Nieuwe diensten en buurtdiensten

Een onontbeerlijk instrument in de strijd tegen de werkloosheid

Jean-Marie Debaene

Medewerker Studiedienst Vlaams ABVV

Als het ons echt menens is met jobcreatie, dan moet op termijn de zogenaamde nieuwe dienstverlening een belangrijk onderdeel worden van het werkgelegenheidsbeleid. Jean-Marie Debaene maakt alvast duidelijk wat die 'nieuwe' diensten zijn en hoe ze gestimuleerd, gefinancierd en georganiseerd kunnen worden.

De bestrijding van de werkloosheid staat bovenaan de politieke agenda van de diverse regeringen. In verscheidene beleidsverklaringen wordt zelfs een halvering van de werkloosheid vooropgezet, als doelstelling op middellange termijn. De spontane werkgelegenheidsgroei is zo beperkt en de verwachte resultaten van de lopende werkgelegenheidsplannen blijven al bij al zo bescheiden dat een trendbreuk in het werkgelegenheidsbeleid nodig zal zijn om die doelstelling zelfs maar te benaderen.

Voluntaristisch beleid

Het werkgelegenheidsbeleid zal meer voluntaristisch moeten zijn. Bovendien zal het over meer dan één spoor moeten lopen. Het stimuleren van een meer arbeidsintensieve groei is ongetwijfeld één van die sporen. De ontwikkeling van nieuwe activiteiten en diensten zoals buurtdiensten, kan hierbij een belangrijke plaats innemen. Daarrond bestaat evenwel geen consensus. Er is vooreerst een enorme begripsverwarring wanneer men het over nieuwe diensten en buurtdiensten heeft. Sommigen stellen zich de vraag of het wel wenselijk is om in dergelijke dienstverlening te investeren. Anderen betwijfelen dan weer dat hier een belangrijk tewerkstellingspotentieel te verwachten valt. En bovenal is er betwisting over de manier waarop deze diensten moeten gestimuleerd worden.

Nieuwe diensten

Wanneer men het heeft over nieuwe tewerkstelling en nieuwe activiteiten, dan duikt onmiddellijk een hele rits begrippen op: social-profit, buurtdiensten, sociale economie, lokale tewerkstellingsinitiatieven (zie raster op de volgende bladzijde). De veelheid aan begrippen maakt het er niet duidelijker op. Voor begrippen als buurtdiensten of sociale economie zijn er trouwens geen algemeen aanvaarde definities. En vaak wordt de institutionele vormgeving gelijk gesteld met het theoretisch concept. Buurtdiensten worden dan herleid tot de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) in hun huidige vorm.

Een uitklaring van de begrippen is broodnodig. Het is zeker geen academische oefening. Als je een goed beleid wil voeren, moet je de specificiteit van bepaalde activiteiten en hun maatschappelijke relevantie onderkennen.

Als we het concept buurtdiensten onder de loep nemen, dan blijkt snel dat het een hachelijke onderneming is om het specifieke van deze dienstverlening aan te tonen. Zelfs al beperken

Enkele begrippen

Niet-commerciële sector/social-profit/non-profit

Met die termen duidt men economische activiteiten aan die inspelen op maatschappelijke behoeften die niet spontaan door de commerciële sector worden ingevuld of op een passende wijze kunnen ingevuld worden tegen een marktprijs. Zij moeten dus gedeeltelijk of volledig worden gesubsidieerd. Dergelijke activiteiten kunnen verzekerd worden door de publieke sector of toegewezen worden aan de particuliere niet-commerciële sector.

Buurtdiensten

Naast het feit dat het om dienstverlening moet gaan die de nabijheid veronderstelt van dienstverlener en cliënt, bestaat er geen algemeen aanvaarde definitie. Voor de enen omvatten buurtdiensten ook gemeenschapsactiviteiten (bv. milieuzorg), volgens anderen blijven buurtdiensten beperkt tot persoonlijke of huishoudelijke dienstverlening. Sommigen hanteren een nog engere omschrijving: huishoudelijke dienstverlening die noch in de commerciële, noch in de niet-commerciële sector voorkomt. In dit geval staan buurtdiensten enkel in concurrentie met huisarbeid, vrijwilligerswerk en het zwarte circuit.

