

Activeren tegen de wind in

Vier jaar paars-groen arbeidsmarktbeleid

Chris Serroyen

De federale regering startte in 1999 op sociaal-economisch vlak met het voornemen België te *upgraden* tot actieve welvaartsstaat. Ze had niet zoals de Vlaamse regering de hybris om daaraan een cijfermatige werkgelegenheidsdoelstelling te koppelen, maar ze creëerde wel de verwachting dat ze inzake werkgelegenheidsgraad de kloof met de buurlanden zou dichtrijden (toen geraamd op 57,3% versus 64,4%).

De federale regering klokt echter af op cijfers die weinig tot de verbeelding spreken.

Volgens berekeningen van het Steunpunt WAV bedroeg de Belgische werkzaamheidsgraad in 2001 59,9%, tegen 65,5% bij de drie buurlanden⁽¹⁾. Tussen 1999 en 2002 kwamen er wel 128.000 banen bij, dit volgens ramingen van de Nationale Bank⁽²⁾. Deze jobs waren echter vooral nodig om de aangroei van de beroepsbevolking met 111.000 op te vangen, waardoor de werkloosheid over die drie jaar met slechts 18.000 kon dalen.

Tot begin 2001 plukten de arbeidsmarkt en de federale regering nog de vruchten van de economische hoogconjunctuur. In de loop van 2001 begon een steile klim van de werkloosheid. In maart 2003 telde de RVA 510.000 niet-werkende werkzoekenden, 7.000 meer dan in maart 1999.

Die stijging van de werkloosheid kan bezwaarlijk aan de federale regering worden toegeschreven. Wel kan men haar verwijten werkgelegenheid nooit tot een hoofddoel te hebben gemaakt van haar globaal beleid. Dat was evenmin het geval onder vorige regeringen. Die offerden een krachtig werkgelegenheidsbeleid al te vaak op op het altaar van de

budgettaire sanering. Paars-groen had wel de budgettaire ruimte, maar verkoos die in te zetten voor lastenverlaging.

Van regeringszijde is sinds 2001 nooit een serieus signaal gekomen dat men meer ambitie had dan de wereldwijde inzinking passie te ondergaan en geduldig te wachten op een, overigens uitblijvend, herstel. Werklozen en werknemers in onzekerheid hebben weinig boodschap aan de *peptalk* dat het in andere landen nog slechter gaat. De al vaak bekritiseerde passiviteit in een dossier als Sabena was uiteindelijk symptomatisch voor een globale lethargie inzake werkgelegenheid.

Een rapport beoordeel je echter niet enkel op het totaalpercentage, maar ook op basis van de scores voor de onderscheiden vakken. Deze



Chris Serroyen werkt op de ACV-studiedienst.

bijdrage beperkt zich tot een paar hoofdvakken. We beseffen dat het binnen dit bestek slechts flarden kunnen zijn van een totaalbeeld.

ROSETTA

De federale regering nam zich voor de jeugdwerkloosheid te bestrijden met 'startbanen'. Dit plan werd nadien omgedoopt tot Rosetta-plan, naar de gelijknamige film. Die prioriteit kon je begrijpen vanuit Brussels en Waals oogpunt, met een aanhoudende massieve werkloosheid onder jongeren, maar veel minder vanuit Vlaamse invalshoek. In Vlaanderen strookte het Rosetta-plan weliswaar met één van de verkiezingsbeloften van de toenmalige SP, maar helemaal niet met de echte knelpunten op de arbeidsmarkt. Je diende al terug te gaan naar de vroege jaren '70 voor een zo lage jeugdwerkloosheid als in 1999 (en nog meer in 2000).

Nog minder kon je begrijpen waarom de regering die Waalse en Brusselse problemen te lijf wilde gaan met een techniek waarbij voorspelbaar was dat de startbanen vooral in Vlaanderen zouden terechtkomen. Privé-bedrijven met minstens vijftig werknemers werden verplicht, zoals in het oude stagemodel (KB nr. 230), jongeren aan te werven ten belope van 3% van het personeelsbestand. Hoe minder privé-banen beschikbaar in een regio, hoe minder startbanen dus. De recente conclusie van een evaluatiestudie in opdracht van minister Onkelinx⁽³⁾ dat Vlaamse jongeren aan de haal gaan met bijna 70% van de startbanen, terwijl hun aandeel in de jeugdwerkloosheid slechts 30% bedraagt, verrast dus geenszins.

