt- en de overheidseconomie. De sociale economie omvat de ondernemingen die maatschappelijke meerwaarden (milieuvriendelijkheid, sociaal inschakelen van personen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie, eerlijke handel, democratische besluitvorming,...) vooropstellen. In deze tekst wordt voor de duidelijkheid hetzelfde onderscheid gemaakt. Sommigen menen evenwel dat private bedrijven die maatschappelijk verantwoord ondernemen ook deel uitmaken van de sociale economie. Bepaalde vormen van sociale economie, zoals invoegbedrijven, bevinden zich dan weer op het snijpunt met de reguliere economie omdat aan het maken van winst meer belang wordt gehecht. Een belangrijke oorzaak hiervoor ligt in de wijze van subsidiëring van deze bedrijven.

<sup>84</sup> Wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, (B.S., 20 augustus 1987).

### **PISTE 3. Aanpassen van de lonen aan de welvaartsevolutie**

Lonen worden vandaag de dag doorgaans benaderd in termen van kosten voor de onderneming. Dit is echter een eenzijdige benadering. Lonen kan men evengoed bekijken in termen van voordelen of baten, zowel vanuit economisch (garanderen van koopkracht, gemotiveerde werknemers,...) als maatschappelijk oogpunt (publieke interventies op domeinen zoals gezondheidszorg en huisvesting dalen,...). Lonen zijn, zoals in oriëntatie Inkomen (II) ook wordt aangegeven, een preventief middel in de strijd tegen armoede.

De kloof tussen het brutominimumloon en het gemiddelde brutoloon is de laatste decennia toegenomen<sup>85</sup>. Ook de kloof tussen de brutominimumlonen en de welvaart (in termen van nationaal inkomen per hoofd van de bevolking) werd groter. De netto lage lonen hebben daarentegen de laatste jaren wel een inhaalbeweging gekend in vergelijking met de gemiddelde nettolonen.

De beleidsvoerders hebben de laatste jaren geopteerd voor het optrekken van de netto lage lonen via selectieve maatregelen. Zo werden de werknemersbijdragen op lage lonen verminderd of tot nul herleid. Voor sommige deelnemers aan het overleg is deze piste niet meer dan logisch: mensen die tegen lage lonen werken, zouden volgens hen geen (para)fiscale<sup>86</sup> bijdragen mogen betalen. Maar de verlaging (in percentage) of afschaffing van de werknemersbijdragen krijgt ook heel wat negatieve kritiek. Het ondermijnt het stelsel van de sociale zekerheid. Het verlaat ten eerste het principe van de bijdrage van elke werknemer aan het stelsel in functie van zijn financiële draagkracht. Het leidt ten tweede tot een onevenredige solidariteit tussen personen met lage lonen en deze met hogere lonen doordat de uitkeringen van deze laatsten de laatste decennia nauwelijks verhoogd zijn.

Sommige deelnemers pleiten voor het optrekken van de brutominimumlonen. Als algemene maatregel heeft het als voordeel geen nieuwe inkomensval te creëren wanneer iemand een job zou aanvaarden met een hoger loon. Het laat werkzoekenden beter toe om af te wegen wat het financiële voordeel zal zijn bij het aanvaarden van een baan in vergelijking met een uitkering. En het responsabiliseert de werkgevers op het vlak van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

### **PISTE 4. Meer garanties voor een wettelijke sociale bescherming voor alle jobs**

Daar waar in het verleden sommige tewerkstellings- en activeringsmaatregelen geen volledig recht gaven op sociale bescherming (geen loonbescherming, geen volledige pensioenrechten,...), is deze situatie tijdens het laatste decennium geregulariseerd. Deze piste richt zich daarom in de eerste plaats op de situaties waar er sprake is van overtreding van het arbeidsrecht.

#### **– Strijden tegen sociale fraude met aandacht voor de realiteit op het terrein**

Indien er sprake is van ontduiking van socialezekerheidsbijdragen heeft dit de afwezigheid van een wettelijk gewaarborgde sociale bescherming van de werknemer als gevolg.

Het niet-aangegeven werk is de best gekende vorm van sociale fraude. Een andere veel voorkomende vorm is schijnzelfstandigheid. Daarnaast bemoeilijken sommige wettelijke praktijken zoals onderaanneming de controle van de sociale wetten en zijn ze daarom ook fraudegevoelig.

