

Van dienstencheques naar arbeidsduurvermindering

“De berg heeft een muis gebaard”, was onze eerste reactie toen wij als resultaat van de Werkgelegenheidsconferentie een jobcreatie van 60 000 hoorden vermelden, terwijl het objectief 200 000 nieuwe arbeidsplaatsen was. Bovendien zou een deel van deze jobs dan nog via dienstencheques moeten komen. Maar dat zou de conferentie onrecht aandoen, want misschien rekenen de onderhandelaars op de 133 000 jobs die het Planbureau vooropstelde via spontane jobcreatie voor de komende jaren. Met deze 60 000 jobs zou het verschil met de voorgestelde 200 000 worden dichtgereden of ‘dichtgerekend’. Als alternatief voor de dienstencheques willen wij een remedie van midden de jaren ‘80 terug ter sprake brengen. We menen dat veralgemeende arbeidsduurvermindering, een woord dat taboe lijkt geworden, een meer substantiële bijdrage kan leveren om de arbeidsmarkt terug in evenwicht te brengen.

De naakte cijfers

In de prognose van het Planbureau blijkt evenzeer dat met deze voorziene jobcreatie de werkloosheid amper of niet zou dalen. Daarnaast valt ook op dat zeer veel groei verwacht wordt van jobcreatie in de quartaire sector en de zorgsector (jaarlijks meer dan 3% groei, meer dan veel gedetailleerde scenario's durven vermoeden) zodat duidelijk is dat de overheid nog veel (extra) inspanningen zal moeten leveren. De werkloosheid blijft constant omdat het arbeidsaanbod verder toeneemt. In het perspectief van de jobcreatie de voorbije 30 jaar (zie hiervoor verder in deze bijdrage) kan de conclusie alleen zijn: de toestand is ernstig, en de extra 60 000 jobs kunnen dat amper remediëren. Vier cijfers uit de recente Economische Vooruitzichten van het Plan-

bureau zijn hierbij van essentieel belang: de binnenlandse werkgelegenheid bedraagt thans (2002) ongeveer 4,138 miljoen personen; in voltijdse equivalenten is dit ongeveer 3,6 miljoen (Pacolet, 2003); de jongste 30 jaar zijn we er amper of niet in gelukt om er één full-time job aan toe te voegen en de arbeidsreserve (werkloosheid, loopbaanonderbreking, brugpensioen) tenslotte bedraagt 780 000. Dit zijn de dimensies van het probleem.

Niet ernstig

De 60 000 jobs van de Werkgelegenheidsconferentie blijken plotseling voor bijna de helft uit dienstencheque-jobs te bestaan. Onze finale reactie bij het horen van deze plannen: “de toestand wordt hopeloos want deze oplossing is niet ernstig.” Wij herinneren ons levendig de eerste analyse en hype die bij vroegere regeringen, maar ook in de Europese Unie, was ontstaan rond de mirakelformule van buurtdiensten en dienstencheques die jobs zouden creëren, de werkloosheid zouden bestrijden, het zwartwerk reduceren, en tal van nieuwe behoeften en maatschappelijke noden zouden dekken. Onze eigen analyses konden dat enthousiasme toen, en ook nu, niet delen (Pacolet, 1997), ondermeer omdat hier soms verregaande overheids subsidies werden verondersteld, een administratief omslachtig betaalsysteem werd geïntroduceerd – cheques waarbij voornamelijk de producenten van de cheques beter werden, vaak buurt-

en nabijheidsdiensten werden herontdekt – waarvoor de quartaire sector en de non-profit sector zelf hemel en aarde moeten bewegen om de expansie gegund te krijgen – en ook omdat negatieve verdelingseffecten optreden. Wij berekenden toen hoe men misschien niet zo noodzakelijke diensten – bijvoorbeeld huishoudelijke hulp die men voorheen in het zwart inkocht maar waarvoor men vermoedelijk wel de koopkracht had om ze in het wit te kopen – uiteindelijk een grotere subsidiecomponent gunt dan werkelijke welzijnsnoden.

