



## WERKLOOSHEID: EEN KWESTIE VAN TEWERKSTELLING?

"Nous ne lutterons contre le chômage, nous ne créerons des emplois que si tout le monde s'y met: le gouvernement et tous les ministères - les chefs d'entreprises, les demandeurs d'emploi - et les médias aussi."

Michel Rocard

Alle Westeuropese regeringen kampen vandaag met één belangrijk probleem: de werkloosheid. Dat probleem op korte of zelfs middellange termijn oplossen, is haast onmogelijk met de beschikbare beleidsinstrumenten. De crisis van het kapitalisme verschijnt aldus niet meer in de vorm van een accumulatiecrisis, maar wel in de gedaante van een tewerkstellingsvraagstuk. Hetgeen voor velen een signaal is om de relatie tussen arbeid en zin van het bestaan opnieuw ter discussie te stellen. De ideologische crisis van de burgerlijke samenleving heeft daarvoor ook het ontstaan van 'alternatieve' bewegingen bevorderd welke zich op hun beurt rond het ziekbed van het kapitaal hebben geschaard in een poging met onorthodoxe geneeswijzen de samenleving te regenereren.

### Werkloosheid

De crisis van het kapitalisme heeft zich niet vertaald in een dramatische terugval in de industriële productie. De economische groei is wel zwak, maar over de langere termijn genomen toch vrijwel constant. Het merkwaardige hierbij is echter dat in de EG de werkloosheid in de lidstaten tussen 8 à 12 procent blijft schommelen. Dat betekent echter niet dat alle werknemers in gelijke mate met werkloosheid bedreigd worden. Het uitsluitingsmechanisme treft vooral jongeren, vrouwen, etnische

minderheden en ouderen. De werkloosheid is vooral van lange duur. Economische groei en nieuwe netto aanwervingen impliceren daarom nog geen opslorping van de werkloosheid en geven zeker de langdurige werklozen geen werkelijke kansen op een job.

De verschillen per land zijn uiteraard opmerkelijk. In België is ongeveer 70 procent van de werklozen geklasseerd als 'langdurig werkloos', terwijl dat percentage slechts 10 bedraagt in de USA of 30-50 procent in de meeste andere Europese landen.

Ook neemt het aantal banen in bepaalde landen, zoals Spanje of Italië, de laatste jaren spectaculair toe. Toch blijven de werkloosheidspercentages in deze landen onverminderd hoog. In Spanje werden bij voorbeeld in de periode 1985-1987 netto 900.000 nieuwe jobs geschapen, maar door de komst van vooral vrouwen en jongeren op de arbeidsmarkt nam de werkloosheid niet af. Vandaag is nog 40 procent van de Spaanse jongeren werkloos. Alleen in Groot-Brittannië daalde de werkloosheid doordat in de periode 1983-1987 1,5 miljoen jobs werden gecreëerd en de regering, ondanks alle verbale geweld van Thatcher, speciale opslorplingsprogramma's bleef financieren.

Tot een precies inzicht komen in de werkloosheid per EG-land is moeilijk. De nationale statistieken zijn op basis van verschillende criteria opgesteld en veelal proberen de regeringen door middel van speciale tellingsmethoden de werkelijke werkloosheidspercentages te camoufleren. Onder de diverse regeringen van Thatcher bijvoorbeeld werd 19 maal de tellingsmethode gewijzigd.

De EG-staten hebben sinds het uitbreken van de economische crisis allemaal een werkloosheidsbeleid gevoerd dat gericht was op verschillende categorieën van werklozen en dat de volgende instrumenten omvatte om de werklozen aan een job te helpen of hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren:

1. bevorderen van de flexibiliteit ten einde 'rigiditeiten' op te heffen en dus het aanwerven van nieuwe arbeidskrachten in de marktsector te vergemakkelijken;
2. werkgevers voordelen verschaffen bij het aanwerven van bijkomende arbeidskrachten of stagiairs;
3. het scheppen door de overheid van arbeids- of stageplaatsen in het kader van speciale programma's;
4. het financieren door de staat van scholingsprogramma's voor verschillende categorieën werklozen.

TABEL 1

## WERKLOOSHEID IN EUROPA EN USA

	Groi van de werkloosheid				Werkloosheidspercentages			
	1986	1987	1988	1989	1986	1987	1988	1989
BRD	1,0	0,7	0,25	0,25	8,0	7,9	8,2	8,0
Frankrijk	0,2	-0,1	-0,25	0	10,5	10,75	10,75	11,75
Italië	0,9	-0,2	0,25	0,25	10,3	11,0	11,5	12,0
UK	0,6	1,8	1,0	0	11,8	11,4	9,5	9,75
België	1,0	0,2	0	0	11,3	11,2	11,0	11,25
Nederland	1,8	1,4	0,5	0,5	13,2	12,6	12,25	11,75
Zweden	-0,2	0,9	1	0,5	2,2	1,9	1,75	2,0
Spanje	2,3	3	2,5	2,5	21,4	20,6	19,50	18,75
USA	2,3	2,6	2,0	1,5	7,0	6,2	5,5	5,5

Bron: OECD, Economic Outlook, 1988, blz. 31-33

Deze beleidsinstrumenten genieten geen bijzondere voorkeur, maar worden door bijna alle regeringen tegelijk gehanteerd. Een land als Zweden dat ogenschijnlijk een ongewoon lage werkloosheid kent, hanteert daarbij strikte regels die werklozen dwingen zich te laten omscholen. Zweden financiert omvangrijke welzijnsprogramma's om de werkloosheid terug te dringen en is tevens bereid daartoe zware belastingaanslagen op te leggen.