Dank zij die evaluatiestudie en nog beter materiaal van het Steunpunt WAV⁽⁴⁾ hebben we inmiddels behoorlijk wat cijfers over het

bereik van het startbanenplan. Ongeveer alle aanvankelijke waarschuwingen worden bevestigd door de cijfers. Het plan kampt met een ondervertegenwoordiging van kortgeschoolde jongeren: slecht 32 tot 34%, tegen een aandeel van 54% in de jeugdwerkloosheid. En er is een duidelijke verdringing van jonge werklozen en vooral langdurig werkloze jongeren, niet enkel door jongeren die door de werkgevers van de schoolbanken worden geplukt (33%), maar ook door werkende jongeren die zonder tussentijdse werkloosheid overstappen van een gewone job naar een startbaan (34%). Slechts 29% van de jongeren in een startbaan had een wacht- of werkloosheidsuitkering of zat in de wachttijd.

Ook weten we dat het startbanenplan veel meer jongeren bereikt dan het oude stelsel van jongerenstages (KB nr. 230). Vandaag werken om en bij 34.000 jongeren in een startbaan, tegen 18.000 stages in 1999. Hier past een tweetal nuances.

Eenzijds kan worden vastgesteld dat het stagemodel op zijn hoogdagen nog meer jongeren bereikte: 39.367 in 1985⁽⁵⁾. Vooral in de jaren '90 zakte dit stelselmatig terug door tal van vrijstellingen op de stageverplichting en een laks handhavingsbeleid. Beide factoren bedreigen op termijn ook het startbanenplan. Anderzijds zijn er voldoende aanwijzingen dat de aanvankelijke doelstellingen lang niet gehaald worden: in de privé-sector een aantal startbanen gelijk aan 4% van de werkgelegenheid in de bedrijven met minstens 50 werknemers en in de publieke sector 1,5% van de werkgelegenheid. Volgens de Luikse evaluatiestudie strandt het startbanenplan op respectievelijk 2,75% en 0,3%. Opmerkelijk daarbij is wel dat de Vlaamse privé-sector beter scoort dan de Waalse, spijs het gezeur van het VEV dat het startbanenplan vooral in Vlaanderen niet zou werken. Even opmerkelijk

is dat de publieke sector zwaar in gebreke blijft.

Met al dat cijfergeweld hebben we echter nog geen antwoord op de vraag of het Rosetta-plan werkt. Maakt Rosetta echt het verschil of betekent het enkel dat jongeren die *sowieso* zouden worden aangeworven een startbaan krijgen in plaats van een gewone job? In afwachting van een degelijke effectiviteitsstudie (besteld bij de Luikse equipe) is een gefundeerd antwoord onmogelijk. Positief lijkt in elk geval dat kortgeschoolde jongeren meer aan hun trekken komen bij startbanen dan bij gewone vacatures: een aandeel van één op drie (zie hoger) is beter dan bij gewone aanwervingen. Vraag is echter of die hogere kans op een startbaan niet ten koste is gegaan van kansen op gewone aanwerving. Positief lijkt ook dat zo weinig jongeren na de startbaan terugkeren in de werkloosheid. Volgens de Luikse onderzoekers blijft 85% tot 90% van die jongeren nadien aan de slag, al begaan ze wel de fout uitschrijving als werkzoekende gelijk te stellen met tewerkstelling.

Wat zeker zorgen baart, is het geringe aandeel van alternerende trajecten bij de startbanen. Die lijken verdrongen te worden door de gewone startbanen zonder opleidingscomponent.

