



Wegen naar een activerende  
verzorgingsstaat. Tussentijdse  
balans van het PWA-experiment.

Bea Cantillon  
Anne Thirion

Januari 1998

B E R I C H T E N

---

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID  
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/1998/6104/01

## Inhoud

1	‘Subsidiëring’ als bijkomende factor van beleid .....	1
2	Is een subsidiëringsbeleid sociaal, politiek en economisch verantwoord? .....	3
2.1	<i>Sociaal en politiek verantwoord?</i> .....	3
2.2	<i>Economisch verantwoord?</i> .....	4
3	Een subsidiëringsbeleid? Ja, maar .....	5
4	PWA: voorbode van een activerende verzorgingsstaat?.....	7
4.1	<i>Het PWA: een ‘werkend perspectief’</i> .....	8
4.2	<i>Het PWA: een ‘activerend perspectief’?</i> .....	10
5	Besluit.....	19
6	Bibliografie.....	21
7	Bijlage.....	22
7.1	<i>Methodologie bij standaardsimulaties</i> .....	22
7.2	<i>Tabellen</i> .....	23

Er is een grote consensus om via het aanwenden van uitkeringen en de selectieve verlaging van fiscale en parafiscale lasten zorg- en dienstenarbeid (in de gezinnen, de private en de collectieve sector), die thans - wegens een te hoge kostprijs - hetzij door de gezinnen zelf wordt gepresteerd, hetzij in het zwarte circuit wordt georganiseerd, om te turnen naar reguliere arbeid.

Deze beleidsvisie dient drie doelstellingen, waarvan er twee dominant zijn en één subsidiair, m.n. 1) het invullen van latente behoeften; 2) de vermindering van uitkeringsafhankelijkheid en de verhoging van de participatie van voornamelijk laaggeschoolden door de creatie van extra jobs en 3) de vermindering van het zwart werk. In casu voor België gebeurt dit door o.a. het PWA-stelsel, de statuten 'huishoudpersoneel' en 'onthaalmoeders', diverse lage loonmaatregelen, GESCO's, doorstromingscontracten, ... .

De vraag stelt zich of en onder welke voorwaarden deze beleidsroute op langere termijn economisch en sociaal te verantwoorden is. Gaat het om een louter conjunctureel verschijnsel dat op termijn economisch en sociaal contra-productief zal worden en een zware last zal leggen op de overheidsbegroting, inzonderheid de sociale zekerheid? Of tekent deze beleidsvisie zich af als een nieuwe 'activerende' variante van ons verzorgingsstaatmodel (Van Steenberge, 1995; Rosanvallon, 1996; Esping-Andersen; Cantillon en Marx, 1995b). En hoe moet dan het PWA-experiment geëvalueerd worden?

## **1 'Subsidiëring' als bijkomende factor van beleid**

De kostprijsvermindering van eenvoudige diensten- en zorgarbeid (wat overeenkomt met een subsidiëring van laaggeschoolde arbeid) kan slechts gezien worden als een bijkomende factor van beleid ten aanzien van werkloosheid onder laaggeschoolden. De werkloosheid onder laaggeschoolden is immers voor een groot deel het gevolg van verdringingseffecten op een zeer onevenwichtige arbeidsmarkt. Deze vaststelling blijkt ook uit het onderzoek dat Simoens, Denys en Denolf in 1996 verrichtten voor het Hoger Instituut voor de Arbeid. Blijkens deze studie is een belangrijke oorzaak van het overschot aan laaggeschoolden in de werklozenpopulatie een neerwaarts verdringingseffect, waarbij hoger opgeleiden de plaats innemen van lager opgeleiden. Een vergelijking tussen het gevraagde en het gerealiseerde scholingsniveau van aangeworven kandidaten in bedrijven leert dat slechts in 51% van de gevallen personen werden aangeworven met een opleidingsniveau dat het bedrijf in de vacature voor ogen had (ter vergelijking, in Nederland is dit percentage 70%). Voor personen met een hoogst behaald diploma lager onderwijs bedraagt dit slechts 20%, voor personen met een diploma lager secundair onderwijs 74% (Simoens, 1997: 96-99). Vandaar de prioritaire noodzaak om het algemeen evenwicht te herstellen, waardoor, na verloop van tijd, door het "trek in de schoorsteen"-effect, laaggeschoolden als vanzelf meer ruimte krijgen op de arbeidsmarkt. Beleidsinstrumenten hiervoor zijn een algemene maar degressieve arbeidskostverlaging (d.w.z. relatief belangrijker voor lagere loongroepen) en arbeidsherverdeling.