Sociale fraude is moeilijk in kaart te brengen en vaak ook moeilijk op te sporen. Maar het opvoeren van de strijd ertegen is noodzakelijk. Sociale fraude ondermijnt de sociale solidariteit doordat het tot minder ontvangsten voor de sociale zekerheid leidt. Bovendien oefent het een neerwaartse druk uit op de arbeidsvoorwaarden in andere jobs, zeker in sectoren met veel lageloonarbeid of in sectoren die zich in een erg concurrentiële context bevinden.

Voor een systematische aanpak van sociale fraude zouden in de eerste plaats de diensten voor sociale inspectie veel meer middelen en personeel moeten krijgen dan nu het geval is. Het opdrijven van het aantal controles op het aanbod van dergelijke jobs is een tweede vereiste. België hinkt op beide vlakken achterop in vergelijking met het merendeel van de EU-landen. Voor een efficiënte aanpak van de schijnzelfstandigheid lijkt het ook wenselijk na te gaan of het onderscheid tussen een werknemers- en zelfstandigenstatuut niet beter verduidelijkt kan worden. Eén van de essentiële kenmerken van een arbeidsovereenkomst, met name de onderwerping van de werknemer aan het gezag van de werkgever, laat nu nog te veel interpretatieruimte toe, met als gevolg rechtsonzekerheid en financiële gevolgen voor beide partijen.

Wil de strijd tegen sociale fraude meer zijn dan symptoombestrijding en niet tot meer precariteit leiden door de betrokken werknemers een tweede keer te straffen, is aandacht voor de situatie van volgende personen noodzakelijk: personen met lage sociale uitkeringen en lonen, zelfstandigen met lage inkomens, personen die moeilijk toegang hebben tot de arbeidsmarkt als gevolg van hun verblijfsstatuut of type arbeidskaart,...

#### **– Verbeteren van het sociaal statuut van zelfstandigen**

Ook bij zelfstandigen is er sprake van toegenomen bestaansonzekerheid. Als één van de antwoorden hierop werd hun sociaal statuut verbeterd, onder andere door hun dekking op het vlak van gezondheidszorgen verplicht uit te breiden naar de zogenaamde kleine risico's. Sedert 1 juli 2005 ontvangen ook de meewerkende echtgenoten geboren na 1956 een verplicht volwaardig

<sup>85</sup> Het brutoloon is samengesteld uit dit basis- of nettoloon plus de bedrijfsvoorheffing (= een voorafbetaling aan de belastingen), de sociale werkgeversbijdrage en eventuele bijkomende financiële voordelen toegekend aan de werknemer.

<sup>86</sup> Er bestaan twee vormen van parafiscale bijdragen, met name sociale werkgeversbijdragen en sociale werknemersbijdragen.

statuut. Vanaf deze leeftijdsgrens betalen al deze personen éénzelfde verhoogde bijdrage. Een evaluatie van deze maatregel kan zicht geven op de verschillende situaties: in sommige gevallen kunnen deze bijdragen de inkomensituatie van bepaalde huishoudens verder bemoeilijken, terwijl bijvoorbeeld de pensioenrechten die hierdoor opgebouwd worden slechts een kleine verhoging van het pensioen met zich meebrengen.

Een verdere verbetering van het sociaal statuut is aangewezen, waarbij echter niet kan worden voorbijgegaan aan de discussie rond de financiële overdracht van middelen vanuit het sociale zekerheidsstelsel voor werknemers naar het sociale zekerheidsstelsel van zelfstandigen.

#### **PISTE 5.** *Het verbeteren van de inhoudelijke kwaliteit van jobs*

Vele laagbetaalde werknemers oefenen weinig zinvolle arbeid uit, met demotivatie en ziekteverzuim als gevolg. Dit heeft vaak te maken met een te sterke opsplitsing van taken. Een rijker takenpakket brengt in vele gevallen nochtans voordelen met zich mee, zoals het beter aanwenden van vaardigheden, minder ziekteverzuim en meer kans op participatie op andere maatschappelijke domeinen. Dit kan evenwel leiden tot jobstress, gezondheidsproblemen, indien geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van de werknemer. Dit geldt zeker voor personen met een mentale of psychische problematiek. Meer inspraak van zowel de werknemer, het team waarin hij werkt als de collectieve inspraakstructuren (syndicale vertegenwoordiging, ondernemingsraad,...) bij het uitwerken van het takenpakket is daarom aangewezen.

De overheid kan een belangrijke rol spelen bij het creëren van een kwaliteitsvollere arbeidsorganisatie, door het bundelen van de kennis en de positieve praktijkvoorbeelden (zowel in de reguliere als in de sociale economie) in dit domein en door het stimuleren van een personeelsbeleid met meer aandacht voor laaggeschoolden.