Risico's op substitutie

De nieuwe voorstellen zwakken het fiscale voordeel af – de aftrekbaarheid van de aangekochte cheques verdwijnt – maar de subsidie blijft aanzienlijk, op korte termijn maar ook op lange termijn omdat men sociale zekerheidsrechten creëert zonder extra bijdragen. Het is een vorm van schuldfinanciering. Problematisch blijft ook dat, naarmate het succes uitdeint, men 'kannibalisme' zal zien optreden met bestaande min of meer reguliere tewerkstelling. Want in dezelfde 60 000 jobs hopen ook de non-profit tewerkstelling en de sociale economieprojecten dat de door hen verstrekte huishoudelijke hulp betaald zal kunnen worden via dienstencheques. Maar het zou wel eens drie keer om dezelfde jobs kunnen gaan. Het kannibalisme is niet denkbeeldig wanneer sociale economieprojecten zoals ISIS¹ vragen om zeker niet vergeten te worden bij het gebruik van dienstencheques omdat hun overige financiering dreigt weg te vallen. Waar is dan het netto-effect?

Vakbonden en werkgevers van de thuiszorgdiensten vrezen ook dat nieuwe private concurrenten op hun markt zullen komen, waardoor een sluipende privatisering en commercialisering zal optreden van hun personenzorg, en opnieuw mogelijk een rem betekent op hun vraag naar een betere reguliere financiering. Een ander voorbeeld van substitutie is dat het PWA-systeem blijkbaar zal verdwijnen waardoor opnieuw voor dat werkvolume geen extra jobs worden gecreëerd. Het roept bij ons het al jarenlange oude beeld op waarbij in datzelfde marktsegment, telkens onder een andere naam, andere opslorplingsprogramma's worden gedefinieerd zonder dat zij extra jobs creëren. In het beste geval worden het ooit regu-

liere jobs, zoals de voorbije jaren in de non-profit bezig is.

Waarom dan nieuwe stelsels lanceren indien dezelfde doelstelling binnen reguliere circuits zou kunnen bereikt worden, mits dit aanbod ook flexibel gaat inspelen op de verwachtingen van de vraag. We menen dat nieuwe aanbieders die kunnen aantonen een kwaliteitsvol en efficiënt aanbod te organiseren, dit moeten kunnen doen. De huidige aanbieders moeten door hun kwaliteit en know how hun marktpositie maar vrijwaren. De overheid moet evenwel – en zij heeft nog altijd te weinig middelen – behoedzaam omspringen bij het subsidiëren van diensten en activiteiten als er geen goede sociale motieven zijn. 'Full employment' moet het objectief blijven van de welvaartsopolitiek, maar jobcreatie op zich is geen geldig motief om overheidsgelden te besteden. Die verantwoording moet uit andere motieven komen.

Wie wordt er beter van?

Een belangrijk motief zou het bestrijden van zwartwerk zijn (zie hiervoor de bijdrage van An Marchal over fiscale en sociale fraude). Hier kan de vraag gesteld worden of de publieke financiën en de samenleving er beter van worden door arbeid, waarop belastingen en bijdragen worden ontdoken, te regulariseren door ze vrij te stellen van enige vorm van belasting en eventueel zelfs extra te subsidiëren (en niet belasten is ook subsidiëren). De fiscale ontvangsten zullen er niet op vooruitgaan, men riskeert dat ook andere diensten deze niet-belasting zullen vragen en men blijft het sectoraal weefsel verder in een laag productieve richting sturen die onze welvaarts groei verder blijft hypothekeer (Pacolet & Marchal, 2003).

Een belangrijk voordeel van de dienstencheques is dat de werknemer zelf een beter statuut en bescherming krijgt,² maar de vraag is of deze legitime sociale ambitie niet kon gerealiseerd worden via betere controle, via de controle op verzekeringen die men voor dit soort werk toch afsluit, via verder sensibiliseren van de betrokken werknemers over hun kwetsbare positie, en/of via grotere responsabilisering van de werkgevers met zwaardere boetes. En bij de betrokken vakbonden horen wij de vrees dat met nieuwe semi-goede statuten, de statuten in het reguliere circuit verder zouden kunnen ondermijnd worden.