Dit gezegd zijnde, zou het al te simplistisch zijn te denken dat door deze mechanismen de hoge werkloosheid onder laaggeschoolden (inzonderheid langdurige werkloosheid) zal verdwijnen. *Ten eerste*, omdat, in tegenstelling tot wat sommigen verhoppen, de demografische ontwikkelingen het enorme onevenwicht op de arbeidsmarkt (met een stijging van de

verhouding tussen werklozen en werkenden van 0,08 in 1974 naar 0,37 in 1985) slechts zeer langzaam zullen terugbrengen. Volgens de prognoses van d'Alcantara en Wardenier (1997) zal het peil van het begin van de jaren '70 slechts in 2050 opnieuw bereikt zijn. Louter afgaande op de demografische ontwikkelingen (de vermindering van het aantal 'actieven') zal het terugbrengen van het evenwicht op de arbeidsmarkt dus drie maal langer duren dan de periode die nodig was om de thans bestaande onevenwichten te bereiken.

*In de tweede plaats* omdat, naast het gebrek aan jobs tout court, meer fundamentele factoren aan het werk zijn die de hoge werkloosheid onder laaggeschoolden beïnvloeden, m.n. de technologische evolutie naar een kennisintensieve samenleving; productiviteitsstijgingen die arbeidsintensieve eenvoudige dienstenarbeid relatief duur maken (cfr. wet van Baumol); het proces van mundialisering waardoor voornamelijk laaggeschoolde arbeid gedelocaliseerd wordt; en de sociale zekerheid en alle vormen van sociale regulering (minimumlonen, verhoging van de loonkosten door sociale zekerheidsbijdragen, ...) die het belangrijkste zijn voor de lagere inkomens (en dit zowel positief als negatief) (Schokkaert, 1996).

*Ten derde* omdat wij thans een belangrijke stock aan langdurig werklozen hebben die nog moeilijk geïntegreerd kan worden in de arbeidsmarkt, zelfs onder de hypothese van een sterke verruiming. Langdurige werkloosheid werkt zelfbestendigend: naarmate de werkloosheidsduur toeneemt, verminderen de kansen op herintegratie in de arbeidsmarkt. De uitstroomkans (uit de werkloosheid) daalt zeer snel. In de eerste maand van de werkloosheid heeft een werkloze in België nog 50% kans om een nieuwe betrekking te vinden; in de derde maand daalt deze kans reeds tot 10%; in de zesde maand tot 6% en na één jaar is deze kans nog slechts 4% (Commissie Sociale Aangelegenheden, 1997: 67). De ervaringen in Nederland bevestigen dit: het laatste decennium heeft Nederland zeer veel banen gecreëerd, maar deze indrukwekkende jobcreatie is slechts in geringe mate ten goede gekomen aan de grote groep (langdurig) werklozen. Slechts 10 à 20% van de ruim 1 miljoen gecreëerde jobs (in de periode 1985-1995) ging effectief naar werklozen (Sociale Nota, 1996).

Het tekort aan laaggeschoolde arbeid is met andere woorden een structureel en gigantisch probleem. In deze omstandigheden mag ervan uitgegaan worden dat zelfs een intensief beleid van arbeidskostverlaging en arbeidsherverdeling onvoldoende zal zijn om de nodige jobs te genereren. Gegeven de (wellicht groeiende) discrepantie tussen de productiviteit en de kostprijs van laaggekwalificeerde arbeid, zal een arbeidskostverlaging (die algemeen én betaalbaar wil zijn) de kloof nooit kunnen overbruggen. En gegeven de massa beschikbare laaggeschoolde arbeid ten opzichte van de (latente) vraag naar laaggeschoolde arbeid zal ook arbeidsherverdeling onvoldoende zijn. Ongeveer één miljoen laaggeschoolden werkt, daartegenover staan bijna een half miljoen laaggeschoolden (jonger dan 50 jaar) die niet actief zijn. Het aantal laaggeschoolden dat een job vraagt is dus zeer groot in vergelijking met het aantal laaggeschoolden dat de draagkracht heeft om een stuk van zijn job af te staan. Een rudimentaire simulatie toont aan dat een arbeidsduurvermindering van slechts 10% met proportioneel loonverlies de bestaansonzekerheid bij laaggeschoolden zou laten verdubbelen en ongeveer 60.000 jobs zou opleveren. Eliminatie van overtijd zou 30.000 jobs opleveren. Een lineaire arbeidsduurvermindering kan, met andere woorden, niet meer dan een zeer partiële oplossing bieden voor diegenen die prioritair een job nodig hebben, m.n. laaggeschoolden (Cantillon en Marx, 1995: 30).