Sommige landen, zoals de Bondsrepubliek, hebben vooral oog voor het jeugdwerkloosheidsprobleem en zijn succesvol met hun leercontracten die de ondernemers in de industrie helpen aan specifiek geschoolde en gemotiveerde arbeidskrachten. Elders poogt men de kansen van de jongeren te bevorderen door oudere arbeidskrachten vervroegd te pensioneren. Zwitserland kent een zeer lage werkloosheidsgraad (0,8 procent in 1986), maar dankt dit succes hoofdzakelijk door het uitdrijven van immigranten, dus aan het voorrang verlenen aan Zwitsers bij het vervullen van vacatures. Niettemin worden de zeldzame langdurige werklozen door de kantonale overheden tewerkgesteld, bij voorbeeld in de bosbouw. Nederland heeft een hoge werkloosheidsgraad van 13,2 procent in 1986, maar alle plannen om jongeren en werklozen op de een of andere manier verplicht tewerk te stellen ketten in het verleden af op fel verzet van de vakbeweging en van de meeste politieke partij-

en. Verplichte tewerkstelling, ook al heet het 'jongerenstages', is niet populair. Men verkiest een uitkering zonder arbeidsplicht. Een plan van de socialistische bewindsman André van der Louw uit de centrumlinkse regering Van Agt-Den Uyl (1981-1982) om werkloze jongeren verplicht tewerk te stellen in collectieve projecten leed dan ook schipbreuk op het gecombineerd verzet van links en rechts. Niet het recht op arbeid, maar het recht op een (werkloosheids)uitkering bleef overeind.

TABEL 2  
KENMERKEN VAN DE WERKLOOSHEID

	Jeugdwerkloosheid (in % van de actieve jongeren)		Langdurige werklozen (in % van totaal)
	1986	1987	1986
BRD	8,4	7,75	32,0
Frankrijk	23,4	25,75	47,8
Italië	39,3	41,75	56,4
UK	20,7	18,0	41,1
België	-	-	68,9
Nederland	19,8	18,0	56,3
Zweden	5,6	5,5	8,0
Spanje	43,1	42,0	56,6

Bron: OECD, Employment Outlook, 1987.

## Flexibiliteit

Een algemeen gangbare mening wil dat een groot deel van de werkloosheid te wijten zou zijn aan een gebrek aan marktconform optreden van de overheid. 'Rigiditeiten', kunstmatig in stand gehouden door de werklozen een te riante uitkering te garanderen zijn dan verwerpelijk. Ook moet men het aanbieden van nieuwe jobs bevorderen door de ondernemers toe te staan zonder al te grote extra kosten nog mensen aan te werven. Want hoge ontslagpremies en te zware sociale lasten ontmoedigen de ondernemers om meer mensen in dienst te nemen. Vandaar dat de overheid in plaats van werkzekerheidsgaranties af te leveren en werkloosheidsuitkeringen te financieren alle heil moet verwach-

ten van meer en flexibele initiatieven van werkgeverskant.

Flexibiliteit zou men kunnen bevorderen door ook de arbeidstijden minder streng te regelen en door de loonschalen in functie van de economische bedrijvigheid en marktmechanismen te herzien. Dat bevordert dan allemaal de geografische en sociale mobiliteit van de arbeidskrachten. Minimumlonen zijn tevens dodelijk voor de concurrentie. Want het minimumloon nivelleert naar boven en legt daardoor een extra drempel bij het aanwerven van nieuwe arbeidskrachten. Het ideaal is dan de Amerikaanse samenleving, waar een nieuwe dynamiek loskwam op basis van een sterke deregulering en het recht van ondernemers om snel overtollige arbeidskrachten met weinig kosten te mogen ontslaan. Door het ontbreken van een uitgebreid sociaal vangnet voor werklozen en van een minimumloon zouden de Verenigde Staten een voorsprong hebben gekregen op Europa.

Het Amerikaanse voorbeeld stuitte in Europa uiteraard op heftig verzet van de vakbeweging. Ook de regeringen waren niet geneigd om het principe van bij voorbeeld de welvaartsstaat en van het minimumloon geheel op de helling te zetten. In plaats daarvan zochten de meeste regeringen hun heil in de richting van fiscale aanmoedigingen die de ondernemers in staat moesten stellen hun kosten te verminderen. De flexibilisering van de arbeidsmarkt bleef een randverschijnsel, ook al werden na 1980 enkele opmerkelijke initiatieven genomen. De 'experimenten Hansenne' in België kan men hieronder rangschikken. In Frankrijk kwam de socialistische regering van L. Fabius nog in februari 1986 met een gelijkaardig project. De rechtse regering van Jacques Chirac versoepelde daarna door toedoen van minister van Arbeid Philippe Séguin nog eens in belangrijke mate de regeling van de arbeidsduur.