Grenzen van het werkgelegenheidsbeleid

Er is behalve enig syndicaal protest – maar zelfs daar is er verdeeldheid in de standpunten omtrent dienstencheques – ook weinig politieke oppositie tegen deze maatregel van de huidige regering omdat ook vroegere regeringen gelijkaardige plannen hadden. Het is deze verschraving van de beleidsinstrumenten – na wekenlange discussie komt als substantiële remedie een voorstel dat al midden de jaren '90 opgang maakte – die ons doet besluiten: dergelijke oplossing is niet ernstig, en het maakt dat de toestand meer en meer hopeloos wordt. Wanneer wij in het Belgische Nationaal Actieplan voor de Werkgelegenheid 2003 dit soort van ideeën, maar ook andere, in telkens andere varianten zien opduiken, illustreert het dat men de grenzen van de werkgelegenheidspolitiek aan het bereiken is en dat naar andere oplossingen moet uitgekeken worden. Het gewicht van de voorstellen moet alvast afgewogen worden tegen de ernst van de situatie, met de vloek van de opnieuw toegenomen en aanhoudende massieve werkloosheid.

Vandaar ons pleidooi voor een veralgemeende arbeidsduurvermindering, gebaseerd op empirische gegevens over de evolutie van de werkgelegenheid en het arbeidsvolume.

Non profit is enige groeier

In een recente analyse van de evolutie van de Belgische verzorgingsstaat schetsen wij het beeld van de werkgelegenheid in België zowel in jobs als in voltijdse equivalenten (Pacolet, 2003). De totale gesalarieerde werkgelegenheid is tussen 1973 en 2003 met 400 000 eenheden toegenomen (zie tabel 1); de marktsector is daarentegen nog met 150 000 eenheden gedaald en de totale werkgelegenheids-groei staat volledig op het conto van de toename in de zogenaamde quataire sector of non-profit sector. Het illustreert de enorme rol van de quataire sector in de additionele jobcreatie de jongste decennia, en bijgevolg de creatie van toegevoegde waarde. Dit is in tegenspraak met de persistente misvatting dat alleen de marktsector of de industrie 'het draagvlak is voor de niet-marktgerichte' activiteiten.³ De activiteiten van de quataire sector maken integraal deel uit van het sectoraal weefsel,

naast de andere marktgerichte activiteiten en genereren uit zichzelf arbeid en toegevoegde waarde.

BBP: +70%, arbeidsvolume: -14%

Dit op zich reeds leerrijke verhaal over de kwetsbaarheid van het private sectorale weefsel om extra jobs te creëren – de marktsector heeft per saldo enkel jobs verloren – wordt echter ronduit negatief als men corrigeert voor de toenemende mate van deeltijds werk. Sinds de eerste oliecrisis van 1973 is er in België per saldo in voltijdsequivalent (VTE) geen enkele job bijgekomen, integendeel wij zitten vandaag nog 1% lager dan toen.⁴ De marktsector heeft dan nog meer jobs verloren en we zijn volledig afhankelijk geweest van de quataire sector om de werkgelegenheid op het peil te houden van het niveau tijdens de eerste oliecrisis.⁵ De *gemiddelde jobduur*, dit is de verhouding tussen het aantal voltijdse equivalenten en het aantal arbeidsplaatsen, is de voorbije 30 jaar met 14% gedaald van 0,97 – dus weinig deeltijdarbeid – naar 0,83. Dankzij de 'keuze' van de beroepsbevolking voor deeltijds werk is er uiteindelijk een gemiddelde herverdeling van de arbeidsduur opgetreden van 14%.

Uit onze tabel blijkt dat dankzij deze, al dan niet vrijwillige, individuele arbeidsduurvermindering 400 000 arbeidsplaatsen gecreëerd zijn en dat mutatis mutandis, indien deze individuele arbeidsduurvermindering er niet was geweest, er 400 000 meer personen in de werkloosheid zouden terechtgekomen zijn.

Deze cijfers moeten geconfronteerd worden met de hoge werkloosheidsgraad die er nog altijd is en terug toeneemt, aangevuld met oudere werklozen en bruggepensioneerden, kortom de vaststelling dat de activiteitsgraad in België te laag is. Geconfronteerd met dit massief en persistent onevenwicht op de arbeidsmarkt komen wij tot de conclusie dat *enkel een massieve en drastische maatregel van veralgemeende (eventueel gefaseerde) arbeidsduurvermindering* erin zou kunnen slagen om het effect van de productiviteitswinst – zoals blijkt in de tabel: de voorbije 30 jaar nam ons reëel BBP met 70% toe terwijl het volume gesalarieerde werkgelegenheid in VTE daalde met 1% – op de arbeidsmarkt recht te trekken. Deze keuze voor veralgemeende arbeidsduurvermindering wordt niet meer naar voor geschoven. Wij stellen ons de vraag of dit

Tabel 1.