Vandaar de noodzaak om bovenop een algemeen werkgelegenheidsbeleid een helpende hand uit te steken naar laagopgeleiden, mensen met geringe vaardigheden en mensen met een

tijdelijke of langdurige sociale handicap. Dit kan gebeuren door *activering en subsidiëring*. Het begrip *activeringsbeleid* sluit aan bij de idee dat vooral een gebrekkige kwalificatie de participatie in de weg staat. Opleiding, vorming en werkervaring zijn hier de belangrijkste componenten van beleid. Een *subsidiëringsbeleid* wil (lage) kwalificatie marktconform belonen en de discrepantie tussen een uitkering en een leefbaar inkomen overbruggen (hetzij door het recycleren van uitkeringsgelden, hetzij door een verlaging van fiscale en parafiscale lasten voor werkgevers en werknemers). In de Belgische taxinomie wordt vaak geen onderscheid gemaakt tussen subsidiëring en ‘activeringsbeleid’. Uit wat volgt zal blijken dat we er goed aan doen beide begrippen duidelijk van elkaar te onderscheiden.

## **2 Is een subsidiëringsbeleid sociaal, politiek en economisch verantwoord?**

### ***2.1 Sociaal en politiek verantwoord?***

Dat een subsidiëringsbeleid sociaal en politiek verantwoord is, leidt weinig twijfel. *Ten eerste* omdat het een taak is van de overheid om te strijden tegen uitsluiting, zowel onder de vorm van een tekort aan inkomen als onder de vorm van een tekort aan arbeid. *Ten tweede* moet de overheid in het kader van een minimuminkomensgarantie ervoor zorgen dat het lage verdienpotentieel van lager gekwalificeerden (wat leidt tot armoede en bestaansonzekerheid) overbrugd wordt. *Ten derde* is het de taak van de overheid om de zorg- en dienstenarbeid te re-construeren en aldus inhoud te geven aan nieuwe behoeften. Door de emancipatie van de vrouw heeft de zorgarbeid (die vroeger natuurlijkerwijze onbetaald door huisvrouwen werd verricht) een prijs gekregen. Daarbovenop hebben productiviteitsstijgingen de arbeidsintensieve en weinig productieve zorg- en dienstenarbeid relatief duur gemaakt. Daardoor verdwijnt het volume zorgarbeid hetzij in het zwarte circuit, hetzij in het circuit van oneigenlijk gebruik van werkloosheidsuitkeringen, hetzij in de voor vele gezinnen zeer belastende ‘dubbele dagtaak’. *Ten vierde* kan het gebruik van sociale zekerheidsgelden om eenvoudige dienstenarbeid te subsidiëren verantwoord worden op voorwaarde dat zulks niet strijdig is met de prioritaire doelstelling van inkomenswaarborg. In de mate dat subsidiëring toelaat een te laag (vervangings-)inkomen aan te vullen, is dit beleid zelfs complementair aan de sociale zekerheid.

Deze sociaal en politieke verantwoording van het subsidiëringsbeleid roept echter een aantal belangrijke kanttekeningen op.

*Ten eerste*, mag men niet de vergissing begaan te denken dat de realisatie van de functie “arbeid” (te weten: maatschappelijke erkenning, sociale contacten, nuttigheid, reguleren van het levensritme, ...) uitsluitend via agorale arbeid dient te gebeuren. De wens om (tijdelijk) niet of minder te werken in functie van de zorgbehoeften in het gezin (cf. zelf voor de kinderen zorgen,...) moet in de mate van het mogelijke gehonoreerd worden door de sociale zekerheid. Aldus zal de notie “arbeid”, die aan de basis ligt van de sociale zekerheid verder verruimd moeten worden van enkel betaalde agorale arbeid naar elke inzet die voor de samenleving nuttig is. Met andere woorden, het sociaal behartenswaardige doel van “participatie”, “inclusie” en heropbouw van dienstenarbeid moet bereikt worden langs verschillende wegen. Subsidiëring is slechts één weg. Ook loopbaanonderbreking, deeltijdse arbeid, e.d. verdienen aandacht. Nog anders gezegd betekent dit dat niet iedereen moet geactiveerd worden. Velen (ook werklozen) verrichten maatschappelijk en persoonlijk

belangrijk werk. Het zou zinloos zijn hen te verplichten om elders te gaan poetsen, op kinderen te passen, ... ten einde hen te behoeden voor 'sociale uitsluiting'.