Dergelijke 'experimenten' staan evenwel haaks op de trend om vooral in een vermindering van de arbeidsduur een oplossing voor de werkloosheid te zoeken. Deze oplossing wordt nog altijd door de vakbeweging voorgestaan, doch met weinig effectief resultaat. De ondernemers zijn er in meerderheid tegen en verkiezen zelf de 'flexibilisering' die een rationalisatie van de productie bevordert. Het afsluiten van arbeidscontracten voor een beperkte duur en met variabele arbeidstijden is nu geliefd in ondernemersland. Landen met een vanouds streng gereglementeerde ontslagpraktijk, zoals Spanje ten tijde van Franco, zien de ondernemers overschakelen op flexibele regelingen. Waar het ontslaan van arbeidskrachten toch nog wettelijk sterk beperkt is, gaan vele ondernemers over op het aanwerven van part-timers. Dat is vooral het geval in Nederland en Groot-Brittannië. Parttimers zijn hier vooral vrou-

wen.

In sommige gevallen gaat dat tevens gepaard met een aanval van de regering zelf op het principe van de minimumjeugdlonen. Ook hier leveren Nederland en Groot-Brittannië weer het 'goede' voorbeeld. In 1985 ontnam de regering Thatcher aan de 'Wage Councils' het recht om een minimumloon voor jongeren vast te stellen. In Nederland werden de jeugdlonen verlaagd in de hoop dat hierdoor de ondernemers bij voorkeur en in grotere getale jongeren zouden aanwerven.

In zekere gevallen kregen de ondernemers genoegdoening ten aanzien van de automatische koppeling van de lonen aan de stijgende kosten van levensonderhoud. In België gebeurde dat in 1982 door middel van een devaluatie en een reeks flankerende maatregelen die de inflatie aan banden moesten leggen. Italië volgde in 1983 met een verbreken van de 'scala mobile'. In 1986 mochten de Italiaanse ondernemers overgaan tot het aanwerven van jonge werklozen zonder bij voorbaat te moeten kiezen onder werklozen met voorrangrechten ('collocamento') en zonder het minimumloon voor volwassenen te moeten betalen.

Voorts pogen de regeringen overal zachte afspraken met de ondernemers te maken betreffende het scheppen van nieuwe werkgelegenheid en een versneld aanwerven van jongeren. Daarbij gaat men er van uit dat die aangeworven jongeren uiteindelijk binnen dezelfde onderneming een volwaardige en beter betaalde arbeidsplaats zullen verwerven of zich beter kunnen kwalificeren ten einde elders met meer succes aan de slag te komen. De angst voor de inmiddels toegenomen 'beroepswerkloosheid' is de inspiratiebron van deze flexibiliseringspolitiek.

## **Nieuwe arbeidsplaatsen**

De hoop dat de ondernemers spontaan de werkloosheid zullen doen verminderen is nog altijd levendig en is gebaseerd op het geloof dat arbeidsplaatsen het produkt zijn van ondernemerszin en winstverwachting. Werklozen worden tevens aangespoord niet te wachten op een eventueel aanbod, maar wel om hun eigen arbeidsplaatsen te scheppen door een eigen bedrijf op te richten. Bij faillissement van een onderneming ziet men soms de werknemers met behulp van kredieten het bedrijf later overnemen, hetgeen door de overheid bevorderd wordt in de hoop aldus arbeidsplaatsen te redden.

Het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen is een dure aangelegenheid. Vandaar dat de meeste regeringen erg huiverachtig zijn om nog

zelf nieuwe ondernemingen op te richten of mede te helpen financieren. Vooral in de industrie kosten nieuwe arbeidsplaatsen, dit al naargelang de sector miljarden aan investeringskredieten. Dat verklaart tevens de voorkeur van de regeringen om het aanwerven van nieuwe arbeidskrachten in bestaande ondernemingen te bevorderen. De categorieën stagiairs en leerlingen floreren overal en zijn de goedkope varianten van de tewerkstellingspolitiek. De ondernemers kunnen op die manier snel en soepel putten uit een arbeidsreserve zonder meteen een hoge loonkost erbij te krijgen. De regeringen bedingen dan wel dat de aangevorderden een bepaalde opleiding krijgen in ruil voor bij voorbeeld het ontheffen van de betaling van de werkgeversbijdrage in de sociale lasten. Italië heeft een scholings-arbeidscontract voor jongeren. Frankrijk ruke aan met kwalificatie-contracten en 'stages de réinsertion en alternance' (SRA), 'stages d'insertion à la vie professionnelle' (SIVP) (voor ondernemingen), 'contrats de réinsertion en alternance' (CRA) en 'travaux d'utilité collective' (TUC) (voor de overheidsdiensten). Spanje kent stages voor jongeren met een diploma en leercontracten voor jongeren tussen 16 en 20 jaar.

De kostprijs van deze programma's is aanzienlijk. Vooral in Frankrijk heeft de huidige regering van Michel Rocard de kosten ervan nauwkeurig geïnventariseerd. Zo bedroeg de prijs voor 362.660 stageplaatsen ten bate van jongeren met problemen (buiten de TUC en de SIVP) 8,7 miljard FF voor de periode maart 1987 - maart 1988. Een stageplaats kost de Franse regering vandaag gemiddeld 26.000 FF per persoon, hetgeen neerkomt op een totale kostprijs van 14,7 miljard FF om gedurende een heel jaar 212.000 stagiairs aan het werk te zetten.