Sociale economie

Onder sociale economie verstaat men economische activiteiten die uitgevoerd worden door vennootschappen met een sociale finaliteit die primeert op de winstdoelstelling. Tegenover de 'traditionele' coöperatieve gedachte staat de 'nieuwe' sociale economie. Haar sociale finaliteit is tewerkstellingscreatie voor lager gekwalificeerden.

Lokale tewerkstellingsinitiatieven

Dit zijn alle activiteiten die het best lokaal worden opgezet en die belangrijke nieuwe tewerkstellingsmogelijkheden inhouden. In een werkdocument (3/'95) onderkent de Europese Commissie 17 domeinen waarbij jaarlijks tot 400.000 jobs kunnen gecreëerd worden in de Europese Unie: diensten aan huis, kinderopvang, nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, hulp aan en herinschakeling van jongeren in moeilijkheden, verbetering van huisvesting, veiligheid, plaatselijk gemeenschappelijk vervoer, herwaardering van stedelijke openbare ruimten, buurtwinkels, toerisme, audiovisuele middelen, cultureel erfgoed, plaatselijke culturele ontwikkeling, afvalbeheer, waterbeheer, bescherming en onderhoud natuurgebieden, reglementering van en controle op de vervuiling en hiervoor benodigde uitrustingen.

we ons tot de meest enge omschrijving ervan: huishoudelijke dienstverlening die niet of nauwelijks voorkomt in de commerciële noch in de social-profit sector. Concreet gaat het om huishoudelijke hulp zoals poetsen en klein tuinonderhoud, niet voor de zorgbehoevende OCMW-cliënt, maar wel gericht op een groter levenscomfort van het modale gezin. Het gaat dus om activiteiten die gezinnen doorgaans zelf doen of in het zwart laten uitvoeren. Buurtdiensten staan dan enkel in concurrentie met huisarbeid of het zwarte circuit. Daardoor zijn ze een middel om deze informele arbeidsvormen om te zetten naar betaalde arbeid.

Als poetshulp of klein tuinonderhoud het levenscomfort van gezinnen kan verhogen, dan moet die dienstverlening op het eerste gezicht niet direct onder de zorgsector gecatalogeerd worden. Dat is nochtans niet evident. In essentie is heel de social-profitsector gegroeid uit taken die voorheen in gezins- of familieverband werden uitgevoerd en die gaandeweg geïnstitutionaliseerd werden in de formele zorg: gehandicaptenzorg, kinderopvang... Met huishoudelijke hulp in het kader van buurtdiensten is het niet anders. Het is een formalisering van taken die voorheen gezinstaken waren. En zeker als we aan de buurtdiensten ook taken toewijzen als kinderoppas en boodschappen voor zieke of gehandicapte personen - wat het geval is bij de huidige PWA's - dan is de zorgsector niet ver af, ook al gaat het om occasionele taken.

Is er dan helemaal geen verschil tussen pakweg bejaardenzorg en poetshulp voor particulieren? Toch wel. In de laatstgenoemde situatie is het zorgaspect minder acuut en is de financiële verantwoordelijkheid van betrokkenen een stuk groter. Maar het is geen essentieel verschil, enkel een gradueel. Dergelijke graduele verschillen treffen we nu reeds aan in het social-profitbeleid waarin gehandicaptenzorg een grotere prioriteit krijgt toebedeeld dan 'nieuwe' maatschappelijke behoeften, als buitenschoolse kinderopvang.

Hetzelfde doet zich voor binnen de overheidstaken. Niemand kan ontkennen dat 'nieuwe' gemeenschapstaken als milieuzorg en veiligheid een collectieve behoeftendimensie kennen, net als postbedeling of openbaar vervoer. En dergelijke activiteiten zullen evenmin een universele uitbouw kennen als hun ontwikkeling zou overgelaten worden aan de vrije marktwerking. Ook hier is hoogstens sprake van een gradueel verschil. Natuurbeheerswerken zullen door de meesten onder ons als minder urgent ingeschat wor-

den dan een tijdige telefoonaansluiting.