*Ten tweede*, houdt het subsidiëringsbeleid het risico van een duale arbeidsmarkt in, met aan de ene kant een meerderheid die geniet van niet gesubsidieerde reguliere, (min of meer) stabiele en goedbetaalde jobs en aan de andere kant de moeilijk te plaatsen, langdurig werklozen en laaggekwalificeerden in gesubsidieerde instabiele, laagbetaalde en flexibele jobs. Enkele studies hebben aangetoond (o.a. het IRES, 1996) dat deelname aan zulke directe jobcreatie-programma's de kansen van de participanten op een reguliere baan eerder doen dalen dan verhogen (OESO, 1997: 19-20; Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1997: 171). Dit risico is enkel te ontwijken indien er voldoende aandacht wordt besteedt aan een 'opwaartse mobiliteit'.

*Ten derde*, verscherpt een subsidiëringsbeleid het verdelingsprobleem tussen 'insiders' (vergoede werklozen die door deelname aan bijvoorbeeld het PWA-stelsel, hun inkomenspositie gevoelig kunnen verbeteren) en 'outsiders' (thuiswerkende vrouwen en vrijwillig deeltijds werkenden die geen gebruik kunnen maken van het gesubsidieerde circuit). Als België gekenmerkt wordt door uitgesproken lage activiteitsgraden dan houdt dit maar deels verband met hoge werkloosheidscijfers. De niet-tewerkstelling bij actieven is immers dubbel zo groot als het courant geciteerde cijfer van 1 miljoen werklozen suggereert. Bijna 40% van de actieven is niet-tewerkgesteld: 17% heeft geen betaald werk maar krijgt een vervangingsinkomen, de overige 20% heeft noch betaald werk, noch een vervangingsuitkering. De uitkeringstrekkers vormen dus maar de helft van de niet-werkende actieven. Hoewel grotendeels onzichtbaar blijft de omvang van de onbetaalde - vaak zorg- en dienstenarbeid - derhalve zeer groot (Cantillon).

## **2.2 Economisch verantwoord?**

De subsidiëring van laagproductieve, eenvoudige dienstenarbeid kan verantwoord worden *ten eerste* op grond van het feit dat zodoende nieuwe activiteiten ontwikkeld worden (of uit de zwarte zone gehaald worden) die thans niet autonoom tot stand kunnen komen in de vrije arbeidsmarkt en *ten tweede*, omdat subsidiëring het 'risico' dat werkgevers lopen bij de aanwerving van laaggeschoolde langdurig werklozen (deels) kan overbruggen. Dit veronderstelt evenwel dat de subsidiëring zich streng en exclusief richt op nieuw te scheppen activiteiten en/of op specifieke doelgroepen.

Problematisch bij subsidiëring is dat indien laagproductieve, laaggekwalificeerde arbeid financieel relatief aantrekkelijk wordt gemaakt door aanvullende inkomenssteun, mensen wellicht minder geneigd zijn om langdurig opleidingen te volgen, inspanningen te leveren om promotie te maken of werk te zoeken buiten de gesubsidieerde sector. Ook werkgevers hebben een verminderde prikkel om te investeren in innovaties die de productiviteit verhogen en in opleiding en vorming van hun personeel. Op langere termijn kan een subsidiëringsbeleid de motivatie van laagbetaalde werknemers en van werkgevers om in het human capital te investeren dus afremmen. Dit heeft te maken met de interactie tussen het uitkeringsstelsel en het (para)fiscaal stelsel en het arbeidsmarktgedrag van mensen: wanneer toenemende verdiensten netto slechts weinig meer opleveren vanwege de te betalen belasting en sociale bijdragen en het wegvallen of verminderen van sociale voordelen, dan zullen de betrokkenen niet gemotiveerd zijn inspanningen te leveren om dit hoger loonpeil te bereiken (OESO, 1997:

14). Ook dit risico is enkel te ontwijken wanneer er naast de (financiële) bescherming van de laagbetaalden voldoende aandacht wordt besteedt aan maatregelen die de opwaartse mobiliteit versterken (OESO, 1997: 22-25). Het OESO-rapport over laagbetaalden schrijft hieromtrent: “obtaining a job is only half the battle”... “Additional measures to increase the participation in training and other activities might help to improve their long-run earnings potential. Subsidised child care or other social services might also help foster employment stability and upward mobility” (OESO, 1997: 22).