#### **PISTE 6.** *Meer vormingsmogelijkheden op de werkvloer*

De vorming die men krijgt op de werkvloer bepaalt in belangrijke mate de kansen op een andere (en betere) job. In België zijn deze vormingsinspanningen nog altijd ontoereikend. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van laaggeschoolden en laagbetaalden. Als gevolg hiervan riskeren zij te blijven steken in weinig kwaliteitsvolle jobs.

Wat de inhoud van de vorming betreft stelt zich eveneens een probleem. De nadruk ligt te veel op 'instrumentele' taken en leerprocessen (te veel gericht op specifieke taakomschrijvingen). Meer 'expressieve en sociale' opleidingen gericht op het aanleren van verschillende vaardigheden, zouden hun doorstromingskansen ten goede komen. Er is met andere woorden nood aan levensbreed leren.

De overheid kan op dit vlak een belangrijke rol spelen door de toegang tot maatregelen als opleidingskrediet, educatief verlof, enzovoort, voor personen in kwaliteitsarme jobs te verhogen. De sociale partners kunnen dan weer een grotere verantwoordelijkheid opnemen door bijvoorbeeld de middelen uitgetrokken voor sectorale opleidingsfondsen te verhogen.

## **RESOLUTIE 40: UITWERKEN VAN EEN GLOBAAL BELEID VAN KWALITEIT VAN ARBEID**

#### **PISTE 1.** *Kwaliteit van de arbeid als beleidsdoelstelling op alle beleidsniveaus*

De beleidsvoerders en de ondernemingen die kwaliteit van de arbeid vooropstellen, beschouwen het concept nu te veel als een containerbegrip of als een begrip dat in balans ligt met andere beleidsdoelstellingen. Op die manier blijft de promotie van kwaliteitsvolle jobs te veel een lege doos of wordt het tegengewerkt door bijvoorbeeld tewerkstellingsobjectieven of maatregelen op economisch en monetair vlak. Dit lijkt het lot te worden van de kwaliteit van de arbeid in de Europese werkgelegenheidsstrategie.

Het concept herwaarderen op Europees vlak is een eerste belangrijke uitdaging temeer dat de Europese werkgelegenheidsstrategie het beleid van de lidstaten sterk beïnvloedt.

Maar de Belgische federale en gewestelijke regeringen kunnen volgens de deelnemers nu al zelf belangrijke stappen zetten, bijvoorbeeld door op regelmatige basis de vooruitgang op alle dimensies in kaart te brengen. Het Belgisch rapport over de kwaliteit van de arbeid (2002) zou dan bijvoorbeeld een structureel karakter kunnen krijgen. Daarnaast zouden het Nationaal Actieplan voor de Werkgelegenheid 2004 en het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting de verschillende dimensies beter kunnen integreren.

Ook binnen het kader van het nieuwe Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie 2005-2008<sup>87</sup> zijn er mogelijkheden. Dit akkoord blijft, net als het vorige, de nadruk leggen op kwalitatiever en duurzamer ondernemerschap (aandacht voor duurzame ontwikkeling, ecologische aspecten,...) en een kwalitatievere omkadering van de werknemers (betere arbeidsorganisatie, methodieken gericht op een betere afstemming van het gezins- en beroepsleven,...). Een meerwaardeneconomie vereist ook het uitdrukkelijk opnemen van de globale arbeids-

<sup>87</sup> Te raadplegen op: <http://socialeconomy.fgov.be/ContentSite/SASE/Samenwerkingsakkoord%202005%20-%202008.doc>.

kwaliteit van werknemers. Dit zou op zijn beurt een belangrijke budgettaire verhoging met zich meebrengen, zeker indien men wil dat de reguliere ondernemingen meer dan nu het geval is gebruik maken van dit akkoord.

### **PISTE 2.** *Het ontwikkelen van indicatoren die de globale kwaliteit van de arbeid meten*

Om de verschillende dimensies van de kwaliteit van de arbeid in kaart te kunnen brengen, heeft men goede indicatoren nodig. De laatste jaren werd er belangrijke vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van dergelijke indicatoren. De resultaten hiervan zijn al gedeeltelijk verwerkt in de Nationale Actieplannen Sociale Insluiting. De laatste Nationale Actieplannen voor de Werkgelegenheid leveren eveneens interessant materiaal op. Bij het ontwikkelen en kruisen van indicatoren, dient de kennis van de betrokken actoren gevaloriseerd te worden<sup>88</sup>.