Voorlopig kunnen we besluiten dat nieuwe diensten en buurtdiensten niet fundamenteel verschillen van andere, meer klassieke diensten. Uitgaande van het soort activiteiten zijn er geen harde argumenten te vinden die een fundamenteel andere beleidsaanpak naar nieuwe dienstverlening verantwoorden. Er zijn nochtans andere argumenten voor een specifieke invulling van nieuwe vormen van persoonlijke dienstverlening: het experimenteel aftasten van nieuwe arbeidsmarkten, de mogelijkheid om nieuwe financieringstechnieken aan te boren die minder exclusief op het overheidsbudget wegen en vooral de noodzaak om ook hier inschakelingskansen te scheppen voor langdurig werklozen.

Op zoek naar nieuwe jobs

De drijfveer om nieuwe (diensten)activiteiten uit te bouwen is niet alleen het invullen van nieuwe sociale behoeften, maar ook, en in toenemende mate, het scheppen van nieuwe jobs. Op zich is dat niet zo nieuw. Ook in het verleden was er een sterke band tussen de ontwikkeling van openbare diensten en social-profit en de bestrijding van de werkloosheid. Sommigen beweren zelfs dat de overheid als spons functioneerde om het tewerkstellingsverlies in de industrie te absorberen. Ook de social-profit was het voorwerp van talloze tewerkstellingsmaatregelen, zoals de tewerkstellingprogramma's.

De aanhoudende, massale werkloosheid kan die trend enkel versterken, ook al zal de institutionele invulling andere vormen aannemen, gezien de budgettaire context. Ook de politieke keuze voor een actiever arbeidsmarktbeleid via jobgarantieplannen en een normering van de werkloosheid, zal dat in de hand werken. Wil men echt de werkloosheid op middellange termijn halveren, dan zal dit vooral via tewerkstelling in die nieuwe activiteitsgebieden moeten gebeuren. Om de eenvoudige reden dat men precies op dit terrein de grootste beleidsinvloed heeft.

Buitenlandse modellen (Verenigde Staten, Japan) blijken bij gelijke groei efficiënter in termen van tewerkstellingscreatie. Dat is een belangrijke vaststellling. Niet dat het wenselijk is die modellen te kopiëren. Wel tonen zij aan dat er een economische regulering mogelijk is met een grotere tewerkstellingsinhoud. Die vaststelling ligt trouwens aan de basis van de Europese strategie naar een meer arbeidsintensieve groei (*Witboek*, Europese Top van Essen). Ruw geschetst komt die strategie hierop neer. Enerzijds wil men de arbeidsinzet in de concurrentiële sfeer bevorderen, ondermeer door de arbeidskosten te drukken (aangepaste loonvorming, verlagen van indirecte arbeidskosten). Anderzijds moeten arbeidsintensieve (diensten)activiteiten ontwikkeld worden, afgeschermd van de internationale concurrentie. In beide situaties komt het erop aan overdrachtmechanismen te ontwikkelen van hoogproduktieve naar laagproduktieve activiteiten, wat gelijkstaat met inkomenstransferten via de fiscaliteit, de sociale zekerheid of de loonvorming. Wellicht is dit het centrale vraagstuk van het tewerkstellingsdebat [1].

Gezien de internationale concurrentiedruk lijkt het onwaarschijnlijk dat de produktiviteitsgroei en dus de arbeidsuitstoot in de marktsector aanzienlijk afgeremd kan worden. Een neerwaartse aanpassing van de lonen in functie van de produktiviteitssituatie (naar VSA-model) is sociaal niet aanvaardbaar. Een verlaging van de indirecte arbeidskosten, of beter een verschuiving naar andere inkomstenbronnen is wenselijk. Maar wellicht zal dat op korte termijn meer resultaat opleveren voor de financiering van de sociale zekerheid dan voor de tewerkstelling.

Het spoor van de arbeidsintensieve activiteiten buiten de internationale concurrentiesfeer lijkt daarom het meest te beloven. Vermits deze (diensten)activiteiten afgeschermd zijn van de concurrentie en het veelal om activiteiten gaat die in se arbeidsintensief zijn (cf. social-profit), ligt het voor de hand dat transferten in die richting meer garanties inhouden inzake tewerkstelling. Een veelgehoorde kritiek in dit verband is dat dergelijke transferten het draagvlak van de economische groei aantasten. De niet-commerciële sector zou een parasitaire sector zijn die de 'produktieve' sector belast. Daarbij vergeet men dat de social-profit een toegevoegde waarde voortbrengt waarvan ook de marktsector profiteert. Ze laat een grotere consumptie toe en zorgt ook voor een grotere beschikbaarheid van ar-

beidskrachten, vrijgesteld van een resem zorgtaken. Bovendien moeten die critici maar eens aantonen dat er geen inkomensherverdeling mogelijk is - bijvoorbeeld een belasting op roerende en onroerende inkomsten - ten voordele van deze arbeidsintensieve activiteiten.