Hierbij kan voor het macro-niveau verwezen worden naar de spectaculaire crisis van het Zweedse model, begin jaren '90. Decennia lang heeft Zweden op een enorme schaal gesubsidieerde tewerkstelling geboden aan laagproductieven. Volgens bovengenoemde zienswijze heeft dit geleid tot een relatief groot aantal laaggeschoolden, een zeer geringe private tewerkstellingsgroei over de voorbije decennia, een lage productiviteitsgroei en een algemene economische groei die aanzienlijk achter bleef op deze in de Europese Unie (zie o.a. Lindbeck, e.a., 1994; Cantillon, Marx en Van den Bosch, 1996: 19). Subsidiëring heeft in Zweden de facto geleid tot lagere investeringen in human capital. De Zweedse case lijkt dus te suggereren dat het massaal subsidiëren van laagproductieve arbeid op langere termijn tot een collectieve verarming kan leiden omdat het economisch dynamisme wordt afgeremd. Overigens dient hier aan toegevoegd dat ook (genereuze) passieve inkomenssteun aan werklozen een vorm van subsidiëring is van lage scholing. Misschien is dat de reden waarom in België net als in Zweden het aandeel laaggeschoolden zeer hoog is.

### **3 Een subsidiëringsbeleid? Ja, maar ...**

Uit het voorgaande besluiten wij dat een subsidiëringsbeleid zeer verdedigbaar is, maar pas zinvol en houdbaar op langere termijn indien aan een aantal voorwaarden voldaan wordt.

*Ten eerste* moet een subsidiëringsbeleid kaderen in een *algemeen werkgelegenheidsbeleid* houdende de verdere verlaging van de loonkost (vooral aan de onderkant) en arbeids-herverdeling (waardoor zorgtaken ook deels zelf door de gezinnen kunnen worden opgenomen).

*Ten tweede* moet een subsidiëringsbeleid (veel) meer dan thans het geval is, gekoppeld worden aan de “*activering van de potentialiteiten*” door opleiding en vorming, werkervaring en permanente vorming (opwaartse mobiliteit). De zeer lage scholingsgraad in België (zie tabel 1); de blijvend grote sociale ongelijkheden<sup>1</sup> in de deelname aan het onderwijs (Tan, 1997); het zeer grote aandeel laaggeschoolden in de langdurige werkloosheid (zie tabel 2) (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1997, 145); het zeer lage percentage werklozen in opleiding<sup>2</sup>, zijn even zovele indicatoren voor het feit dat de aandacht meer naar ‘activering’ (in de betekenis van opleiding en vorming) zou moeten gaan. Overigens blijkt uit de recentste

---

<sup>1</sup> Hoewel in de periode 1985-1992 de sociaal ongelijke deelname aan het hoger onderwijs sterk verminderd is, blijven er belangrijke sociale verschillen bestaan naar socio-professionele status en onderwijsniveau van de ouders. 44 op 100 kinderen van hogere bediende volgen hoger onderwijs, bij de arbeiderskinderen is dit gemiddeld 18 op 100 kinderen. Een gelijkaardige vaststelling vinden we wanneer we de participatie aan het hoger onderwijs bekijken in functie van het onderwijsniveau van het gezinshoofd: bij hooggeschoolden participeren 54 op 100 kinderen aan het hoger onderwijs, bij laaggeschoolden is dit slechts 20 op 100 kinderen (Tan, 1997: 4-5).

<sup>2</sup> De Europese Unie stelt als streefdoel 25% werklozen in opleiding, België haalt thans minder dan 10%.

cijfers van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid dat daar waar België zich inzake uitgaven voor beroepsopleiding ver onder het Europese gemiddelde bevindt (20% van de zogenaamde actieve tewerkstellingsmaatregelen tegen 28% als Europees gemiddelde (EU15)), wij een bovengemiddeld uitgavenniveau realiseren inzake directe jobcreatie (ongeveer 39% t.o.v. een Europees gemiddelde van ca. 17%).

Tabel 1: Verdeling van de bevolking per onderwijsniveau (in %), 1995.

	België	Duitsland	Frankrijk	Nederland
Lager onderwijs + lager secundair onderwijs	42,6	17,2	38,1	20,2
Hoger secundair onderwijs	32,6	60,0	42,5	58,1
Hoger onderwijs	24,9	22,8	19,3	21,7
TOTAAL	100	100	100	100

Bron: Eurostat (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1997: 140).

