

# Herfederalisering van de arbeidsbemiddeling

## Een onvoltooid debat: deel 2

Fons Leroy

Adjunct-kabinetschef bij minister Van den Bossche

Jan Denys wijst in zijn bijdrage de herfederalisering van de arbeidsbemiddeling af maar niet de koppeling arbeidsbemiddeling - uitkering [1]. Hij pleit zelfs voor het behoud van deze koppeling op Vlaams niveau. In een open tribune in *De Standaard* had ik eerder deze herfederalisering eveneens afgewezen op grond van twee argumenten. Vooreerst kan het bemiddelingsgebeuren in een doelmatig plaatsingsbeleid niet geïsoleerd worden van andere gefederaliseerde bevoegdheden zoals opleiding, vorming en tewerkstellingsprogramma's. Dit is noch in het belang van de werkzoekende, noch in het belang van de werkgever. Tweedens houdt de splitsing van de bemiddelings- en de controletaken over meerdere bevoegdheidsechelons de beste waarborg in voor een echt herinschakelingsbeleid. Dit laatste argument wordt door Denys niet bijgetreden. Het lijkt mij nuttig om dieper op zijn stelling terzake in te gaan omdat deze fundamenteel betrekking heeft op het denken over arbeid en werkloosheid. Zij duidt immers enkele pijnpunten van het werkgelegenheidsbeleid aan.

### Actief arbeidsmarktbeleid: ja

Denys onderstreept terecht het belang en de noodzaak van een actief arbeidsmarktbeleid. De inzet van uitkeringsgelden voor de uitbouw van zo'n beleid lijkt mij ook essentieel. Zo zou men via een actief gebruik van de werkloosheidsuitkeringen de sector van de solidaire economie volwaardig kunnen uitbouwen, de werkloosheidsverzekering kunnen ombouwen in een werkverdelingsverzekering [2], de loonkosten kunnen verlichten of specifieke opleidings-, participatie- of tewerkstellingsprogramma's kunnen opzetten. In feite worden de mogelijkheden van

dergelijk gebruik enkel begrensd door de omvang van de uitkeringsgelden. Dit geeft op zich ook al aan dat deze aanpak reële perspectieven biedt voor de 'zwakkere' groepen op de arbeidsmarkt. Zo moet ik niet overtuigd worden van het voordeel dat 'uitkeringsvouchers' kunnen inhouden voor de plaatsing van deze groepen. De VDAB zou laaggeschoolde werklozen veel gemakkelijker kunnen plaatsen indien zij een direct gebruik zou kunnen maken van een voordeelbonnensysteem waarbij uitkeringsgeld wordt omgezet in een loonkostsubsidie. De werkgever zou dan niet alleen gediend zijn met een goedkopere arbeidskracht zoals nu het geval is in het voordeelbanenplan, maar ook met de best opgeleide.

Het gaat m.a.w. niet om het in vraag stellen van het nut van een actief arbeidsmarktbeleid met gebruikname van uitkeringsgelden. Wel integer. Tot daar treed ik Denys volmondig bij. Het is m.i. wel niet nodig om daartoe de uitkeringen over te hevelen naar de Gewesten (gemeenschappen?). Een coöperatief federalistisch model kan volstaan om Gewesten en Gemeenschappen de mogelijkheid te geven de uitkeringen actief aan te wenden in het kader van een doelmatig arbeidsmarktbeleid.

### Actief controlebeleid: neen

Ik heb wel moeite met de verantwoordingsronde die de federale 'decision makers', minister Miet Smet en secretaris Jadot, aanvoeren in hun pleidooi voor een herfederalisering van de bemiddelingsbevoegdheid. Zij benadrukken de noodzaak van een controlefunctie, die nu door de bevoegdheidsverdeling zou worden uitgehouden. Het gaat hen dus klaarblijkelijk niet in eerste instantie om een beter of activerender arbeids-

marktbeleid, wel om een betere controle. En juist op dit punt haakt Denys in. Hij hecht immers ook bijzonder veel belang aan de controlefunctie die hij als een stabiel sturingsgegeven voor een efficiënt allocatiebeleid beschouwt. In zijn contractuele benadering gaat hij daarbij uit van de niet genuanceerde "voor wat, hoort wat"-gedachte en verwacht (eist?) van de werkzoekende een aanpassingsgedrag. Van daaruit pleit hij voor een koppeling van de bemiddelings- en controlefunctie.