Een essentieel aspect dat onderzoeks- en beleidsmatig momenteel te vaak uit het oog wordt verloren, is de wijze waarop een persoon verschillende kwaliteitsdimensies (bijvoorbeeld jobzekerheid en vormingsmogelijkheden) combineert voor een zelfde tewerkstelling. Enkel op die manier kan men een volledig zicht krijgen op de precarisering in bepaalde jobs. Dit kan gekoppeld worden aan het ontwikkelen en op punt stellen van de zogenaamde precariseringsgraad. Ook de opvolging van de persoonlijke arbeidstrajecten doorheen de tijd verdient meer aandacht. Het laat toe om zicht te krijgen op de doorstromingsmogelijkheden naar banen van betere kwaliteit. Een beter gebruik van de onderzoeksresultaten van het 'Datawarehouse arbeidsmarkt' (een databank waar de Kruispuntbank gebruik van maakt) bij de beleidsbeslissingen is in dit opzicht aangewezen.

Wat momenteel het meest problematisch lijkt te zijn, is de interpretatie van bepaalde indicatoren door de beleidsvoerders. Zo is de rechtvaardiging om de inschakeling op de arbeidsmarkt als eerste prioriteit te hanteren in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting in belangrijke mate gebaseerd op een vergelijking van de armoederisicograad tussen huishoudens met als belangrijkste bron van inkomen een arbeidsinkomen (5 %) en huishoudens die hoofdzakelijk of uitsluitend afhankelijk zijn van een vervanging-sinkomen (50 %)<sup>89</sup>. Hierdoor gaat het beleid onder meer voorbij aan het aantal werknemers in interimjobs, het aantal werknemers met geringe werkzekerheid (bijvoorbeeld in sectoren gevoelig voor herstructurering of delokalisering), het aantal laagbetaalde werknemers met weinig promotiemogelijkheden, ... Deelnemers aan het overleg wijzen er trouwens op dat de groep werklozen die onder de armoedegrens leven en de groep werkenden die onder de armoedegrens leven, in absolute cijfers bijna even groot zijn.

## **RESOLUTIE 41: WERKLOOSHEIDSBESTRIJDING OPNIEUW OP DE VOORGROND PLAATSEN**

### **PISTE 1.** *Versterken van de werkloosheidsbestrijding*

De versterkte controle tegenover werklozen is voor een groot deel het gevolg van een wijziging van prioriteiten op de verschillende beleidsniveaus. De Europese werkgelegenheidsstrategie, ingevoerd in 1997, geeft hiertoe de aanzet. Het verhogen van de tewerkstellings- of activiteitsgraad komt in de plaats van het verminderen van de werkloosheidsgraad. Deze beleidsoriëntatie draagt bij tot het verhullen van de verantwoordelijkheid van de werkgevers en de overheid in het sociaal-economisch beleid. De kwestie van de werkloosheid wordt voortaan spontaan gekoppeld aan het verhaal van de 'niet-inzetbare' en 'niet-actieve' werkloze. De tewerkstellings- en activiteitsgraad wordt verbonden aan een financiële logica, met name het behoud van het financiële draagvlak voor de sociale zekerheid en vooral de betaling van de toekomstige pensioenen. De kwestie van de kwaliteit van de banen verzeilt op die manier op de achtergrond. Ook het feit dat het toenemend aantal deeltijdse jobs en het afnemend aantal stabiele jobs tot minder ontvangsten leiden voor de sociale zekerheid, raakt ondergesneeuwd. Tegelijk zet dit een rem op noodzakelijke verhogingen van de sociale uitkeringen<sup>90</sup>.

In het licht van het voorgaande vinden sommige actoren het niet meer dan logisch om opnieuw de verlaging van de werkloosheidsgraad als beleidsprioriteit te verankeren, in dezelfde mate en op hetzelfde niveau als de verhoging van de tewerkstellingsgraad en van de kwaliteit van de arbeid.

### **PISTE 2.** *Garanderen van werkloosheidsuitkeringen als actief middel in armoedebestrijding*

#### **– Plan ter activering van werklozen**

Het plan ter activering van het zoekgedrag van werklozen is voor heel wat deelnemers het voorbeeld bij uitstek van de wijze waarop de overheid zijn verantwoordelijkheid ontloopt op het vlak van tewerkstelling. Het plan gaat er van uit dat de inspanningen van de werklozen bij de zoektocht naar een job onvoldoende zijn. Daarbij negeert het onder andere het gebrek aan duur-

<sup>88</sup> Zie: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Een andere benadering van armoede-indicatoren*, Onderzoek actie vorming, 2003, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 85- 112.

<sup>89</sup> Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting 2001-2003 (NAPinCl), p. 16-17.