Symptomatisch is dat uit de laatste telling van de Vlaamse centra voor deeltijds onderwijs blijkt dat zij geconfronteerd worden met een terugloop van het aantal arbeids- en werknemersleercontracten bij deeltijds lerenden. Tussen februari 2000 en februari 2002 is het aandeel tewerkgestelde jongeren in de centra teruggelopen van 58,2% tot 53,3%. De

slechte conjunctuur speelt daarin mee. Daartegenover dient vastgesteld dat de federale regering al die jaren geen enkel zinvol initiatief heeft genomen om dat alternerend leren voor deeltijds leerplichtigen te versterken. Voor meerderjarigen is ze er zelfs recentelijk in geslaagd het stelsel onaantrekkelijker te maken door de lage leervergoedingen vanaf volgend jaar te onderwerpen aan sociale bijdragen.

LENTEPROGRAMMA

De federale regering had deze keer twee ministers van Werkgelegenheid. Minister van Begroting Vande Lanotte had een eigen speeltuintje afgebakend met daarin sociale economie, buurt- en nabijheidsdiensten en activering van OCMW-cliënten.

Voor dat laatste zette hij hoog in. Op 17 maart 2000 liet hij de regering het 'Lenteprogramma' goedkeuren, met als ambitieuze doelstelling in vijf jaar het aantal bestaansminimum- en steuntrekkers met één derde te

verminderen: 25% minder volledige uitkeringen en 50% minder gedeeltelijke of aanvullende uitkeringen. Het concept van de actieve welvaartsstaat fungeerde daarbij vooral als verweer tegen vragen naar een verhoging van het bestaansminimum. Tegelijk werd een activerend beleid ten aanzien van OCMW-cliënten in de plaats gesteld. Doelstelling was de 'activeringsinspanning' te verdubbelen – één op vier in plaats van één op acht in activering (14.000 jobs in totaal) – hoofdzakelijk door drie sporen:

- meer sociale tewerkstelling door het OCMW (art. 60 § 7);
- invoering van invoeginterim: uitzendcon-

Chris Serroyen

Paars-groen had budgettaire ruimte voor een werkgelegenheidsbeleid, maar verkoos die in te zetten voor lastenverlaging.

”

tracten voor onbepaalde duur, in samenwerking met uitzendbureaus, die voor extra begeleiding zorgen en met inkomensgarantie tussen de opdrachten;

- tewerkstelling in sociale-economieprojecten met omzetting van de uitkering in een loonsubsidie (SINE).

Sluitstuk was de nieuwe Leefloonwet, in voege sinds 1 oktober 2002, met een meer nadrukkelijke activeringsopdracht voor de OCMW's, zeker ten aanzien van jongeren. De naamsverandering, van 'bestaansminimum' naar het behoorlijk onnozele 'leefloon', moesten we er node bijnemen.

Vande Lanotte presenteerde in het najaar 2002 de resultaten⁽⁶⁾, weze het op basis van een steekproef bij 61 OCMW's:

- daling van het aantal leefloners met 12% tussen januari 1999 en september 2002;
- stijging met 115 %, dus nu al verdubbeling van het aantal geactiveerden.

Het eerste is positief, zeker gezien de tegenvallende conjunctuur, al blijft de vraag of die evolutie zich zal doorzetten naarmate de crisis meer slachtoffers maakt.

Het tweede zal nog moeten bevestigd worden. De stijging met 115% werd berekend op een merkwaardig laag totaal van 4.868 activeringen in 1999, terwijl in het Lenteprogramma nog sprake was van 7.033 activeringen in 1999. Hoe dan ook zijn het belangrijke resultaten. Meer dan 10.000 cliënten tewerkstellen is niet niks en in elk geval een pak moeilijker dan 34.000 jongeren tewerkstellen in startbanen (zie hoger). Als de actieve welvaartsstaat heeft gewerkt, dan lijkt het vooral bij de OCMW's en voor de leefloners. Hopelijk leidt de activering meer dan

in het verleden tot duurzame tewerkstelling. Nog te veel OCMW's, zij het gelukkig steeds minder, beperken zich tot het tewerkstellen van armen net zo lang als nodig om ze te kunnen verkassen naar de sociale zekerheid van de werknemers.