Blijft de vraag welk tewerkstellingspotentieel hier verborgen ligt. Afgaande op de behoeften is dat zeer ruim. In de bestaande dienstverlening zijn er tal van uitbreidingsmogelijkheden (thuiszorg bejaarden, buitenschoolse kinderopvang, milieuzorg) en is er behoefte aan een betere personeelsomkadering. Er zijn ook nog heel wat perspectieven voor het verder omzetten van informele arbeid naar betaalde arbeid, ook voor lager gekwalificeerden.

Dat laatste wordt betwist. Sommigen, zoals J. Van Steenberge [2], zullen hierin een fixatie op betaalde arbeid zien. Betaalde arbeid lijkt me nochtans de beste weg naar een volwaardige sociale integratie. De voorstanders van een grotere erkenning van niet-betaalde vormen van arbeid buiten de arbeidsmarkt, koppelen daar trouwens ook een vergoeding aan, zij het via een sociale zekerheidsuitkering of basisuitkering. Bovendien pleiten ze ervoor "dat aan arbeidsverrichting buiten de markt in beginsel dezelfde (sociale) rechten moeten kunnen worden ontleend als aan arbeidsverrichting op de betaalde arbeidsmarkt". Op de keper beschouwd pleiten we dus samen voor een verruiming van betaalde arbeidsvormen.

Anderen, zoals A. Gorz [3], menen dat een proliferatie van dergelijke dienstverlening vanuit sociaal oogpunt niet wenselijk is. Dienstbaarheidjobs ten voordele van de beterverdieners zouden de dualisering versterken: de persoonlijke dienstverlening zou zich ontwikkelen dankzij de verpaupering van een groeiende bevolkingsgroep. Deze dualiseringsthese gaat enkel op wanneer de uitbouw van persoonlijke dienstverlening gepaard gaat met een precarisering van arbeidsstatuten. Die piste wijzen wij uitdrukkelijk af. Als de kinderoppas of de poetsvrouw een behoorlijk sociaal statuut hebben, dan is er geen sprake van dienstbaarheid of moderne uitbuiting, evenmin als voor een gediplomeerd bejaardenhelp(st)er. Daarnaast zou de uitbouw van de dienstverlening volgens Gorz onze zelfredzaamheid en de fundamenten van onze sociale netwerken aantasten. "Zijn we niet bezig met onszelf te transformeren in waren", betoogt Gorz, die er meteen de strategie van arbeidsherverdeling tegenover stelt. Uitbesteden van huishoudelijke taken tast volgens mij het gemeenschapsleven niet aan, net zomin als het veralgemeend gebruik van de vaatwasmachine. Integendeel, het schept meer vrije tijd en kansen op sociale relaties. In essentie is dat een vorm van arbeidsherverdeling, vermits het de gedwongen tijd vermindert ten voordele van meer vrije tijd.

Nog andere critici beweren dat het niet waar is dat dergelijke diensten een potentieel aan jobs voor laaggeschoolden hebben, omdat veel van die diensten complexe vaardigheden vereisen, die in de huidige arbeidsreserve niet voorhanden zijn. Dit is een knelpunt dat ook opduikt in het debat rond arbeidsherverdeling. Ik wil de kwalificatievereisten van de functies niet minimaliseren. Persoonlijke dienstverlening vergt heel wat (sociale) vaardigheden en de klant wordt steeds veeleisender. De eisen die men vandaag aan poetsvrouwen stelt, bewijzen dat. Wat ik wel betwist, is dat de overgrote meerderheid van de werklozen kneusjes zijn die nog nauwelijks inschakelbaar zijn. Bijscholingsprojecten, tewerkstellingsinitiatieven en experimenten voor aangepaste arbeidsorganisatie, zoals taaksplitsing, tonen dat voldoende aan. De vraag is of men daarin wil investeren.