<sup>90</sup> Zie ook: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *In dialoog, twejaarlijks verslag* Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, 2003, p. 158-161.



zame jobcreatie en de problematiek van preciaire jobs. En het gaat voorbij aan het belang van een werkloosheidsuitkering die blijvend beschermt wanneer het risico van werkloosheid zich voordoet. Anders gezegd: zolang de economie niet bijdraagt tot het creëren van voldoende duurzame jobs, is een werkloosheidsuitkering die niet uitdooft na bepaalde tijd een onontbeerlijk element in de armoedebestrijding.

De ervaringen van de betrokkenen lijken de verschuiving van de verantwoordelijkheid in de richting van de werkzoekenden enkel te bevestigen. Het aantal genomen sancties (500 gesanctioneerde werklozen op 31 januari 2004 – situatie tijdens de uitvoering van de eerste fase van het activeringsplan) die volgens verenigingen vooral de meest kwetsbaren treffen<sup>91</sup>, vormt daarbij slechts één indicator. De angst voor sancties zet de werkzoekenden aan om op alle mogelijke wijzen hun inspanningen op het vlak van inschakeling te bewijzen, met het risico dat ze hierbij afstand gaan doen van hun rechten.

Deelnemers aan het overleg wijzen er ook op dat de diensten die instaan voor de activering en begeleiding vaak geen raad weten met een aantal familiale situaties, meer bepaald wanneer bij een samenwonend koppel de ene partner veel aandacht en tijd moet wijden aan de andere partner omwille van een handicap of een chronische ziekte<sup>92</sup>.

Andere signalen wijzen erop dat de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten overgaan tot een louter administratieve uitreiking van bewijzen van zoekgedrag. Op die manier hopen ze het begeleidingstraject en hun relatie met werkzoekenden niet in het gedrang brengen. Enkel menen dat dit plan tot positieve effecten leidt of zal leiden. Het gaat dan vooral over het stimuleren van de rol van gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten op het vlak van begeleiding en opleiding van werkzoekenden.

Het plan ondergraaft volgens velen het recht op een werkloosheidsuitkering. De meeste deelnemers pleiten voor een onmiddellijke intrekking van het plan. Een grondige kwalitatieve en kwantitatieve evaluatie is een minimumvereiste. De officiële resultaten van het plan die tot nu toe gepresenteerd worden, kunnen immers bezwaarlijk als een evaluatie worden beschouwd. Het bepalen van evaluatiecriteria dient te gebeuren in overleg met het terrein. De volgende onderzoeksvragen zouden in elk geval aan bod moeten komen:

- Naar welk soort jobs worden de ‘geactiveerde’ werkzoekenden toegeleid?
  - Hoe verlopen de onderhandelingen tussen de werkzoekenden en de facilitatoren tewerkgesteld bij de RVA? Is er sprake van evenwichtige onderhandelingen? In hoeverre kunnen de werkzoekenden hun rechten laten gelden? Krijgen ze ruimte om niet-passende dienstbetrekkingen te weigeren?
  - Wat is het gevolg van het activeringsplan voor het vervolg van het begeleidingstraject?
  - Welke gevolgen zijn er voor werkzoekenden die sancties krijgen? Kunnen zij vervolgens hun rechten doen gelden bij het OCMW?
- **Aanpassen van de bedragen van de werkloosheidsuitkeringen aan de welvaart (zie oriëntatie over Inkomen (II)).**
- **Herzien van toelaatbaarheids- en toekenningsvoorwaarden bij het recht op een werkloosheidsuitkering.**

Deze piste gaat enerzijds over de voorwaarden die de toelating tot het werkloosheidsstelsel regelen en anderzijds over de toekenning van de uitkering zelf.

In het eerste geval stelt zich de vraag of het nog langer zinvol is de toegang tot het werkloosheidsstelsel (en tot sociale zekerheidsstelsels in het algemeen) enkel te baseren op het aantal gepresteerde voltijdse arbeidsdagen.

In het tweede geval stelt zich de vraag of de notie ‘passende dienstbetrekking’ als criterium voor het al of niet aanvaarden van werk nog wel voldoende overeenstemt met de realiteit op de arbeidsmarkt, met name de evolutie naar meer preciaire jobs. Door een aantal kwaliteitsdimensies te integreren die hoger vermeld staan, zou de werkzoekende meer garanties hebben om een job te aanvaarden die zijn levenskwaliteit verhoogt. Dit zou ook de werkgevers kunnen aanzetten om betere jobs aan te bieden.