## **Chantiers pour l'emploi**

Al deze maatregelen kunnen niet verhullen dat nog altijd brede groepen jonge en andere werklozen buiten elke regeling vallen en daardoor geen enkele kans meer op een baan maken. Voorts doen al deze regelingen de reguliere banen concurrentie aan. In Frankrijk heeft men aan de hand van een studie vastgesteld dat als gevolg van de SIVP een goede 300.000 'normale' jobs waren opgeheven. Ondernemers werven liever gesubsidieerde dan niet-gesubsidieerde werklozen aan.

De socialistisch-liberale regering van Michel Rocard besloot dan ook te breken met de vroegere strategie van tewerkstelling en ontwikkelde op 14 september 1988 een 'banenplan' ('chantiers pour l'emploi'),

waarvan in een commentaar in Le Monde werd beweerd dat er sprake was van 'un tournant'. Voortaan zou niet meer het accent worden gelegd op vervroegde pensionering ('préretraites') en op 'solidariteitscontracten'. Ook gaf men de illusie op dat een versnelde economische groei tot een opslorping van de werkloosheid zou leiden. Rocard koos voor 'un travail en profondeur' ofwel 'un chantier', ten einde van alle gelegenheid te profiteren om uit de werkloosheidsspiraal te breken. Geen enkel middel zou men daarvoor uitsluiten, maar het accent legde Rocard wel op het verlagen van de (indirecte) loonkosten. Men hoopt zo de 180.000 personen die zich jaarlijks bijkomend op de arbeidsmarkt aanbieden, aan een job te helpen.

De regering Rocard denkt dat te bereiken door middel van een banenplan dat 10 miljard FF kost. De Franse bedrijven zullen voortaan maar 7 in plaats van 9 procent bijdragen aan de kinderbijslag (3 miljard FF minder inkomsten voor de overheid). Voorts mogen de kleine en middelgrote ondernemingen rekenen op een rentesubsidie (daling van de rente van 12 à 14 naar 9 procent). De regering wil ook de belasting op de opnieuw geïnvesteerde winst verlagen tot 39 procent (kostprijs voor de overheid bedraagt 4 miljard FF).

De werklozen worden door Rocard niet vergeten. Doch meer dan voorheen wil de Franse regering nu het accent leggen op opleiding en omscholing van werklozen. Gebleken is dat ongeveer een-derde van de jongeren opgevangen in de TUC geen enkele kwalificatie bezitten en dat slechts 10.000 een scholing kregen in het jaar van de TUC. De staat zal voortaan de kosten van 40.000 jongeren in de TUC voor haar rekening nemen. De TUC wil men overigens ook opnieuw bestuderen. Minister Jean-Pierre Soisson beloofde samen met Bernard Kouchner een commissie samen te stellen om de dagelijkse levensvoorwaarden van de werklozen te bestuderen. De vijf bestaande stage-regelingen zullen tot één geheel worden omgesmolten, waarbij men 'modules de formation' gaande van 250 tot 1.200 uren zal aanbieden. Ook zullen 40.000 stageplaatsen van 150 uren inrichten waar werklozen preventief moeten werken vanaf de eerste maanden bij inschrijving bij de werkloosheidsdienst (ANPE).

Tevens hoopt de regering Rocard met behulp van fiscale voordelen de werkgevers te prikkelen de lagere geschoolden beter te doen kwalificeren (kostprijs 1,3 miljard FF).

Of dit nieuwe plan, dat het accent legt op een vrijere dynamiek van het Franse bedrijfsleven op korte termijn, een aanzienlijk deel van de 2,6 miljoen werklozen (10,4 procent van de beroepsbevolking) aan een



baan zal helpen, is niet met zekerheid te voorspellen. Alsnog is de liberale minister van Arbeid Jean-Pierre Soisson voorzichtig optimistisch. Voor 1988 hoopt hij enkel de stijging van het aantal werklozen van 180.000 tot 150.000 te verminderen.

De communistisch georiënteerde vakbond CGT stond negatief tegenover het nieuwe regeringsplan en wees op het voortzetten van de job-vernietigingspolitiek, het vermeerderen van de winsten en het voortzetten van de tewerkstellingsregelingen TUC en SIVP, in plaats van echte jobs te scheppen. De socialistisch georiënteerde CFDT betreurde het ontbreken van een arbeidsduurverkorting en de beperktheid van de voorgestelde maatregelen. Ook de rechts-socialistische vakbond Force Ouvrière betreurde het in stand houden van de SIVP die de ondernemers in staat bleef stellen nep-banen aan te bieden.

De ondernemers in Frankrijk wijzen voortdurend op de hoge loonkosten. Het minimumloon (SMIC) bedraagt netto 4.000 FF (bruto 4.800 FF), maar voor de ondernemers komt er nog eens 4.000 FF aan sociale lasten bij. De SMIC is tussen 1970 en 1980 met 61 procent sneller gestegen dan het gemiddelde 48 procent. In de periode 1980-1988 steeg de SMIC met 12,3 procent tegen slechts 8,8 procent voor het gemiddelde uurloon. De SMIC wordt haast uitsluitend aan ongeschoolde arbeiders uitbetaald. Maar de lonen uitbetaald aan de TUC en de SIVP liggen in belangrijke mate beneden het niveau van de SMIC, wat erop wijst dat er een lager loonniveau dan het officieel erkende minimumloon (SMIC) is ontstaan.

