

Een nieuw betaalmiddel voor werk?

Fons Leroy

Kabinetschef bij de gemeenschapsminister van tewerkstelling

In het actuele debat over werkgelegenheidscreatie komen twee ietwat gelijkaardige alternatieven naar voor: de dienstencheque en de tweede cheque. Opvallend is dat de voorstanders van het ene alternatief het andere vrij categoriek afwijzen. Een nieuwe tweespalt?

Dienstencheque

De voorstanders van de dienstencheque stellen dat een deel van de huishoudelijke taken overgenomen moet worden door diensten in de directe omgeving ("services de proximité"). Het aanbod van deze dienstverlening is immers niet toereikend om de bestaande behoeften in te vullen. Om dit aanbod te stimuleren wordt een deel van het loon van de werknemers voor deze dienstverlening voorbehouden. Een deel van de consumptie-uitgaven wordt m.a.w. vooraf toegewezen. Door deze toewijzing wordt het mogelijk de vraag naar dit soort diensten aan te moedigen. Momenteel wordt deze vraag geblokkeerd door haar insolventie (te dure arbeid) en bepaalde consumptiegewoonten. Daarnaast wordt de aanbodvorming gestimuleerd door de vastgelegde vraag en door de oprichting van nieuwe dienstenbedrijven.

Zowel in het Europees Witboek als in het Globaal Plan wordt het stelsel van de dienstencheque gepromoot. De Koning Boudewijnstichting heeft zich hierbij aangesloten en financiert een haalbaarheidsstudie inzake de ontwikkeling van de dienstencheque in België. Benoît Drèze met de 'Groupe Economie Sociale' beweert dat door 2,5% van de loonmassa te reserveren voor dit stelsel er op termijn 150.000 banen zullen worden gecreëerd.

De voorstanders van de dienstencheque wijzen maatregelen zoals de invoering van de 32-urenweek of de 4-dagenweek af. Arbeidsherverdeling met loonverlies leidt tot een vertraging

van de productie en een beperking van de consumptie, is hun redenering. Bovendien is het quasi onmogelijk om een juist evenwicht te vinden tussen de vraag naar gekwalificeerd personeel, het optimaal gebruik van de installaties en het aanbod van arbeidskrachten. Arbeidsduurverkorting zonder loonverlies is arbeidsvernietigend aangezien het concurrentievermogen van de ondernemingen wordt aangetast door de globale verhoging van de loonkosten. Zij stellen tenslotte dat het zowel op macro-economisch als op micro-economisch vlak een defensieve politiek is. Macro-economisch handelt dergelijke aanpak immers enkel over het verdelen van het arbeidsvolume en niet over het vergroten van dit volume. Micro-economisch is het een toepassing voor ondernemingen in moeilijkheden die geconfronteerd worden met een gedwongen personeelsafbouw. De dienstencheque daarentegen is een offensieve formule die bijkomende arbeidsplaatsen oplevert.

Tweede cheque

De voorstanders van de tweede cheque denken dat enkel een drastische operatie van arbeidsherverdeling een antwoord kan bieden op het werkloosheidsvraagstuk. Deze keuze is ingegeven door de vaststelling dat de economische groei minder en minder arbeidsintensief is (de zogenaamde "jobless growth"), en dat andere instrumenten zoals loonkostmaatregelen budgettair niet haalbaar zijn en het consumptievermogen rechtstreeks of onrechtstreeks aantasten.

Zij huldigen de opvatting dat, indien het economische circuit niet in staat is beduidend méér jobs te creëren, de bestaande jobs gedeeld moeten worden. Met zijn allen minder werken, waardoor iedereen geconfronteerd wordt met een nieuw evenwicht tussen arbeid en vrije tijd. Naast de verdere bevordering van individuele formules

van arbeidsherverdeling: zoals loopbaanonderbreking en uitgroei banen moet deze doelstelling vooral bereikt worden door collectieve maatregelen van opgelegde arbeidsduurvermindering (bv. de 32 uren-week).