Tabel 2: Werkloosheidsgraad en duur van de niet-tewerkstelling volgens studieniveau, België, 1996.

Werkloosheidsgraad	Verdeling van de werkloosheid naar duur van niet-tewerkstelling en studieniveau					TOTAAL
	TOTAAL	< 1 jaar	1 tot 2 j.	2 tot 3 j.	> 3 jaar	
Lager onderwijs	17,3	24,4	27,4	31,9	43,0	32,0
Algemeen lager secundair	12,2	6,5	6,6	6,7	6,7	6,6
Technisch lager secundair	9,2	4,5	4,1	4,4	4,4	4,4
Beroeps lager secundair	16,6	14,6	16,5	18,1	17,9	16,5
Algemeen hoger secundair	7,7	6,7	6,7	5,8	4,0	5,7
Technisch hoger secundair	7,3	10,3	9,7	8,2	5,6	8,4
Beroeps hoger secundair	14,4	12,0	11,5	9,7	6,6	9,8
Hoger onderwijs korte type	4,1	8,5	6,1	4,6	2,7	5,7
Hoger onderwijs lange type + universiteit	4,3	4,1	2,9	2,1	1,1	2,6
Andere		8,5	8,5	8,5	8,2	8,4
TOTAAL	9,7	100	100	100	100	100

Bron: NIS en RVA (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1997: 145).

Een subsidiëringsbeleid moet zich *ten derde* streng richten op *nieuw te scheppen activiteiten* of op het *omturnen van zwart naar wit werk*, om oversijpelingseffecten en concurrentie met de reguliere arbeidsmarkt te vermijden.

Minstens even belangrijk is hier *ten vierde* dat er een *billijke verhouding* blijft bestaan tussen de prijs van gelijkaardige gesubsidieerde en niet gesubsidieerde arbeid.

*Ten vijfde* moet een subsidiëringsbeleid gekenmerkt worden door een *tijdelijk en uitzonderlijk karakter en een gerichtheid op strikt omschreven doelgroepen*.

Dit houdt voor het design van de regelgevingen in: tijdelijkheid van contracten, specifieke gerichtheid op risicogroepen, billijke subsidiëring en koppeling aan opleiding, vorming, werkervaring en permanente vorming houdende de 'activering van de potentialiteiten'. Aldus



kan het subsidiëringsbeleid (inzonderheid door gebruik te maken van uitkeringsgelden) nieuwe behoeften expliciteren, de idee van de combinatie uitkering en arbeid ingang doen vinden, dienstenaarbeid re-valoriseren bij gezinnen en bij bedrijven (die thans te eenzijdig gericht zijn op productiviteitsgroei) en mede een impuls geven aan de flexibilisering van de arbeid (kleine deeltijd banen, wisselend volgens de dynamiek van het leven).

#### **4 PWA: voorbode van een activerende verzorgingsstaat?**

Het PWA-stelsel is een type van subsidiëring waarbij (langdurig) werklozen bij prestatie van duidelijk omschreven activiteiten<sup>3</sup>, die niet in het commerciële circuit vervuld worden, een netto-uurloon van 150 BEF kunnen realiseren bovenop hun uitkering. Deze cumulatie van arbeid en uitkering is beperkt tot een maximum van 45 uur per maand (wat resulteert in een maximale PWA-toeslag van 6.750 BEF/maand). De werkgever (particulieren, plaatselijke overheden, onderwijsinstellingen en niet-commerciële verenigingen) betaalt hiervoor tussen 200 en 300 BEF per uur. Dit bedrag is vrijgesteld van parafiscale heffingen en is tot maximaal 80.000 BEF fiscaal aftrekbaar.

Het huidige PWA-stelsel kadert in een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat zich rond vijf hoofdassen concentreert, m.n. de vermindering van de arbeidskost door de loonmatiging en de vermindering van de patronale bijdragen; de herverdeling van arbeid en vergroting van de soepelheid van de arbeidsorganisatie; bevordering van de inschakeling van doelgroepen die bijzondere moeilijkheden ondervinden op de arbeidsmarkt; ontwikkeling van nieuwe arbeidsmarkten die tegemoet komen aan behoeften in de maatschappij en vorming en opleiding van werknemers (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1997: 41).