Het reële tewerkstellingspotentieel blijft moeilijk in te schatten. Er bestaan geen systematische behoeftenanalyses en er is onvoldoende zicht op het informele circuit. Vast staat dat dat circuit aanzienlijk is. Het zwartwerk zou in België 15% van het BBP bedragen en goed zijn voor 300.000 tot 400.000 banen. Volgens recente studies zou het zwartwerk in de sector van huishoudelijke hulp in Vlaanderen staan voor ongeveer 68.000 voltijds-equivalente jobs. Doorslaggevend in dit verband is uiteraard het soort en de omvang van de ondersteuningsmechanismen.

Op zoek naar nieuwe financiering

De ontwikkeling van nieuwe (diensten)activiteiten botst op de grenzen van de financierbaarheid. In tijden van budgettaire schaarste betekent

dat een zoektocht naar andere financieringstechnieken dan de traditionele overheidssubsidiëring. Er zijn twee strategieën [4] mogelijk: één gericht op het aanbod en één gericht op de vraag.

Stimuleren van het aanbod

Gezien de hoge arbeidsintensiteit van dienstverlening aan personen, kan het aanbod groter worden door een daling van de loonkosten: door loonsverlaging of door subsidies uit algemene middelen of uit de sociale zekerheid. Een lager loon voor laagproduktieve arbeid (naar Amerikaans model) is hier bij ons minder gemakkelijk toe te passen. De loonverschillen tussen de activiteitssectoren zijn weliswaar aanzienlijk, maar het reglementair en conventioneel kader van ons Rijnlandmodel weet dat grotendeels uit te vlakken. Afgezien van de beleidsdiscussie over een neerwaartse aanpassing van de opleidingsstatuten (ingroeibanen, leercontracten, werkervaringscontracten), wordt het produktiviteitsverschil vooral aangepakt door een verlaging van sociale bijdragen (bv. lage lonen-maatregel). In de gesubsidieerde sector werden de lonen de laatste jaren trouwens opgetrokken. Ook de statuten in de tewerkstellingsprogramma's evolueerden van tewerkgestelde werkloze naar gesubsidieerde contractueel. De PWA's vormen een markante uitzondering daarop. Zoals bekend blijft de betrokkene werkloos en ontvangt hij bovenop zijn werkloosheidsuitkering een vergoeding per gepresteerd uur.

Voorstanders beweren dat de vergelijking met het werknemersstatuut niet opgaat. De keuze zou zich stellen tussen dergelijk PWA-statuut of werkloos blijven. Er is nu eenmaal een tekort aan jobs. Bovendien zou het langdurig werklozen toelaten wat bij te verdienen en zich opnieuw nuttig te voelen. In slogantaal: 'beter meer, maar minder betaalde jobs, dan weinig goed betaalde jobs'. De ironie van het verhaal wil dat sommige PWA-werklozen meer verdienen dan het minimumloon, terwijl ze hiervoor maar een fractie van de normale arbeidstijd moeten presteren. Wie langdurig werkloos en ook nog gezinshoofd is, kan bv. als PWA-stadswachter voor een maandprestatie van maximaal 53 uur meer verdienen dan een vastbenoemde hulpagent van de politie. Maar dit terzijde. Ten gronde erkennen beleidsmakers met deze optie de politieke onmacht om voldoende middelen te mobiliseren naar volwaardige tewerkstelling. Het gemak waarmee men solidariteit oplegt aan werklozen, staat in schril contrast met de voorzichtige aanpak van andere inkomenscategorieën. Om over vermogensbelasting of bestrijding van fiscale fraude maar te zwijgen.

Wat als experiment start, kan bovendien snel uitdeinen: van huishoudelijke hulp via stadswachter naar de verzorgende sector. Is men dan de 'working poor' niet zelf aan het organiseren? Als de buurtdiensten op die manier worden ingevuld, dan zal dat het maatschappelijk draagvlak voor die dienstverlening ernstig hypotheceren. Daarom is het verkieslijk deze dienstverlening, gepresteerd onder normale arbeidsvoorwaarden, te subsidiëren. Dat kan in de 'klassieke' vorm van openbare of gesubsidieerde tewerkstelling. Vaak wordt echter de budgettaire context en de specificiteit van de nieuwe dienstverlening ingeroepen om het over een andere boeg te gooien. In de collectieve financiering is er een verschuiving vast te stellen van algemene, fiscale middelen naar sociale zekerheidsmiddelen. De sociale zekerheid komt steeds meer op de voorgrond als subsidie- en tewerkstellingsinstrument.