### **PISTE 3. Het waarderen van niet-betaalde activiteiten uitgeoefend door werkzoekenden**

*“Het vrijwilligerswerk wordt niet bestraft indien men werkt, maar wel als men werkloos is. Zo ken ik gevallen van mensen door hun OCMW of door de RVA verhinderd werden zich aan te sluiten bij een vereniging, wilden ze hun uitkering niet verliezen. Men wil zogezegd de emancipatie en ontplooiingskansen van de armen bevorderen, terwijl men de repressie op hen opdrijft door hen op te sluiten in een circuit van controles” (vereniging waar armen het woord nemen, Namen).*

Het verrichten van onbetaalde arbeid en activiteiten ten dienste van vrienden, buurt, in het verenigingsleven,... vormt voor mensen in armoede en werkzoekenden vaak nog de enige mogelijkheid om hun waardigheid terug te vinden. Hoewel deze arbeid precies bijdraagt tot zelfontplooiing en participatie aan de samenleving, wordt ze volgens sommige deelnemers nog altijd ontmoedigd of zelfs bestraft door de regelgeving in sociale uitkeringsstelsels of door de toepassing ervan.

<sup>91</sup> Zie onder andere <http://www.stopchasseauxchomeurs.be/fichiers/statistiquecontrolerecherche311204.pdf>.

<sup>92</sup> Bijdrage van ATD Vierde Wereld in het kader van het overleg met betrekking tot het Tweejaarlijkse verslag van het Steunpunt, 26 september 2005.

Er dient nagegaan te worden welke belemmeringen er zijn bij de huidige regelgeving in de sociale uitkeringsstelsels en bij de uitvoering ervan. Een andere vraag is of het nieuwe statuut over het vrijwilligerswerk een invloed zal hebben op de belemmeringen<sup>93</sup>.

## RESOLUTIE 42: STREVEN NAAR EEN GLOBALE TRAJECTBEGELEIDING

Indien de situatie van werknemers meer precair wordt, zal de begeleiding van werkzoekenden naar de arbeidsmarkt in termen van levenskwaliteit weinig of geen positief effect sorteren. Integendeel, een job van slechte kwaliteit of een job die niet aangepast is aan de vaardigheden van de persoon, kan leiden tot demotivatie bij werkzoekenden en tot verlies aan capaciteiten nuttig bij het uitoefenen van een job. Daarbij komt dat de begeleiding dikwijls te vlug gericht is op doorstroming naar de arbeidsmarkt, of te weinig rekening houdt met de vaak complexe problematiek van bepaalde personen. Het activeringsbeleid ten aanzien van werkzoekenden bijt hiermee in zijn eigen staart.

### *PISTE 1. Begeleiding op maat garanderen voor personen in een precaire toestand*

Een traject naar een job (via beroepsoriëntatie, opleiding, jobprospectie,...) voor personen in een precaire toestand zal weinig kans op slagen hebben indien geen rekening wordt gehouden met hun problemen op andere levensdomeinen. De druk op professionele inschakeling kan er zelfs toe leiden dat hun problemen op deze domeinen ernstiger worden, iets wat ook werd aangegeven in oriëntatie over Begeleiding (IV).

Er is dus nood aan een integrale aanpak bij begeleiding naar de arbeidsmarkt, of dit nu gebeurt door OCMW's of door gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten. Een andere voorwaarde is het garanderen van inspraak van werkzoekenden tijdens de verschillende fases van het begeleidingstraject.

Of de situatie op dit vlak verbeterd is, valt niet zomaar op te maken op basis van de gevoerde debatten. Verenigingen gaven doorgaans aan dat de toename van de druk op professionele inschakeling een nadelig effect heeft op de kwaliteit van de aangeboden trajecten. Volgens hen wordt vooral aan kwetsbare werkzoekenden een 'papieren' trajectbegeleiding aangeboden.

De gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten zelf geven eerder aan dat de kwaliteit van de trajecten doorheen de jaren verbeterd is. Methodieken als jobcoaching, het inzetten van consulenten en ervaringsdeskundigen of een beter afgestemde informatie ten aanzien van bepaalde doelgroepen zijn volgens hen hiervoor verantwoordelijk. Maar sommige personen uit deze diensten geven aan dat de toenemende druk op een vlotte professionele inschakeling, zeker met het recente plan ter activering van de werklozen, een begeleiding op maat bemoeilijkt.

Een regelmatige opvolging en evaluatie van de begeleidingspraktijk van gewestelijke arbeidsdiensten, met inspraak van andere actoren die trajectbegeleiding verzorgen én met inspraak van verenigingen die werkzoekenden groeperen, lijkt in elk geval aangewezen. De resultaten hiervan zouden vervolgens moeten leiden tot eventuele bijsturing van de doelstellingen en de praktijk inzake begeleiding.