Deze functie koppeling lijkt mij evenwel ongewenst, onbillijk en ondoelmatig. Waarom? Het is - helaas - geen nieuwigheid dat de structurele werkloosheid zich concentreert bij de laaggeschoolde, langdurig werklozen. Zij worden al ruim 20 jaar geconfronteerd met een hoge arbeidsuitstoot, allerlei verdringingseffecten en minimieme instroommogelijkheden. Paradoxaal genoeg vereist het werkloosheidsbeleid voor deze groep een toenemende arbeidsbereidheid. Bij gebrek aan mogelijkheden op de reguliere arbeidsmarkt wordt deze bereidheid dan maar getoetst aan preciaire tewerkstellingscircuits of via begeleidingsacties. Ofwel wordt zij verondersteld afwezig te zijn omwille van de bereikte duur van langdurige werkloosheid zodat de werkloze om die reden kan geschorst worden [3]. Met Philippe Van Parijs en Dirk Diels moet men zich afvragen of dergelijke aanpak nog beantwoordt aan het billijkheidsbeginsel [4]. Is het billijk een paternalistische arbeidsplicht op te leggen aan de 'zwakere' groepen op de arbeidsmarkt en quasi uitsluitend aan deze groepen omdat zij noodgedwongen voor hun inkomen moeten terugvallen op de sociale zekerheids- en bijstandstelsels? Is het billijk enkel voor deze groep een scherpe controle-functie te bepleiten? Deze vragen moeten in een echt debat worden gesteld. Het heeft geen zin ze weg te wuiven met een verwijzing naar de historische uitgangspunten van de werkloosheidsverzekering. Nieuwe ontwikkelingen vragen nieuwe antwoorden. Vandaar mijn pleidooi voor een loskoppeling van beide functies... en waarom niet voor het herdenken van de uitgangsprincipes van de werkloosheidsverzekering. Is het niet wenselijk dat dit stelsel echt omgebouwd wordt tot een herinschakelingsinstrument?

Waarom zouden werklozen zonder al te veel bureaucratie hun uitkering niet kunnen meenemen naar nieuwe arbeidsvormen, maatschappelijk participatieve projecten, etc.? Kan de positieve vrijheidsgedachte niet ingewerkt worden in een nieuwsoortig systeem?

Overigens moeten zij die de impact van een controle- en schorsingsbeleid relativeren, zich hoeden voor een simpele kijk op de relatie werkloosheidsverzekering-bestaansonzekerheid. De CSB-studies mogen dan al aantonen dat ons werkloosheidssysteem een goede dam tegen armoede en bestaansonzekerheid is, zij tonen tevens de kiemen aan van wat Lipietz noemt het 'zandlopersmodel' [5]. De maatschappij wordt gekenmerkt door een geleidelijk proces van inkomensverzwakking. Meer en meer middengroepen zakken naar lagere inkomensdecielen. Zo worden langdurig werklozen weliswaar enkel uitgesloten wanneer het gezinsinkomen een bepaald plafond bereikt doch tegelijkertijd wordt in de meeste gevallen daardoor het gezin herleidt tot een ééninkomenseenheid. Wanneer deze eenheid dan geconfronteerd wordt met jobverlies, zal zij in de bestaansonzekerheid belanden. Het potentieel niveau van bestaansonzekerheid neemt aldus toe.