Zoals ik reeds aangestipt heb, zijn er gegronde redenen om de financieringslast van de sociale zekerheid te verschuiven in het voordeel van laagproduktieve en arbeidsintensieve activiteiten. De persoonlijke dienstverlening moet daar ten volle kunnen van profiteren. Toch roept de toepassing van dit mechanisme op de gesubsidieerde sector een aantal vragen op. Het kan een verschuiving teweegbrengen in het nadeel van de openbare dienstensector, die minder kan genieten van deze voordelen. Gelijke toegang tot de RSZ-verlagingen veronderstelt een uitbreiding van de tewerkstelling in contractueel verband. Bovendien belast deze techniek de overheidsfinanciën, zij het indirect, als we er tenminste van uitgaan dat de bijdrageverminderingen deels gecompenseerd moeten worden door andere fiscale inkomsten. Dat geldt a priori, als bovenop de bijdrageverminderingen ook de werkloosheidsuitkering wordt toegekend als tewerkstellingssubsidie.

Het omploegen of activeren van uitkeringen naar tewerkstelling is best verdedigbaar, tenminste binnen het niet-commerciële circuit. Zo'n verregaande subsidiëring (het behoud van uitkeringen bovenop de vermindering of vrijstelling van bijdragen) is enkel te verantwoorden als de meertewerkstelling gegarandeerd is en het buitenkans- of verdringingseffect van deze subsidie kan vermeden worden. Vermits deze techniek de sociale zekerheid blijft belasten, is ze enkel te verantwoorden wanneer deze tewerkstellingsfunctie gefinancierd wordt uit algemene solidariteit.

Ook al zijn er ongetwijfeld terugverdieneffecten, de subsidiëring via de sociale zekerheid komt steeds gedeeltelijk neer op een vestzak-broekzak operatie in de collectieve financiering. Ze laat wel een herverdeling toe van de tewerkstellingsinspanningen tussen de overheidsniveaus. Terwijl de subsidiëring van de social-profit in hoofdzaak ten laste valt van de deelstaten, laat de sociale zekerheidsinbreng een gedeelde financiering toe tussen deelstaten en federale overheid.

Stimuleren van de vraag

De tweede strategie bestaat er in de vraag te stimuleren door ze te subsidiëren of door ze meer dwingend naar de dienstverlening te oriënteren, bijvoorbeeld via verplichte bijdragen of door een stuk loon uit te keren in de vorm van dienstencheques. Deze strategie heeft als bijkomend voordeel dat ze rechtstreeks ingrijpt op ons consumptiegedrag. Onze consumptiegewoonten zijn nu eenmaal anders: we geven makkelijker geld uit aan dure consumptieartikelen dan aan persoonlijke dienstverlening.

Als men de vraag wil subsidiëren, maakt men in het algemeen consumptie-uitgaven voor een bepaalde dienstverlening fiscaal aftrekbaar. Het is wenselijk het fiscaal instrumentarium ten voordele van arbeidsintensieve activiteiten bij te sturen. Dat kan met btw-maatregelen en fiscale aftrekmogelijkheden. Bij het verlenen van fiscale aftrekmogelijkheden moet wel een pervers regressief herverdelend effect vermeden worden. Te vaak genieten enkel de hoge inkomens daarvan. Een forfaitaire aftrek brengt ons al een stukje dichter bij deze doelstelling.

Het instrument dat in deze context de meeste aandacht krijgt, is ongetwijfeld de dienstencheque. Men kan de dienstencheque vrijwillig voorzien, zoals de PWA-cheque. De dienstencheque is in dat geval niets meer dan een gerichte kostprijsvermindering, door de fiscale aftrekmogelijkheid voor diensten die ook al rechtstreeks gesubsidieerd zijn. Ook zonder het mechanisme van dienstencheque is deze combinatie perfect mogelijk, zoals bijvoorbeeld van toepassing bij de kinderdagopvang.