De ambities inzake invoeginterim voor bestaansminimum- en steuntrekkers zijn merkkelijk zwakker uit de verf gekomen. Vande Lanotte had gehoopt op 3.000 jobs. Hij had daartoe trouwens snel een contract op zak met 28 uitzendkantoren, eerst met Adecco (van vriend De Masseneire) voor 1.000 jobs, de rest volgde. De uitvoering, vanaf 1 oktober 2000, liep helaas heel wat stroever, zoals gedeeltelijk ook blijkt uit een evaluatiestudie

van het HIVA⁽⁷⁾. Een te groot aantal OCMW's werkte niet mee. De toeleiding verliep stroef. Het opleidingsluik werd ondermaats ingevuld. De begeleiding was in te veel gevallen een lachertje. En veel kantoren haakten af toen bleek dat ze er onvoldoende profijt uit haalden, ook omdat de conjunctuur inmiddels was omgeslagen en tewerkstelling van OCMW-cliënten moeilijker werd (waardoor te veel inkomensgarantie moest worden betaald). Na twee jaar bleek invoeginterim slechts 850 OCMW-cliënten te hebben bereikt, een aantal ver beneden de verwachtingen.

Minister Onkelinx heeft geprobeerd mee op de kar te springen met een gelijkaardig programma voor langdurig werklozen. Dat was nog minder een succes en werd al snel geliquideerd.

Vande Lanotte liet zich ook niet onbetuigd op het terrein van de nieuwe diensten, de socia-

Chris Serroyen

Maakt Rosetta echt het verschil of betekent het enkel dat jongeren die sowieso zouden worden aangeworven een startbaan krijgen in plaats van een gewone job?

”

le economie en het duurzaam ondernemen. Belangrijkst is ongetwijfeld het samenwerkingsakkoord met de Gewesten voor een cofinanciering door de federale overheid van gewestelijke acties.

Dit moest 7.000 bijkomende jobs opleveren. Volgens het kabinet zou die ambitie ruim zijn gehaald: van 8.700 jobs in 1999 naar 16.500 jobs eind 2002⁽⁸⁾ met een optie op meer dan 20.000 jobs binnen de vier jaar. Dat moet het toch even komen uitleggen, want zo'n explosie van de sector is ons geheel ontgaan. Mocht het waar zijn, dan steekt die federale dynamiek in elk geval lelijk af tegen het gepruts in de marge op Vlaams vlak, spijs de doelstelling in het Vlaams regeerakkoord om de sociale economie met 7.500 jobs uit te breiden.

WERKLOOSHEIDSVALLLEN

De actieve welvaartsstaat noodzaakte volgens de federale regering ook het wegwerken van de werkloosheidsvallen. Positief was in elk geval dat ze dat vooral wilde doen door werk aantrekkelijker te maken en niet – zoals in andere landen vaak is gebeurd en zoals van patronale en liberale zijde menigmaal is voorgesteld – door te korten op de uitkeringen. Minder positief is dat ze dit als excuus inriep tegen verbetering van de uitkeringen (zie hoger).

Erg positief is dat de resultaten navenant zijn. De verlaging van de werknemersbijdragen tezamen met de fiscale hervorming (of althans één van de weinige verdedigbare onderdelen ervan) maakten dat heel wat werkloosheidsvallen werden weggewerkt. Tot die conclusie komt in elk geval het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB)⁽⁹⁾. Al blijven er natuurlijk knelpunten, maar die hebben veel-

Chris Serroyen

Terwijl de werkloosheidsvallen stelselmatig werden weggewerkt, liet de regering de PWA-val ongemoeid.

”

eer te maken met Vlaamse beleidsdomeinen: kinderopvang, mobiliteit, opleiding...

Het CSB rakelt echter ook de discussie op over het sanctiebeleid ten aanzien van werklozen. Het spreekt van "een strakkere uitvoeringsorganisatie (naar

Scandinavisch model waar een hoog beschermingsniveau gehandhaafd blijft door controle, sanctionering van misbruiken en begeleiding van uitkeringstrekkers)". En het krijgt daarin onmiddellijk bijval van minister Vandenbroucke, die in één adem de vakbonden op hun activerende opdracht wijst.