#### **Actieve publieke bemiddeling: ja**

Het is verwonderlijk dat Denys in deze problematiek de positie van de publieke bemiddelingsdiensten uitsluitend betreft vanuit hun marktaandeel of hun strategie daaromtrent. Men moet immers ook rekening houden met de socio-economische en politieke omgeving waarbinnen deze diensten opereren: o.m. de graad van aanwezigheid van private bemiddelingsbureaus, het uitkeringsstelsel en -beleid, de aard van de economie. Stellen dat er vanuit de marktpositie van bijvoorbeeld de VDAB geen probleem bestaat om de controlefunctie te integreren is evenwel erg vergaand en onjuist. Recent HIVA-onderzoek toont juist aan hoe de bemiddelingsfilosofie van de VDAB, die steunt op maatwerk en een persoonsgerichte aanpak, ernstig werd gehypothekeerd door de invoering van het begeleidingsplan van de federale minister van tewerkstelling en arbeid [6]. Dit plan hanteert im-

mers andere werkingsprincipes zoals de verplichting tot deelname op straffe van schorsing. Een tweeledige bemiddelingspolitiek komt de doelmatigheid en transparantie geenszins ten goede. Zo ook moet men toch aandacht hebben voor de dichotomische benadering van private en publieke bemiddelingsdiensten. De private diensten die zich tot de 'betere' groepen richten, ontsnappen aan elke controle-functie, terwijl de publieke diensten hiermee constant zouden worden geconfronteerd. Bijgevolg zal de allocatiefunctie van de openbare bemiddelingsdiensten wel degelijk lijden onder de controle-functie... zeker voor die groepen die de facto enkel op deze diensten kunnen terugvallen. De vrees is niet denkbeeldig dat door het samenspel van de diverse arbeidsmarktevoluties (sterkere rol voor de private bemiddelingsbureaus - technologische processen - verdringing...) en de integratie van de controlefunctie, de 'zwakkere' groepen op de arbeidsmarkt uiteindelijk aan het kortste eind zullen trekken.

#### **Besluit**

Het behoud van de bemiddelingsbevoegdheid op het regionale niveau, waar de controlefunctie niet primeert, is in ons huidig maatschappelijk en sociaal zekerheidsstelsel de beste waarborg om de herinschakeling van werkzoekenden voorop te stellen. De bemiddelaar zal de werkzoekende

volgens de principes van integrale trajectbegeleiding en maatwerk proberen in te schakelen naar de voor de werkzoekende beste job. Dit is trouwens ook het echte uitgangspunt van het Europees Sociaal Handvest en het Charter van de Werkzoekende. De mogelijkheid om uitkeringen actief te gebruiken kan deze aanpak merkkelijk versterken in het belang van alle betrokken partijen: werkzoekende, werkgever en overheden. De integratie van de controle-functie in de bemiddeling legt daarentegen een ernstige hypotheek op een dergelijk beleid.

- [1] Denys, J., Herfederalisering van de arbeidsbemiddeling: het onvoltooid debat. *Samenleving en Politiek*, jaargang 1997, nr. 2.
- [2] Leroy, F., Werkloosheid op de wip. *Samenleving en Politiek*, jaargang 1994, nr. 1, 31-36.
- [3] Over de omvang van het uitsluitingsbeleid, zie de RVA-jaarverslagen en de federale evaluatierapporten over het werkgelegenheidsbeleid. Zo werden van 1991 t.e.m. 1996 +/- 140.000 personen uitgesloten van het recht op werkloosheidsuitkeringen wegens langdurige werkloosheid (eigenlijk meer dan een voetnoot waard).
- [4] Van Panjjs, P., *Solidariteit voor de 21<sup>o</sup> eeuw*, Garant, Leuven, 1996; Diels, D., *Ondergesneeuwde sporen. Een andere visie op arbeid en burgerschap*, Acco, Leuven, 1996.
- [5] Lipietz, A., *La société en sable. Le partage du travail contre la déchirure sociale*. Ed. La Découverte, Parijs, 1996.
- [6] Denolf, L., *Évaluation van de begeleidingsdiensten. Op weg naar integratie en trajectbegeleiding*. HIVA, Leuven, 1996.