De vraag wordt natuurlijk veel sterker gestimuleerd wanneer men de dienstencheque verplicht zou maken, waardoor een deel van het inkomen op voorhand wordt toegewezen, bijvoorbeeld door een deel van het loon in dienstencheques uit te betalen of een loonsverhoging op die manier door te voeren. Naar aanleiding van een vraag van Miet Smet om advies van de NAR (in 1994) hebben de sociale partners een dergelijk dwingend systeem afgewezen. Het is in strijd met de vigerende regels inzake de vrije beschikking over het loon en voert een discriminatie in tussen loontrekkenden en niet-loontrekkenden. Bovendien legt het een consumptie op van diensten waaraan ongelijke behoefte bestaat onder de werknemers. Men mag ook niet vergeten dat werknemers al heel wat verplicht bijdragen aan verzorgingsdiensten via de sociale zekerheid.

Meteen wordt hier een andere mogelijkheid getoond, namelijk de uitbreiding van dienstverlening via nieuwe bijdragen aan de sociale zekerheid. Het voorstel van een afhankelijkheids- of autonomieverzekering, om het afhankelijkheidsrisico van bejaarden te dekken, past in dit kader. De loonkostenproblematiek, waardoor de marges voor nieuwe bijdragen op de lonen uiterst smal zijn, en de bevoegdheidsdiscussie - bejaardenzorg is immers een gemeenschapsbevoegdheid - zijn enkele van de redenen waarom dit voorstel voorlopig op de projecttafel blijft liggen.

Deze inventaris van financieringstechnieken is verre van volledig en ook onvoldoende genuanceerd. In dit kort bestek is het onmogelijk om hier uitvoerig op in te gaan. Bovendien is het maatschappelijk debat rond heel wat punten bijlange na niet uitgekristalliseerd. Toch wil ik enkele voorlopige conclusies trekken. Tenzij er zich een culturele revolutie voordoet, zal de consu-

ment ook morgen niet bereid zijn deze dienstverlening tegen marktprijs te consumeren. Vaak kan hij trouwens op het informele circuit een beroep doen. Wanneer we de overdracht niet willen organiseren op kosten van de loontrekkenden - als producent via lagere lonen of als consument via verplichte consumptie - dan moet de kostprijs gedrukt worden via subsidies. Het stimuleren van nieuwe diensten zal dus in grote mate blijven lopen over collectieve financiering. Als we ten slotte aannemen dat de inbreng via de sociale zekerheid minstens gedeeltelijk gecompenseerd wordt uit algemene middelen, dan zal de fiscaliteit het meest aangewezen instrument blijven.

Nieuwe organisatievormen

Tot slot sta ik nog even stil bij de mogelijke organisatievormen van de nieuwe dienstverlening. Vooraf moeten we ons de vraag stellen of de uitbouw van deze dienstverlening maximaal moet gekoppeld worden aan een inschakelingsbeleid van laaggeschoolde, langdurig werklozen. Ik meen van wel. Willen we sociale uitsluiting voorkomen, dan moeten wij streven naar werkgarantie voor langdurig werklozen. De nieuwe dienstverlening biedt mogelijkheden daartoe, ook al zal dat ongetwijfeld gepaard gaan met een selectie van geschikte kandidaten en indien nodig met opleidingsinspanningen. In theorie kunnen we een drietal organisatievormen onderscheiden: de uitbouw van georganiseerde diensten in de niet-commerciële sector; het opzetten van een bemiddelingsinstrument ten behoeve van dergelijke dienstverlening; en de integratie in de commerciële sector.

Zoals ik reeds aanhaalde, ligt de nieuwe dienstverlening in het verlengde van de bestaande collectieve dienstverlening. Het is bijvoorbeeld perfect denkbaar om diensten voor huishoudelijke hulp aan particulieren op te zetten als tewerkstellingsexperiment in de social-profit-sector. Eens de maatschappelijke nood aan die diensten voldoende is aangetoond, komen ze in aanmerking voor structurele onderbouw, naar analogie van andere 'nieuwe' diensten, zoals de centra voor buitenschoolse kinderopvang.