Over het algemeen overschat men de invloed van de hoogte van het loon op het niet aanwerven van nieuwe arbeidskrachten. De hoogte van de SMIC is zeker niet de bepalende factor om iemand niet aan te werven. Ook dat weet de regering Rocard. Veel meer invloed gaat uit van de kwalificatie-eisen die de ondernemers stellen. Dat verklaart ook waarom de meeste ondernemers bij voorkeur mensen aanwerven die reeds een baan hebben en die men graag meer wil betalen om hen te krijgen. Steeds meer nieuwe functies in de ondernemingen moeten immers vervuld worden door specialisten of mensen met een specifieke kennis en vaardigheid. Die mensen opleiden kost de ondernemers veel geld. Daarbij komt dan nog dat de opleidingen veelal achter de marktbehoefte aanhollen, wat verklaart waarom in bepaalde sectoren vacatures onvervuld blijven hoewel de werkloosheid massaal is.

## Een grote tewerksteller: België

Om op korte termijn jonge werklozen op te vangen hebben de meeste regeringen diverse initiatieven genomen welke veelal gingen in de richting van het tewerkstellen van werklozen in het staatsapparaat met behoud van de werkloosheidsuitkering. Men ontdekte blijkbaar dat er nog een heel terrein van dienstverlening braak lag en dat men hiervoor ook werklozen kon inzetten. De verklaring dat die werklozen zodoende ook enige beroepservaring konden opdoen, was ter plaatse verzonnen. Deze werklozen waren goedkoop. Ambtenaren zijn daarentegen niet alleen duur, maar door hun vaste aanstelling ook nog een vaste kostenpost.

Ook landen die geregeerd worden door neo-liberale beleidsmakers konden niet aan de verleiding weerstaan om werklozen in het staatsapparaat aan te stellen. In België telde men eind 1987 meer dan 70.000 mensen met een nepstatuut in het staatsapparaat en de gesubsidieerde sector, dit terwijl de neo-liberale regeringen o.l.v. Martens al zeven jaar aan het bewind waren geweest. In Groot-Brittannië telde men 230.000 mensen die onder een 'Community Program' vielen. In West-Duitsland werkten in 1987 al 115.000 via 'Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen', terwijl in Frankrijk de socialistische regering van Laurent Fabius eind 1986 niet minder dan 234.000 jongeren via de 'Travaux d'Utilité Collective' (TUC) had geplaatst.

Of deze regelingen een werkelijke hulp betekenen voor de jonge werklozen mag men betwijfelen. De meeste jongeren worden na hun plaatsing via een programma weer werkloos. Slechts een-derde vindt op korte termijn een echte betrekking. Velen worden daarna echter weer snel werkloos. Tot die bevindingen is men zowel in Frankrijk al in Groot-Brittannië gekomen na het curriculum van de desbetreffende jongeren te hebben opgesteld. Aan de duur van de tewerkstelling in het staatsapparaat of gesubsidieerde diensten ligt het niet wanneer jongeren achteraf toch mislukken bij het vinden van een stabiele betrekking. In Frankrijk duurt een job in het kader van TUC twee jaar, terwijl in Groot-Brittannië deze termijn maximaal 1 jaar bedraagt. Naar de oorzaak van dat mislukken kan men raden. Wellicht verwerven de jonge werklozen in de overheidssector geen kwalificaties die in de commerciële sector worden geapprecieerd. Ook kan er iets schorten aan de motivatie van de betrokkenen of kunnen de sociale omgevingsfactoren negatief zijn. Meer onderzoek hiernaar is dus nodig.

De omvang van de tewerkstellingsprogramma's van openbaar nut

zijn omvangrijk en beslaan procentueel gezien een groot gedeelte van de werklozen. Vooral België scoort onder de EG-landen uitzonderlijk hoog (19,2 procent van het totaal aantal werklozen in 1986) (zie tabel 3). Niet minder dan 2,28 procent van de totale werkgelegenheid gaat in België naar de sector van openbaar nut.

TABEL 3

TEWERKSTELLING IN DE SECTOR VOOR OPENBAAR NUT

(percentage van het totaal aantal werklozen)

	1986	1987
België	19,2	17,2
Frankrijk	8,1	8,8
UK	7,2	8,3
West-Duitsland	4,7	5,1

Dat België hier verschijnt als de grote 'tewerksteller' van jongeren heeft te maken met het feit dat reeds in het midden van de zeventiger jaren een aanzet werd gemaakt met het ontwerpen van een uitgebreid schema van tewerkstellingsprogramma's gefinancierd door de staat.

België kent niet alleen statuten voor de tewerkstelling van jonge werklozen, maar ook tijdelijke kaders in het overheidsapparaat en een 'Derde Arbeidscircuit'. Daarnaast is er nog een netwerk van jongerenstages. Samen zijn dat meer dan 120.000 werklozen die aldus uit de werkloosheidsstatistieken worden gehaald.

TABEL 4

## BELGIE: WERKLOOSHEID EN DE ACTIEVE BEVOLKING

	1982	1983	1984	1985	1986
Loontrekkenden	3.051	3.007	2.997	3.017	3.037
Zelfstandigen	621	627	637	645	650
Totaal binnenland	3.672	3.634	3.635	3.662	3.687
Grensarbeid	35	35	34	34	34
Volledig werkloos	491	545	546	544	537
Uitkeringsgerechtigd volledig werkloos	443	491	494	494	490
hiervan niet meer werkzoekend	0	0	0	38	59
Overig verplicht ingeschreven	23	27	27	30	31
Vrij ingeschreven werkloos	25	27	25	20	16

Bron: Ministerie van Economische Zaken: De Belgische Economie in 1986, deel 1, Jaaroverzicht.