Aangezien arbeidsherverdeling met loonverlies sociaal onaanvaardbaar is en arbeidsherverdeling zonder loonverlies economisch onaanvaardbaar, wordt gepleit voor de invoering van een tweede cheque: de werknemer ontvangt ter compensatie van het loonverlies een aanvullende uitkering (tweede cheque). Deze cheque wordt deels gefinancierd uit uitgespaarde werkloosheidsuitkeringen, deels uit belastingen. Varianten van deze formule zijn bijvoorbeeld de werkverdelingsverzekering, het specifiek belastingskrediet in het kader van werkverdeling of de werknemersmaribel. De koopkrachtgarantie via een tweede cheque wordt doorgaans enkel gewaarborgd voor de lage en middelgrote inkomensgroepen.

De voorstanders van dit stelsel staan huiverig ten aanzien van de dienstencheque. Zij argumenteren dat de dienstencheque geen beduidend arbeidscreërend effect zal hebben, maar hoogstens het zwart/grijs arbeidscircuit zal regulariseren. Voor zover er al van arbeidscreatie sprake zal zijn, betreft het bovendien vooral tweedehandsjobs in onbeschermden arbeidssituaties, met een onzeker statuut en weinig doorgroeimogelijkheden. Gevreesd wordt ook dat de dienstencheque de stigmatiseringstendensen op de arbeidsmarkt zal versterken. Tenslotte voeren zij aan dat de niet-ingevulde vraag naar dit soort van diensten minder groot is dan algemeen vermoed en vooral collectief wordt opgevangen.

De systemen gecheckt

Beide standpunten onderkennen zowel het belang van het werkloosheidsvraagstuk als de beperkingen van de huidige beleidsaanpak. De creativiteit van hun eigen voorstel staat evenwel in schril contrast met de stereotype benadering van het andere model.

Laat ons eerst de standpunten van de dienstencheque-aanhangers bekijken. Positief is dat via dit systeem een zekere koopkrachtige vraag gemobiliseerd wordt. Bovendien is er ongetwij-

feld een niet of onbevredigend ingevulde behoefte van persoonsgebonden diensten. Toch moeten hierbij enkele kanttekeningen worden gemaakt. Vooreerst wordt - en dit verklaart ten dele de eerder lauwe belangstelling in Vlaanderen - de vraag naar individuele diensten reeds grotendeels opgevangen door hetzij collectieve of gereguleerde voorzieningen, hetzij het grijs-zwarte circuit. Bovendien hypothekeert het stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen met de PWA-cheques in sterke mate de verdere invoering van de dienstencheque. De vraag is dus minder groot dan door de voorstanders wordt aangegeven. Dit wordt ook bevestigd door onderzoeken inzake de uitbouw van de non-profit-sector.

Wat vooral te betreuren valt, is het feit dat dienstencheques enkel gebruikt worden voor quasi individuele diensten (huishoudhulp, tuinonderhoud, kinderopvang, persoonlijk verzorging, ...) en niet voor collectieve voorzieningen met reële tewerkstellingsperspectieven. Indien men ervan uitgaat dat iedereen solidair een deel van zijn inkomen moet afstaan ter bestrijding van de werkloosheid, dan zou er toch geen verschil gemaakt mogen worden tussen gepersonaliseerde en collectieve diensten. Het zou integendeel een ware impuls voor de uitbouw van de sociale economie kunnen betekenen (milieuzorg, recycling, straatonderhoud, veiligheid, ...).

De vrees met betrekking tot de onbeschermden terwerkstellingssituatie van de betrokken werknemers wordt natuurlijk in de hand gewerkt door de recente PWA-maatregelen en het Amerikaanse fenomeen van de 'working poor'. Toch bestaan er voldoende mogelijkheden om het stelsel hiertegen te beveiligen via bijvoorbeeld duidelijke controle-mechanismen, een degelijk arbeidsstatuut (cf. uitzendkrachten) en een vaste regelgeving. De stigmatisering vervalt grotendeels indien ook de collectieve piste ingeslagen wordt en de betrokken jobs maatschappelijk, pecuniair en arbeidsrechtelijk als volwaardig worden beschouwd.