In België lijkt men nu voornamelijk te kiezen voor een andere organisatievorm in de niet-commerciële sfeer: de PWA's. Wat is de meerwaarde van dit model, gesteld dat het zou gaan om een normaal werknemersstatuut en dat het geheel zou ontdaan zijn van de repressieve kantjes van het huidige systeem? Zoals de naam reeds aangeeft, gaat het om een lokaal tewerkstellingsbureau: een tewerkstellingspool waar langdurig werklozen bemiddeld worden naar activiteiten als huishoudelijke hulp. De meerwaarde kan zijn dat een ruimere waaier van activiteiten wordt aangeboord (huishoudelijke hulp, boodschappendienst, begeleiden van kinderen bij schooluitstapjes), waardoor die activiteiten beter aan de oppervlakte komen. De centralisering van de dienstverlening in één 'lokaal uitzendbureau' bevordert niet alleen de herkenbaarheid voor de consument, maar ook de inzetbaarheid van de werklozen. Net zoals bij de eerstgenoemde organisatievorm kan men bestaande tewerkstellingsinstrumenten hanteren, zoals het stelsel van gesubsidieerde contractuelen, wat een bijdrage van de consument, noch fiscale aftrekbaarheid hoeft uit te sluiten. Dergelijke tewerkstelling kan op tijdelijke of halftijdse basis, maar ook via voltijdse contracten van onbepaalde duur. Wanneer men aan dat laatste twijfelt, onderschat men de potentiële behoeften en heeft men vaak een andere doelstelling op het oog, met name het spreiden van de tewerkstelling waardoor men een maximaal bereik van de tewerkstellingsmaatregel bekomt.

Een derde organisatievorm is de integratie van deze dienstverlening in het commerciële circuit. Die mogelijkheid wordt momenteel experimenteel afgetast in Nederland. Bij de Nederlandse "subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden" ontvangt de ondernemer gedurende twee jaar een loonkostsubsidie van 18.000 gulden per jaar, als hij een langdurig werkloze bijstandsgerechtigde in dienst neemt met een arbeidscontract en ook aantoont dat hij een nieuwe markt aanboort (bijvoorbeeld de uitbreiding van de activiteiten binnen de schoonmaakbranche naar particuliere consumenten). Hiermee wil men meer kansen op doorstroming realiseren naar het reguliere circuit en zo veel mogelijk oneerlijke concurrentie voorkomen. Stel dat men nieuwe tewerkstelling op nieuwe markten kan garande-

ren, dan nog blijft de vraag of men geen buitensporige betoelaging toekent aan privé-initiatieven die daar ook nog winst op moeten maken. Een alternatief zou kunnen zijn dat men dit reserveert voor bedrijfjes uit de sociale economie. De hamvraag is echter of het zonder subsidiëring wel kan. Wat zal er van het Nederlandse experiment in de schoonmaakbranche resten wanneer de subsidie na 2 jaar wegvalt? Als dit experiment niet levensvatbaar blijkt zonder ruime subsidies, kunnen we moeilijk nog over een marktsector spreken.

Anderzijds is de problematiek van deloyale concurrentie of beter van verdringing van bestaande jobs niet volledig uit de lucht gegrepen, wanneer buurtdiensten zich bijvoorbeeld gaan toeleggen op activiteiten als kleine herstellingswerken. Dat kan vermeden worden door de toegelaten activiteiten strikt te omschrijven (cfr. doelstelling PWA-regeling), of door gelijkaardige voordelen toe te kennen aan elke initiatiefnemer die aan de gestelde voorwaarden voldoet. De vraag stelt zich of het bestaande arsenaal van tegemoetkomingen voor laagproduktieve arbeid (lage lonen-maatregel, voordeelbanenplan) niet volstaat, eventueel uitgebreid met een fiscale aftrekmogelijkheid voor de consument.

Slot

Een verkenningstocht langs nieuwe diensten en buurtdiensten roept meer vragen op dan sluitende antwoorden. Dat is wellicht onvermijdelijk. De thematiek raakt bijna alle actuele knelpunten in het tewerkstellingsdebat. Toch moet die zoektocht verdergezet worden, want de ontwikkeling van nieuwe dienstverlening is ongetwijfeld een stuk van de oplossing van het werkloosheidsprobleem.

[1] Jadot, M., In: *Het federaal werkgelegenheidsbeleid*. Evaluatierapport 1995. Ministerie van tewerkstelling en arbeid.

[2] Van Steenberghe, J., e.a., *Niet-arbeid? Wel arbeid!*. Verslag aan de Koning Boudewijnstichting, april 1995.

[3] Gorz, A., *Capitalisme, socialisme, ecologie*. Ed. Galilée, 1991.

[4] Lebrun, J.-F., e.a., *De dienstencheque: een instrument voor de ontwikkeling van de dienstverlening in de directe omgeving*. Studie uitgevoerd op vraag van de Koning Boudewijnstichting, oktober 1994.