TABEL 5

 BELGIE: AANTAL PERSONEN IN PROGRAMMA'S TER  
 OPSLORPING VAN DE WERKLOOSHEID  
 (per 30 juni, maal 1.000)

	1982	1983	1984	1985	1986
Tewerkgestelde werklozen	32,6	29,0	28,5	31,0	37,2
voltijd	-	29,0	28,3	29,6	34,9
deeltijds	-	0,0	0,2	1,4	2,3
Bijzonder Tijde- lijk Kader	21,2	14,7	15,5	16,6	13,7
voltijds	-	14,5	14,0	14,6	10,5
deeltijds	-	0,2	1,5	2,0	3,2
Derde Arbeidscir- cuit	-	7,0	19,4	25,8	34,7
voltijds	-	6,9	18,3	23,0	29,1

deeltijds	-	0,2	1,1	2,8	5,6
Jongerenstages	30,3	34,2	40,8	39,4	40,1
voltijds	29,5	24,0	29,8	23,1	26,4
voltijds privé	21,0	17,1	21,5	21,9	23,4
voltijds overheid	8,5	6,9	8,3	1,2	3,0
deeltijds	0,8	10,2	11,0	16,3	13,7

Bron: idem.

Ook in België is de tewerkstelling van jonge werklozen een noodmaatregel gebleken waaraan weinig denkwerk is voorafgegaan. Er zijn vele regelingen verzonnen en de doelstellingen daarvan zijn mistig, omdat de regeringen omwille van opportuniteitsredenen een nieuwe maatregel moesten verzinnen. Soms is het niet mogelijk om precies te achterhalen wat de tewerkgestelde werklozen precies doen en of hun werk inderdaad een bijdrage levert aan de collectieve dienstverlening. Deze jobs onttrekken zich ook aan marktmechanismen en worden op basis van administratieve criteria geschapen. Ze staan daarbij ook voortdurend onder politieke druk en de betrokkenen hebben nooit de zekerheid dat ze het programma helemaal kunnen afmaken. De sociale onzekerheid verbonden aan het statuut is een negatieve factor bij het integreren van de betrokkenen in het arbeidscircuit.

Als we het regeerakkoord van Martens VIII (mei 1988) erbij nemen dan merken we andermaal dat dit document meteen opent met de tewerkstellingsproblematiek: "De groei van de werkgelegenheid en de bestrijding van de werkloosheid is de prioritaire bekommernis van de regering. Deze bekommernis moet aanwezig zijn in elk beleidsdomein, zowel in het economisch beleid als in de fiscaliteit, het onderwijsbeleid, het begrotingsbeleid en het sociaal beleid."

Ook Martens VIII stelt dat buiten een globale benadering van het werkgelegenheidsbeleid, dat gesteund is op economische groei, flexibiliteit en fiscale prikkels, er behoefte is aan een tewerkstellingsbeleid, waarbij vooral de structurele werkloosheid en de betere doorstroming van de jongeren naar de arbeidsmarkt centraal staan. Vooral de langdurig werklozen wil men voorrang geven.

De privé sector zal een grote inspanning moeten leveren om jongeren aan te werven en de tewerkstellingsprogramma's zullen dan vooral bestemd worden voor de langdurig werklozen. Via een interprofessioneel akkoord voor 1989-1990 zal dat eerste gebeuren via het model van de consensus en via aanbevelingen die het oude beleid voortzet-

ten.

Arbeidstijdverkorting met extra aanwervingen zal men blijven belonen met voordelen voor de werkgevers en jonge werkzoekenden zal men sneller heroriënteren, scholen en stages aanbieden, eventueel met alternerend leren en werken. Voorts kondigde de regering aan van plan te zijn de sociale lasten te verminderen voor arbeidsintensieve ondernemingen en ook voor bedrijven die langdurig werklozen aanwerven.

Naast dit bijgestelde oude beleid, waarvan de basis dateert uit de zeventiger jaren, bevat het regeerakkoord een paragraaf over de tewerkstelling en vorming, waarin het accent gelegd wordt op het belang van vorming en scholing van jongeren in functie van de arbeidsmarkt. Alternerend werken en leren zou moeten gepaard gaan met een versterking van het industrieel leerlingwezen en de middenstandsopleiding.

Het aantal mensen in de tewerkstellingsprogramma's (op dat moment ongeveer 77.400) zal worden verhoogd met 7 à 8.000 eenheden ten gunste van vooral de langdurige werklozen. Wat de overheidssector betreft wordt het stelsel van de 'gesubsidieerde contractuelen' (GEKO's) gehandhaafd. Zij vervangen in toenemende mate de tewerkgestelde werklozen in de openbare sector en de besturen en de BTK-werknemers in het onderwijs. Ook de GEKO's zal men recruterende onder de langdurig werklozen. Het 'derde arbeidscircuit' (DAC) blijft behouden. De nieuwe BTK-projecten worden opgeschort waardoor het stelsel vanzelf zal uitdoven.