Langdurig werklozen (vanaf 2 jaar werkloosheid) worden ambtshalve ingeschreven in een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (ook schoolverlaters, bestaansminimum-trekkers en oudere werklozen kunnen zich inschrijven). In maart 1997 waren er in België 105.858 bij een PWA ingeschreven werklozen; 21.412 (of 20% van de ingeschreven werklozen) onder hen verrichten effectief PWA-activiteiten. 7.000 van deze werklozen (dit is 1,5% van de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen op 30 juni 1997) is ten minste 30 uur per maand actief in een plaatselijk werkgelegenheidsagentschap en is bijgevolg vrijgesteld van de verplichte inschrijving als werkzoekende, van de verplichte beschikbaarheid voor de

---

<sup>3</sup> De activiteiten van het PWA richten zich naar particulieren, lokale overheden, onderwijsinstellingen en niet-commerciële verenigingen. Voor al deze types van gebruikers kunnen een aantal soorten activiteiten worden verricht, op voorwaarde dat elke verdringing van en concurrentie met bestaande jobs en activiteiten wordt vermeden (m.a.w. op voorwaarde dat het activiteiten betreft die niet in het commerciële circuit worden vervuld). Voor particulieren kunnen activiteiten verricht worden als: hulp bij huishoudelijke taken, tuinonderhoud, bewaking en begeleiding van zieken en kinderen, administratieve hulp. Plaatselijke overheden kunnen onder meer voor volgende soort van activiteiten beroep doen op een PWA'er: hulp in geval van rampen, verfraaiing van de leefomgeving, hulp in gemeentelijke bibliotheken, ... . Daarnaast kunnen steden en gemeenten in het kader van de samenlevings- en veiligheidscontracten PWA'ers aanwerven als "stadswachter". Deze PWA'ers ontvangen een hogere toeslag op hun uitkering (nl. 7.875 BEF/maand) en mogen een groter aantal uren per maand PWA-activiteiten verrichten. Onderwijsinstellingen mogen PWA'ers inzetten voor o.a. voor- en naschoolse opvang, het regelen van het verkeer aan de scholen, inhaallessen, ... . Niet-commerciële verenigingen tenslotte kunnen beroep doen op het PWA voor administratieve hulp, vormingsactiviteiten en onderhoudswerkzaamheden. Welke activiteiten nu precies onder deze soorten activiteiten voor de verschillende groepen gebruikers thuishoren, is door de RVA precies omschreven in een gedetailleerde activiteitenlijst.

arbeidsmarkt (en verschijnt bijgevolg niet langer in de werkloosheidsstatistieken). Een werkloze die in 6 opeenvolgende maanden 180 uur heeft gepresteerd in het kader van een PWA, moet zich niet meer inschrijven als werkzoekende of beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Hij/zij kan niet geschorst worden wegens langdurige werkloosheid (art.80). In 1996 zorgde het PWA-stelsel voor een werkaanbod van 9.005.067 uren, wat overeenkomt met een equivalent van 5319 voltijdse banen (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid). De netto kostprijs van het PWA-stelsel (exclusief de werkloosheidsuitkeringen) bedraagt 732 miljoen (1997): nl. 686 miljoen administratie- en personeelskosten; 466 miljoen fiscale vermindering voor particuliere gebruikers en 420 miljoen terugvloei effecten naar RVA.

Enquête-onderzoek van Van Brempt (1997) geeft inzicht in het profiel van de PWA'ers in Vlaanderen die actief PWA-activiteiten verrichten. Uit dit onderzoek blijkt dat een ruime meerderheid van de actieve PWA'ers vrouw is (82,5%); dat de grote meerderheid laaggeschoold is (67%), maar dat de laagste scholingsniveaus ondervertegenwoordigd zijn; dat 58% van de actieve PWA'ers in een gezinsverband met een partner leeft, 22% is eenoudergezin, 15% is alleenstaand en 5% woont in bij de ouders; dat 24% geen kinderen ten laste heeft, 27% één kind heeft, 34% twee kinderen heeft en 15% drie of meer kinderen heeft. 52% van de PWA'ers leeft in een gezin waarin naast de uitkering ook een arbeidsinkomen van de partner aanwezig is, 6% leeft in een gezin met twee uitkeringen en 42% leeft in een gezin waar men van één uitkering moet leven.

#### **4.1 *Het PWA: een 'werkend perspectief'.***

Het stelsel van de plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen draagt in zich de mogelijkheid om een aantal doelstellingen te realiseren. Deze mogelijkheden situeren zich met name op het vlak van armoedebestrijding, transformatie van een gedeelte van het informele circuit in formele tewerkstelling en 'inclusie' van (laaggeschoolde) langdurig werklozen.