Werkgelegenheidsevolutie in aantal jobs en voltijds equivalenten en impliciete arbeidsduurvermindering 1973-2002.

	1973	2002	Evolutie (1973-2002)
Gesalarieerde werkgelegenheid in aantal jobs (x 1000)	3 061	3 499	+14%
Waarvan			
– Marktsector	2 372	2 230	-6%
– Quartaire sector	689	1 269	+84%
Gesalarieerde werkgelegenheid in aantal VTE (x 1000)	2 975	2 935	-1%
Waarvan			
– Marktsector	2 338	1 877	-20%
– Quartaire sector	636	1 058	+66%
Gemiddelde jobtijd	0,97	0,83	-14%
Ter vergelijking: reëel BBP (in miljard euro, prijzen 1980)	76,8	130,41	+70%

Bron: Pacolet J., op.cit., p. 260 en 261, op basis van RSZ en RSZPPO gegevens en INR, Nationale Rekeningen.

‘niet kiezen’ voor arbeidsduurvermindering niet een vergelijkbare prijs heeft in extra werkloosheid als het effect van de individuele keuze voor arbeidsduurvermindering, die in het verleden wel is gemaakt.

De mensen willen het

Veralgemeende arbeidsduurvermindering stond ter discussie in de jaren tachtig, en blijft vandaag een doelstelling van het Europees Vakverbond. En, op een voorbeeldige manier werd het ingevoerd voor de oudere werknemers van de non-profit sector, die ook verder wil gaan naar een veralgemeende arbeidsduurvermindering (Pacolet, 2000, pp. 25-26). Veralgemeende arbeidsduurvermindering bestaat in een aantal sectoren en is het meest algemeen ingevoerd in Frankrijk. Toch werd dit beleidsspoor op een bepaald moment niet wenselijk geacht op Europees vlak en zien wij het amper of niet opduiken in het huidige werkgelegenheidsbeleid en de discussie terzake. Het is alsof er een taboe rust op dit thema.

Helemaal taboe is het nochtans niet, want in het voorbereidende rapport van Jan Smets voor de Werkgelegenheidsconferentie⁶ lezen wij dat er in België een substantiële maar niet bevredigde wens is om de arbeidsduur te verminderen: mannen willen de effectieve arbeidsduur van 41,4 uur vermin-

deren naar een gewenste arbeidsduur van 32,9 uur, vrouwen willen van 36 uur naar 30 uur (Smet, 2003, p. 30). Het rapport concludeert hieruit: “In België zou een tegemoetkoming aan de wens tot korter werken er in principe kunnen voor zorgen dat een groter aantal mensen kan deelnemen aan de arbeidsmarkt”. Wij vragen ons af waarom tijdens de Werkgelegenheidsconferentie niet nader is ingegaan op deze belangrijke vaststelling. In het nationale werkgelegenheidsbeleid is er slechts beperkte ruimte voorzien voor maatregelen waarbij bedrijven bijdragevermindering kunnen genieten als zij kiezen voor collectieve arbeidsduurvermindering (tot 35 uren of de vierdagenweek). Verder wordt er echter geen debat meer over gevoerd.

Structurele oplossingen

Reeds bij de evaluatie van het reconversiebeleid voor Limburg in de jaren negentig (1994) in Limburg formuleerden wij de conclusie dat dergelijk regionaal expansiebeleid, ondanks de omvang van de ingezette middelen, zou blijven aanbeuken tegen de gevolgen van een aantal structurele aspecten die veralgemeende aanpassingen vergen (HIVA, 1994b). Wij herhaalden die aanpassingen in een bijdrage voor het Programma van de Groep van Leuven in 1997 (Pacolet, pp. 54-58). Wij willen deze graag nog eens naar voor schuiven. Het zijn enerzijds het *progressief maken van de sociale bij-*

dragen zodat laagproductieve arbeid minder belast wordt (wat nu via diverse stapsgewijze maatregelen ook wel de ambitie is) en anderzijds de *veralgemeende arbeidsduurvermindering*, om de gestegen productiviteitsgroei te 'honoreren' onder de vorm van meer vrije tijd. Aangezien dit ook perfect past in het pleidooi van een betere combinatie van gezin en arbeidstijd, is de afwezigheid van deze oplossing, die de bevolking blijkbaar ook graag ziet komen, des te meer verbazingwekkend (Pacolet & Hedeboom, 2003, p. 189). Het doorbreken van dit taboe kan ons misschien meer substantieel helpen om onze maatschappij en zijn sociale zekerheidsstelsel te bevrijden van – ik herhaal het nadrukkelijk – de vloek van de voortdurende, massieve werkloosheid.