Gezien de federalisering van de Belgische staat, worden de gewesten ingeschakeld bij het tewerkstellingsbeleid. Dat zorgt voor accentverschillen tussen Vlaanderen, Brussel en Wallonië. Zo wil de Vlaamse gemeenschapsminister van Tewerkstelling en Vorming Theo Kelchtermans nu een plan voor de 'Tewerkstelling en opleiding voor langdurig werklozen' (TOP-plan) samen met de sociale gesprekspartners uitvoeren.

## **Human capital**

Door de massale werkloosheid heeft de theorie van de 'human capital' een grotere invloed gekregen. In een notedop komt deze theorie hierop neer: de echte agent van de economische vernieuwing is de mens zelf. Die mens moet dan ook adequaat geschoold worden en ini-

tatieven durven en kunnen ontwikkelen. Vandaar dat men het beste in de toekomst investeert door in mensen te investeren. Dat laatste moet de overheid doen. Goed onderwijs en aangepaste vorming in functie van de komende derde industriële revolutie zouden een oplossing zijn voor de crisis en vooral voor de werkloosheid.

Empirische gegevens ondersteunen deze stelling. Men kan uit de statistieken aflezen dat vooral lager opgeleide arbeidskrachten de grootste kans lopen om langdurig werkloos te blijven. De oplossing is dan de leerplichtige leeftijd te verhogen tot 18 jaar. Hetgeen in de meeste Europese landen nu een feit is.

Voorts bereiken af en toe alarmerende berichten de media als zouden vele ondernemingen zitten te springen om de 'juist opgeleide' jonge mensen, want het onderwijs zou onvoldoende afgestemd zijn op de behoeften van de marktsector. Een oplossing is dan om de ondernemingen te steunen jongeren op basis van een leercontract aan te werven. West-Duitsland levert hier dan het model. Alternerend leren en werken is sinds 1983 ook in Groot-Brittannië ingevoerd met het 'Youth Training Scheme' ten behoeve van de 16-17 jarigen die de school verlaten. In 1987 volgden 370.000 jongeren (ofwel 60 procent van de leeftijdsgenoten in die categorie) een training. Het programma zou zeer succesvol zijn, omdat bijna alle stagiairs na afloop een job vonden, ofwel in de onderneming waar ze stage liepen (67 procent) ofwel in een andere onderneming. Ook in België is men een aantal jaren geleden begonnen met 'industriële leercontracten' voor 16-18 jarigen, maar de traditie hiervan ontbreekt alsnog en de industriële structuur is ook verschillend van de Duitse.

Bedrijfsstages en industriële leercontracten zijn niet overal met evenveel sympathie ontvangen. De vakbonden vermoeden dat de meeste stageplaatsen verkapte arbeidsplaatsen zijn waarvoor men onbetaalde arbeidskrachten recruteert. Ook twijfelen velen aan de kwaliteit van het gebodene. Gaat het niet primair om een 'training'? De component 'opleiding' zou onbestaande zijn of onvoldoende op kwaliteit door de overheid getoetst worden. Ook kan het sanctioneren van misbruiken slechts achteraf gebeuren.

Alleen West-Duitsland en Zweden zouden zich gunstig onderscheiden van andere landen, ook al omdat de regeringen van deze landen veel geld uittrekken voor hun bedrijfsstages.

De Westduitse ondernemers hebben altijd de noodzaak ingezien van een goede scholing, hetgeen men kan begrijpen uit het feit dat West-Duitsland een belangrijke fabrikant is van kapitaalgoederen.

Deze sector vraagt immers veel vaklui.

In Zweden hebben alle jongeren 'recht' op een baan. De vormingsprogramma's worden echter toch gezien als een laatste kans voor diegenen die niet via de normale opleidingen en de arbeidsmarkt aan een goede job kunnen komen.

Het probleem met al deze regelingen is dat zij afhankelijk zijn van de 'natuurlijke' dynamiek van het bedrijfsleven. Voorts is er een manifest gebrek aan sturing vanwege de overheid. Zelfs in West-Duitsland maakt men zich ongerust over het feit dat bedrijfsstages een te smalle basis zijn van de technologische omschakeling. Nieuwe kwalificaties verwerft men niet in een onderneming die zich wil omschakelen naar technologisch hoogwaardige producten.

## Conclusie

De meeste Westeuropese regeringen hebben na het uitbreken van de economische crisis geen gericht beleid ontwikkeld om de werkloosheid structureel aan te pakken. Meestal proberen de regeringen hun werkloosheidsprogramma's omwille van opportuniteitsredenen af te stemmen op de arbeidsmarkt.

Alleen bij extreem hoge werkloosheid pogen de regeringen door middel van tewerkstellingsprogramma's vooral de schoolverlaters en jonge werklozen een kans te geven zich te integreren in het arbeidsproces. Omdat de kosten van deze programma's zwaar op de begroting drukken, staan deze programma's ook voortdurend onder politieke pressie. Door het ontbreken van een samenhangend beleid en het verschuiven van de politieke accenten hebben de landen met een omvangrijk tewerkstellingsbeleid tot nu toe weinig concrete resultaten geboekt. Grote tewerkstellers als België en Frankrijk hebben dat blijkbaar in de loop van 1988 begrepen. Zonder radicaal te breken met het oude tewerkstellingsbeleid willen ze nu vooral de permanent werkloze jongeren beter scholen. Doch de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk ziet men nog duidelijker als een opgave voor de privé sector. Dat verklaart waarom het toedienen van fiscale prikkels en verminderen van de sociale lasten bij het aanwerven van werklozen centraal staan.