Een belangrijke beperking van de dienstencheques is het personeel toepassingsgebied. Het is onduidelijk hoe dit stelsel voor de niet loontrekkenden doorgevoerd kan worden (uitkerings-

trekkers, zelfstandigen, vermogensbezitters). Uiteindelijk dreigt het enkel een opgelegde besteding voor de loon- en weddetrekkenden te worden. Het solidariteitsmechanisme dat aan de grondslag van de dienstencheque ligt, wordt daardoor ondergraven.

Wat de tweede cheque betreft, wil ik vooreerst opmerken dat ik de noodzaak van een drastische werktijdverkorting deel. Het invoeren van een tweede cheque betekent trouwens niet dat andere vormen van arbeidscreatie genegeerd mogen worden. De voorstanders van de dienstencheque wijzen terecht op de noodzaak om ook nieuwe banen te scheppen o.m. in de dienstverlenende activiteiten. De combinatie van beide doelstellingen kan zeker niet als een defensieve aanpak beschouwd worden en overstijgt de actuele toepassingsvormen bij ondernemingen in moeilijkheden.

Arbeidsherverdeling is integendeel een aantrekkelijk maatschappelijk project dat op meerdere terreinen positieve gevolgen kan hebben (vrije tijd, verkeersleefbaarheid, individuele vorming). De tweede cheque lost in dit kader de zwart-wit-tegenstelling van arbeidsherverdeling met of zonder loonbehoud op. Bovendien is het mogelijk om het juiste evenwicht te vinden tussen de vraag naar en het aanbod van geschikte arbeidskrachten. Al te vlug wordt verondersteld dat het gros van de werklozen niet ingezet kan worden. Men vergeet dat voor 42% van de vacatures geen studievereisten worden gesteld; dat in de nieuwe tewerkstellingsdomeinen zoals milieuzorg laaggeschoolde arbeid veel voorkomt en dat de begeleidings- en opleidingsinstrumenten als hefboom kunnen worden ingezet. De tweede cheque kent nochtans hetzelfde knelpunt als de dienstencheque door zijn personele toepassing. Ook hier dreigt het een uitsluitende operatie van de loon- en weddetrekkenden te worden.

Werk

De omvang van de werkloosheid dwingt het beleid meerdere wegen te bewandelen. Er mag in feite geen enkele gelegenheid voor arbeidscreatie verloren gaan. Beide denkpijlers moeten dan ook aan bod komen. Ook andere mogelijkheden mogen niet genegeerd worden. Denken

wij bijvoorbeeld aan de tewerkstellingscreatie die voortvloeit uit de economische groei, de uitbouw van de social-profit-sector en het opzetten van additionele werkgelegenheidscircuits (sociale en beschutte werkplaatsen, tewerkstellingsprogramma's). De gelijktijdige invoering van de tweede cheque en de dienstencheque stelt de samenleving nochtans voor een aantal keuzen.

Vooreerst is er de vraag naar de rol van de autonome arbeidsvormen zoals huishoudelijk werk, bepaalde zorgtaken en vrijwilligerstaken. In het kader van de dienstencheque wordt een belangrijk deel van de autonome arbeid 'geheteronomiseerd', m.a.w. op de markt gebracht waar het onderhevig is aan vraag-en aanbodmechanismen. Bij arbeidsherverdeling, zoals de vierdagenweek, is het ondermeer de - weliswaar afgeleide - bedoeling de werknemers meer vrije tijd te verlenen. Zo kunnen de werknemers zich meer richten op gezinsarbeid, opvoeding van de kinderen, vrijwilligerswerk, e.d. Deze optie remt de behoefte aan dienstencheques gedeeltelijk af. Hier moet een keuze worden gemaakt. Door de dienstencheques open te stellen voor collectieve voorzieningen kan deze contradictie in belangrijke mate weggewerkt worden en blijft de tewerkstellingsdoelstelling behouden.

Belangrijker is de vraag of de budgettaire context de dubbele operatie toelaat. Het is duidelijk dat een dergelijke operatie niet uitsluitend gefinancierd kan worden door de loon- en weddetrekkenden. Zelfs de realisatie van één van beide alternatieven veronderstelt een solidaire bijdrage van alle inkomensgroepen. Hier ligt wellicht het échte knelpunt. Maar uiteindelijk zullen het reële tewerkstellings surplus en de maatschappelijke voordelen moeten doorwegen.