Een taboe doorbreken vraagt een zekere schroom overwinnen. Dit valt ons des te gemakkelijker nu we bij het afronden van dit artikel de volgende titel van een bijdrage in het Nederlands tijdschrift 'Economisch Statistische Berichten' onder ogen krijgen: "Tijd voor arbeidsduurverkorting. Verdere arbeidstijdverkorting zou een groot deel van de huidige werkloosheid oplossen" (Paping, 2003, pp. 464-465).

Jozef Pacolet
HIVA
K.U.Leuven

Noten

1. Waarvan de verdienste overigens uitvoerig wordt in beeld gebracht in de studie: Hedeboom, G. (2001). *De warmte van een baan*. Leuven: HIVA.
2. Dit voordeel wordt ook onderlijnd door minister F. Vandenbroucke, Perstekst 16 oktober 2003: PWA's blijven bestaan, www.vandenbroucke.fgov.be.
3. Zoals wij nog recent lezen in een samenvatting van een te verschijnen DWTC-studie: "De industriële en dienstverlenende bedrijven, die actief inspelen op het globaliseringsproces, vormen het economisch draagvlak voor lokale en niet-marktgerichte diensten (vb. onderwijs, overheid, gezondheidszorg, ...)" (F. Abraham, P. Cabus, L. Sleuwaegen, D. Vanneste, *Verlies, schepping en behoud van banen in een gemondialiseerde economie: een analyse op sectoraal en ondernemingsniveau en vanuit een geografisch-territoriale benadering*, DWTC, 2003. Samenvatting).

4. Het jobcreatiepotentieel of het arbeidsvolume van onze economie in VTE is nog verder achteruitgegaan indien men in rekening brengt dat de huidige gemiddelde arbeidsduur van een VTE tegenover 1973 wel is gewijzigd. Zo is er de veralgemeende invoering opgetreden van 40 uur naar 38 uur, een bijkomende 5% vermindering van de arbeidsduur.
5. Een 'klein' detail maar misschien verklaart het de illusie bij sommigen dat de marktsector wel sterk groeit (in het verleden en de toekomst): in de definitie van het Planbureau (zie Economische Vooruitzichten 2003-2008, p. 69) zit in de 'marktsector' de 'gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening'. Wij beschouwen die als niet-marktsector of quataire sector.
6. Een samenvatting hiervan is ook opgenomen in dit Open Forum.

Bibliografie

- HIVA (1994a). Federaal Planbureau. *Economische Vooruitzichten 2003-2008*. p. 69.
- HIVA (1994b). *Limburg and European Policy 1987-1991*. [Synthesis].
- Pacolet, J. (1997). *Ontwikkeling van nieuwe vormen van werkgelegenheid. Het debat over de buurtdiensten in Vlaanderen*. Leuven: HIVA.
- Pacolet, J. *Een voorbeeldige omwenteling in de non-profit, Social Profit Jaarboek 2000*. Standaard Uitgeverij.
- Pacolet, J. *Ontwikkeling van nieuwe vormen van werkgelegenheid*. In Welzijnszorg. Programma van de groep van Leuven.
- Pacolet, J. (2003). *The state of the welfare state in Belgium anno 1992 and five years later*. In Pacolet J., e.a. *The state of the welfare state in Europe anno 1992 and Beyond*. Toronto: APF, HIVA en ETUI.
- Pacolet, J., & Hedeboom, G. (2003). The contribution of social infrastructure and services to the increased employment of older workers. In Jepsen, M., Foden, D., Hutsebaut, M. (Reds.), *A lifelong strategy for active ageing*. Brussel: ETUI.
- Pacolet, J., & Marchal, A. (2003). *Undeclared work in Europe from a Belgian perspective. An increased awareness of the threefold threat to the welfare state*. Bijdrage op het Belgisch-Europees colloquium 'Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat', 28 en 29 april 2003. Brussel (te verschijnen in het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, najaar 2003).
- Paping, R. (2003). *Tijd voor arbeidsduurverkorting*. [ESB 3-10-2003.]
- Smets, J. (2003). *Alle bens aan dek voor werk. Onze jobachterstand op Europa inhalen*. Brussel: Nationale Bank van België.