## Literatuur

L.F. Abbott, *Theories of the Labour Market and Industrial Employment. A Review of the Social Science Literature*, Manchester: Industrial System Research, Publications, 1980.

Advies over de arbeidstijdverkorting uitgebracht aan de staatssecretaris van Sociale Zaken, Den Haag, 1958.

J. Alber, *Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise - Einer Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen siebziger Jahren*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 1986, vol. 27, (1), 28-60.

M. Albert, J. Ball, *Toward European Economic Recovery in the 1980s. Report to the European Parliament*, The Washington Papers, 1984, vol. 12, (109).

*Arbeitszeitverkürzung. Weniger Arbeitszeit - weniger Arbeitslose?*, Herausgegeben von W. Müller und H.-G. Striefler, Hamburg: Verlag Weltarchiv, 1987, (123).

V. de Belloy, Chr. Charpy, *La boîte à outils des ministres européens de l'emploi*, in: *Futuribles*, 1988, (123), 15-30.

G.G. Cain, *The Challenge of Segmented Labor Market Theories to Orthodox Theory: A Survey*, in: *Journal of Economic Literature*, 1976, vol. 14, December, 1215-1257.

R. Cuvillier, *The Reduction of Working Time. Scope and Implications in Industrialised Market Economies*, Genève: International Labour Office, 1984.

A. Dewaele, e.a., *Maatregelen voor langdurige werklozen. Een verkenning van heroriënteringsacties en specifieke tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen in enkele Westeuropese landen*, Leuven: HIVA, 1988.

*Economic Outlook*, Parijs: OECD, 1984 e.v.

*Employment, Growth and Structural Change*, Parijs: OECD, 1985.

*Employment Outlook*, Parijs: OECD, 1984 e.v.

*La flexibilité du marché du travail. Rapport d'un groupe d'experts de haut niveau*, Parijs: OECD, 1986.

A. Gorz, *Qui ne travaille pas mangera quand même*, in: *Futuribles*, 1986, (101), 56-73.

B. Guggenberger, *Welche Zukunft für die Arbeit?*, in: *Neue Politische Literatur*, 1986, vol. 31, (1), 92-105.

R.A. Hart, *Shorter Working Time. A Dilemma for Collective Bargaining*, Parijs: OECD, 1984.

W.B.J. Hempen, *Verdeling van arbeid*, in: *Sober uitzicht. Ideeën van D'66 economie gebundeld*, 1984, 103-130.

R.E. Lane, *Market Justice, Political Justice*, in: *American Political Science Review*, 1986, vol. 80, (2), 383-402.

R. Meidner, A. Hedborg, *Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft*, Frankfurt: Campus, 1985.

A. Mommen, *Een tunnel zonder einde. Het neo-liberalisme van Martens V en VI*, Antwerpen: Kluwer, 1987.

- Nederland kent meeste deeltijdwerk, in: *Onderneming*, 5.9.1986, vol. 33, 1.
- C. Offe, 'Arbeitsgesellschaft': Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt: Campus Verlag, 1984.
- J.D. Owen, *Workweeks and Leisure: An Analysis of Trends, 1948-75*, in: *Monthly Labor Review*, 1976, vol. 9, 8, 3-8.
- M.J. Piore, *Unemployment and Inflation. Institutional and Structuralist Views*, White Plains: M.E. Sharpe, 1979.
- Social Expenditure, 1960-1990. Problems of Growth and Control*, Parijs: OECD, 1985.
- F.W. Scharpf, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt: Campus, 1987.
- B. Teriet, *Wochenarbeitszeit und Wochenarbeitszeitflexibilität*, in: *WSI Mitteilungen*, 1976, vol. 2, 105-114.
- B. Teriet, *Arbeitszeitflexibilisierung - eine Perspektive ohne Alternative*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1983, (6), 28-38.
- B. Teriet, 'Zeitsouveranität' durch flexible Arbeitszeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1976, (31), 3-31.
- G. Therborn, *Arbeitslosigkeit. Strategien und Politikansätze in den OECD-Ländern*, Hamburg: VSA-Verlag, 1985.
- O. Ulrich, *Abbau von Arbeitslosigkeit durch flexible Arbeitszeitregelung. Mittelfristige Perspektiven staatlicher Arbeitsmarktpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1975, (13), 19-30.
- R.F. Van Esch, *Herverdeling van werk. Een internationale vergelijking*, in: *ESB*, vol. 71, 3.9.1986, 848-852.
- A.F. Van Zweeden, *Waarom sommigen landen meer werkloosheid hebben dan andere*, in: *ESB*, vol. 71, 6.8.1986, 779-780.
- L. Van der Geest, M. Langman, *Deregulering*, in: *ESB*, vol. 71, 6.5.1987, 412-418.
- Vereniging voor Politieke Economie, *VVPE Kongres 1988, 1973-1988: vijftien jaar economische crisis?*, Vught, 4-5 juni 1988.
- D. Webber, *Combatting and Acquiescing in Unemployment? Crisis Management in Sweden and West Germany*, in: *West European Politics*, 1983, vol. 6, (1), 23-43.