### *PISTE 2. Opleidingen verbreden en toegankelijker maken*

De vaststellingen tussen de opleidingen voor werkzoekenden en werknemers zijn voor een stuk gelijklopend: de aandacht gaat te veel uit naar specifieke vaardigheden voor een bepaalde job ten nadele van het aanleren van 'brede' vaardigheden, wat de kansen op aanwerving in verschillende jobs zou bevorderen.

Hoewel het erop lijkt dat de toegang tot opleidings- en werkervaringsprogramma's verbeterd is, blijven er volgens verschillende deelnemers knelpunten bestaan. Zo zou bijvoorbeeld het richten van vele programma's op zeer kwetsbare groepen (zoals langdurig werklozen) de toegang tot programma's voor bijna langdurig werklozen bemoeilijken. Maar wanneer er geen voorwaarden worden gebonden aan de toegang, worden in de praktijk enkel de meest 'rendabele' werkzoekenden weerhouden. Toegangscriteria die rekening houden met verschillende kenmerken van werkzoekenden (niet enkel de duur van het recht op een uitkering, maar bijvoorbeeld ook de moeilijkheden die iemand kent op andere domeinen) dienen daarom overwogen te worden. Dit zou eveneens tot een gelijkmatiger instroom kunnen leiden van de verschillende groepen op basis van hun graad van maatschappelijke kwetsbaarheid.

Een specifiek probleem vormt de toegang tot opleidingsprogramma's voor personen die in het bezit zijn van buitenlandse diploma's (vaak hogergeschoolde kandidaat-asielzoekers en erkende vluchtelingen). De niet-erkenning van hun diploma's leidt ertoe dat ze in opleidingen terechtkomen die niet aangepast zijn aan hun noden en dat ze jobaanbiedingen voorgesteld krijgen die evenmin tegemoetkomen aan hun wensen en vaardigheden. Deze kwestie vraagt om meer beleidsaandacht, temeer de arbeidsmarktpositie van deze groep personen al kwetsbaar is door het optreden van discriminatiemechanismen.

<sup>93</sup> Wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van vrijwilligers, (B.S., 29 augustus 2005).

Het verhogen van de kwaliteit van de arbeid is noodzakelijk, maar stuit op zijn grenzen indien er geen ingrepen gebeuren in de wijze waarop de economie momenteel functioneert. Dit betekent dat de economie opnieuw dient beschouwd te worden als een maatschappelijk gegeven dat niet losstaat van politieke keuzes en politieke regulering.

### PISTE 1. *Herzien van economische beslissingen op Europees en internationaal niveau*

Internationale instellingen als de Wereldhandelsorganisatie, de Wereldbank en het Internationaal Muntfonds streven het afbreken van handelsbarrières tussen verschillende landen na en het privatiseren van publieke diensten. Dit gebeurt onder andere in het kader van de GATS-akkoorden (Algemeen Akkoord over de Handel in Diensten). De Europese Unie begon met privatiseringen begin de jaren '80 en liberaliseerde gaandeweg het goederen- en kapitaalverkeer. Momenteel is een richtlijn van de Europese Commissie in bespreking die het vrij verkeer van diensten wil invoeren<sup>94</sup>.

Volgens heel wat verenigingen slagen deze maatregelen er niet in duurzame welvaart noch welzijn te creëren<sup>95</sup>. De vrijheid van de goederen-, kapitaal- en dienstenmarkt leidt volgens hen integendeel tot meer onvrijheid en brengt schade toe aan het ecosysteem. Armere gebieden worden gedwongen hun publieke diensten af te bouwen en hun markten open te stellen voor grote buitenlandse ondernemingen. Dit leidt tot ontwrichting van lokale economieën, terwijl deze voor de betrokken personen een cruciale rol vervullen op het vlak van bestaanszekerheid. In rijkere gebieden leidt dit evengoed tot meer bestaansonzekerheid:

- De toenemende concurrentie maakt het voor lokale besturen en KMO's almaar moeilijker om stabiele tewerkstelling te garanderen;
- Dit geldt ook voor publieke diensten: enkele deelnemers aan de provinciale debatten menen dat dit bijvoorbeeld meer en meer het geval is voor de Post als het gevolg van de herstructureringen die daar de laatste decennia plaatsvonden;
- Het jobvolume daalt, bepaalde jobs worden gedelokaliseerd en meer precare jobs komen in de plaats;
- Indien er al een daling is van de prijzen, gebeurt dit ten koste van het inkomen van diegenen die het beginproduct vervaardigen (bijvoorbeeld landbouwers);
- De strengere betalingsvoorwaarden van de private spelers leiden tot schuldoverlast voor heel wat consumenten.