Het CSB zou echter eens wat grondiger moeten bekijken hoe sanctionerend dat Scandinavisch model in werkelijkheid is. Enkele jaren geleden hanteerden beleidsvoerders graag Denemarken als *benchmark*. Maar uiteindelijk worstelen ze ook daar met het feit dat een consulent strakke sanctionerende richtlijnen in alle billijkheid naast zich neerlegt wanneer hij die beklagenswaardige werkloze in vlees en bloed voor zich heeft zitten. De jaarlijkse 'sanctiegraad', zelfs als we de schorsingen wegens langdurige werkloosheid buiten beschouwing laten, zou tussen België en Denemarken overigens niet noemenswaardig verschillen⁽¹⁰⁾. Nog los van de vraag of een meer sanctionerend beleid echt activerend werkt. Over de doelmatigheid ervan heerst in elk geval discussie tussen wetenschappers⁽¹¹⁾.

Feit is alleszins dat de actieve welvaartsstaat geen heksenjacht tegen de werklozen heeft teweeggebracht. De zwaarste critici van de actieve welvaartsstaat hadden daar nochtans voor gewaarschuwd, al leek dit toen reeds meer ingegeven door de argwaan voor het blauw in paars-groen en minder gefundeerd op reëel geuite beleidsvoornemens. Het kan

binnen dit bestek volstaan de cijfermatige balans op te maken van vier jaar sanctiebeleid van de RVA⁽¹²⁾.

In 1998:

- 11.661 sancties wegens omstandigheden afhankelijk van zijn of haar wil, met 4.752 sancties voor onbepaalde duur en 368.454 weken schorsing;
- 18.903 schorsingen voor onbepaalde duur wegens langdurige werkloosheid (art. 80).

In 2002:

- 19.496 sancties wegens omstandigheden afhankelijk van zijn of haar wil, met 2.662 sancties voor onbepaalde duur en 136.810 weken schorsing;
- 8.116 schorsingen voor onbepaalde duur wegens langdurige werkloosheid;
- de nieuwe lichtere sancties van verwittiging en uitstel worden ruim toegepast: voor gebrekkige werkbereidheid 2.196 verwittigingen en 14.649 weken uitstel.

Gebrekkige werkbereidheid wordt aanzienlijk meer gesanctioneerd - ook door een verhoogd aantal gegevenstransmissies vanuit de Gewesten - maar gemiddeld genomen ook lichter: meer verwittigingen, meer uitstel, minder uitsluitingen voor onbepaalde duur en vooral ook lichtere tijdelijke schorsingen. De gemiddelde duur van de tijdelijke schorsing wegens gebrekkige werkbereidheid is teruggelopen van 32 weken in 1998 tot 8 weken nu. Het is in elk geval een sterk verdedigbare evolutie, net zoals Ansoms ze vandaag in het verkeer wil: grotere pakkans, maar humanere sancties. Nog mooier zou zijn als men de draconische sanctie op basis van artikel 80 - inmiddels trouwens al gehalveerd - zou schrappen.

Terwijl de werkloosheidsvallen stelselmatig

werden weggewerkt, liet de regering de PWA-val ongemoeid. De aanvankelijke verwachting dat de PWA's zouden plaatsmaken voor reguliere diensten aan huis en in de buurt, werd al snel getemperd. Gelukkig maar. Alleen Federgon, de uitzendsector, bleek echt vragende partij. Bij anderen overheerste al snel het besef dat het PWA het uitgelezen kanaal is om een aantal bijzonder moeilijke doelgroepen onder werklozen te activeren en dat beter stapsgewijs gewerkt werd aan een verbetering van het PWA-statuut

zelf... al ging het wel zeer stapsgewijs. De uitbouw van nieuwe nabijheidsdiensten werd bijgevolg ook een parallel beleid, naast de PWA's. Veel hebben we er echter nog niet van gezien. De dienstencheques zouden op 1 mei 2003 dan toch van start gaan, na drie jaar klungelachtige

voorbereiding. Het gebrek aan selectiviteit ten aanzien van zowel gezinnen als werklozen dreigt echter tot een nieuw 'wie eerst komt, eerst maalt'-debacle te leiden, zoals we dat onder de vorige regering met de schilderscheques hebben beleefd.