Een diepgaande evaluatie van deze maatregelen die de sociale en ecologische gevolgen in rekening brengt, met participatie van de actoren op het terrein, is een minimumvereiste. Ook de rol en de bevoegdheden van bovengenoemde internationale instellingen dienen te worden geëvalueerd. Daarnaast zal de slagkracht van de Internationale Arbeidsorganisatie versterkt moeten worden<sup>96</sup>.

Een opwaartse harmonisering van de sociale rechten, vergezeld van bijvoorbeeld een 'non-regressive clause' (die niet toelaat wetten of besluiten uit te vaardigen die tot een lagere sociale bescherming leiden dan deze rechten) is een optie<sup>97</sup>. Daarnaast dienen diensten die een hoog algemeen belang nastreven (zoals gezondheidszorg) gevrijwaard te worden van concurrentiemechanismen.

### PISTE 2. *Meer kwalitatieve en duurzame jobcreatie*

Er is geen structureel tekort aan arbeid, wel aan betaalde jobs. Deze uitspraak was een rode draad bij vele debatten. Door het oprukken van de concurrentie- en winstlogica en de afbraak van publieke diensten worden maatschappelijke noden nu niet of niet voldoende vervuld. Dit geldt bijvoorbeeld in de welzijnssector. Het heeft zijn gevolgen voor zowel de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in deze sector als voor de gebruikers van deze diensten. In het algemeen worden de mogelijkheden tot jobcreatie (in bijvoorbeeld de energiesector) onderbenut.

Het verhogen van publieke investeringen in dienstverlenende sectoren is een eerste piste. Ten aanzien van sociale economie-ondernemingen en buurt- en nabijheidsdiensten zou de overheid garant moeten staan voor voldoende en structurele middelen. Zoniet zal dit enkel tot meer precarisering leiden en tot het vergroten van de maatschappelijke behoeften van kwetsbare personen.

Ten aanzien van reguliere bedrijven kan de overheid de nodige voorwaarden opleggen zodat tegemoetgekomen wordt aan het algemeen belang. De vraag is in hoeverre deze voorwaarden voldoende garanties voor kwalitatieve jobs bevatten bij het openen van de markttoegang voor bepaalde publieke diensten. Zo wijzen meerdere signalen op de nadelige effecten van dienstencheques. Deze hebben als bedoeling in te spelen op maatschappelijke noden en het regulariseren van werk dat op een

<sup>94</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, [http://europa.eu.int/eur-lex/nl/com/pdf/2004/com2004\\_0002nl02.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/nl/com/pdf/2004/com2004_0002nl02.pdf).

<sup>95</sup> Zie onder andere: *Statement of Global unions, European trade union confederation (ETUC) and World Confederation on Labour on GATS negotiations*, 2002, <http://www.union-network.org/uniflashes.nsf/0/2d9f48241c4d9de9c1256bd40050b438?OpenDocument>.

<sup>96</sup> Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *In Dialoog Tweede Tweejaarlijkse verslag*, 2003, p. 161-163.

<sup>97</sup> Platform of European Social NGO's, *Social protection: meeting the challenges of the new century*, Oktober 2000, p. 11,

Frans tekst: <http://www.socialplatform.org/module/FileLib/SocialProtectionFINAL2000FR.pdf>,  
Engelse tekst: <http://www.socialplatform.org/module/FileLib/SocialProtectionFINAL2000EN.pdf>.



(half-)onwettelijke wijze gebeurt. Ze leiden volgens verenigingen en vakbonden<sup>98</sup> tot een belangrijke transfer van socialezekerheidsinkomsten naar de meer gegoede bevolking omdat mensen in armoede er zelf geen gebruik van kunnen maken. Ze zetten ook aan tot de bevordering van preciaire jobs. Uit een eerste beleidsevaluatie over de dienstencheques blijkt bijvoorbeeld het hoge aandeel kortlopende contracten aangeboden door interimkantoren. Deze evaluatie bevat overigens belangrijke tekortkomingen op methodologisch vlak (bijvoorbeeld enkel gebaseerd op telefonische enquêtes), wat de geldigheid van de resultaten sterk in het gedrang brengt. Een tweede diepgaande kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie is daarom onontbeerlijk.

---

<sup>98</sup> ATD Quart Monde, Front Commun SDF & Luttes-Solidarités-Travail, *Réflexions sur le Contrat d'Avenir du Gouvernement wallon par les Associations partenaires du suivi du Rapport Général sur la Pauvreté*, 2004, p. 11-12.