WERKZAME OUDEREN

De actieve welvaartsstaat betekende volgens het federaal regeerakkoord ook het optrekken van de werkgelegenheidsgraad van de 50-plussers. De regering verkoos daarvoor de wortel veeleer dan de stok. De brugpensioenen werden behouden, onder druk van de vakbonden en tegen de druk in van zowat alle andere opiniemakers. En in de plaats kwam vooral een rist van stimulansen voor zowel werkgevers als werklozen en brugpensioneerden, met als belangrijkste wellicht de behoorlijk aantrekkelijke deeltijdse uitgroebanen in het kader van het tijdskrediet. De

Chris Serroyen

Het behoud van de brugpensioenen werkte ten aanzien van jongeren wellicht krachtiger dan het Rosetta-plan.

”

oudere werklozen zonder brugpensioenen liet men wel de stok voelen. Minder van hen mogen zich laten uitschrijven als werkzoekende.

Een grondige evaluatie van de nieuwe beleidsmaatregelen is er nog niet. Gezien de late opstart is het daarvoor trouwens wat vroeg. Feit is in elk geval dat de werkgelegenheidsgraad niet is omhooggegaan en dat België op dit punt achteraan blijft bengelen binnen Europa: in 2001 een werkzaamheidsgraad in de groep van 50 tot 64 jaar van 40,4% tegen een Europees gemiddelde van 50,6%⁽¹³⁾. De aanhoudende herstructureringsgolf, met massieve afvloeiing van ouderen tot gevolg, heeft natuurlijk sterk bijgedragen tot dat zwak resultaat. Al prijzen heel wat individuele werkgevers zich vandaag erg gelukkig

Chris Serroyen

Als de actieve welvaartsstaat heeft gewerkt, dan lijkt het vooral bij de OCMW's en voor de leefloners.

”

dat hun organisaties er niet in geslaagd zijn het brugpensioenstelsel af te bouwen, is dat hoe dan ook aanleiding tot nieuwe precisiebombardementen op de brugpensioenen.

Hoeven we echter zo ongelukkig te zijn over dit falen? Stel dat de federale regering de brugpensioenen daadwerkelijk had gekortwiekt. Hadden we dan meer ouderen gehad, of vooral meer oudere werklozen met verlaagde uitkering? En zelfs als we meer oudere werklozen hadden gehad, hoeveel meer jonge werklozen zouden er dan niet zijn? Bij een collectieve afdanking heb je immers niet veel keuze. Ofwel gaat die oudere er uit ofwel die jongere. Het behoud van de brugpensioenen werkte ten aanzien van jongeren wellicht krachtiger dan het Rosetta-plan.

(1) *Over-Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, 2002, nr. 4, p. 11.

(2) Nationale Bank van België, *Verslag 2002. Deel 1*.

(3) Ciriec - Ulg - VUB, *Evaluation de la Convention Premier Emploi. Rapport final*, maart 2003.

(4) MALFAIT, D., *Dooft de kaars van Rosetta?*, Steunpunt WAV, 1 april 2003 (af te laden van www.steunpuntwav.be).

(5) Federaal ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1999*, Brussel, 2000.

(6) Zie www.begroting.be.

(7) FRIPONT, I. e.a., *Integratie via uitzendarbeid. Evaluatie van het instrument invoeginterim voor OCMW-cliënten*, HIVA, Leuven, 2000.

(8) Verslag van het Forum Sociale Economie, Brussel, 12 november 2002 (af te laden van www.sociale-economie.be).

(9) CANTILLON, B. e.a., *De bodem van de welvaartsstaat van 1970 tot nu, en daarna. CSB-Berichten*, Antwerpen, maart 2003.

(10) COCKX, B. e.a., 'Les sanctions dans l'assurance-chomage: un dispositif incitatif?', in CIFOP, *Capital humain et marchés du travail: perspectives régionales et européennes. Rapport préparatoire commission 3: politiques actives pour l'emploi*, Charleroi, november 2002, p. 129.

(11) *Ibid.*, p. 123 e.v.

(12) Gebaseerd op RVA-jaarverslagen 1998 en 2002.

(13) Steunpunt WAV, *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Deel 4. Jaarboek*, Garant, Leuven, 2002.