##### *a. Armoedebestrijding*

Dankzij de PWA-toeslag kunnen gezinnen hun inkomen gevoelig verhogen. Voor gezinnen die van één uitkering moeten leven blijft het gezinsinkomen nog relatief laag (70% heeft een gezinsinkomen lager dan 39.000 BEF per maand en 93% een inkomen dat lager is dan 49.000 BEF per maand). In gezinnen waar er naast de uitkering nog een arbeidsinkomen aanwezig is, zijn de gezinsinkomens aanzienlijk hoger: 70% heeft een inkomen van 50.000 BEF en meer (25% hiervan heeft een inkomen van meer dan 60.000 BEF en 20% een inkomen van meer dan 70.000 BEF per maand) (Van Brempt, K., 1997).

In tabel 3 worden de (theoretische) inkomensniveaus van de verschillende gezinstypes vergeleken met de sociale levensminima (EG-norm). Hieruit blijkt dat, uitgezonderd eenverdieners met twee kinderen ten laste, alle gezinstypes dankzij het PWA behoorlijk boven hun respectievelijke sociale minima uitstijgen. Eénverdieners daarentegen moeten de maximaal toelaatbare 45 uren PWA-activiteiten verrichten willen zij het niveau van de EG-armoedenorm bereiken.

Tabel 3: Inkomenspositie van werklozen voor en na PWA-toeslag<sup>(\*)</sup> in vergelijking met de sociale levensminima, 1997.

	EG-norm*	werkloosheid 3de periode**	% boven EG-norm	13 u PWA***	% boven EG-norm	24u PWA***	% boven EG-norm	45u PWA***	% boven EG-norm
Alleenstaande	19.560	24.414	25%	26.364	35%	28.014	43%	31.164	59%
Eenouder 2 ktl geen opvangkost	39.000	45.308	16%	47.258	21%	48.908	25%	52.058	33%
Eenouder 2 ktl opvangkost	39.000	45.308	16%	46.979	20%	48.350	24%	50.942	31%
Eenverdiener geen ktl	33.180	34.892	5%	36.842	11%	38.492	16%	41.642	26%
Eenverdiener 2 ktl geen opvangkost	52.630	45.308	-14%	47.258	-10%	48.908	-7%	52.058	-1%
Tweeverdiener geen ktl	33.180	48.101	45%	50.051	51%	51.701	56%	54.851	65%
Tweeverdiener 2 ktl geen opvangkost	52.630	58.843	12%	60.793	15%	62.443	19%	64.593	25%
Tweeverdiener 2 ktl opvangkost	52.630	58.843	12%	60.370	15%	61.597	17%	64.747	23%

\* De statistische EG-armoedelij wordt gedefinieerd als 50% van het gemiddeld equivalent gezinsinkomen voor alleenstaanden.

\*\* Voor eenverdieners is dit inkomen het resultaat van maximale werkloosheidsuitkering in derde werkloosheidsperiode vermeerderd met verhoogde kinderbijslag; voor tweeverdieners wordt dit inkomen berekend als de som van de maximale werkloosheidsuitkering in de derde werkloosheidsperiode, het netto inkomen van de partner (tewerkgesteld aan het minimumloon) en de kinderbijslag verminderd met de belastingen.

\*\*\* Voor eenverdieners wordt dit inkomen bekomen als de som van de maximale werkloosheidsuitkering in de derde periode (vermeerderd met een PWA-toeslag voor respectievelijk 13, 24 en 45 uur PWA-activiteiten) en een verhoogde kinderbijslag, verminderd met de kosten voor de opvang van kinderen (en desgevallend de belastingen). Voor de tweeverdieners werd dit inkomen bekomen als de som van de maximale werkloosheidsuitkering in de derde periode (vermeerderd met een PWA-toeslag voor respectievelijk 13, 24 en 45 uur PWA-activiteiten), het arbeidsinkomen van de partner (tewerkgesteld aan het minimumloon) en de kinderbijslag verminderd met de kosten voor de opvang van kinderen en de fiscale lasten.

Het ‘bijverdienen’ (bovenop de uitkering) biedt dus de mogelijkheid om ontoereikende uitkeringen op te tillen naar een behoorlijk levensminimum. Binnen de sociale zekerheid *sensu stricto* zijn de mogelijkheden hiertoe vrijwel geheel uitgeput o.a. vanwege het geringe verschil tussen minimumuitkeringen en netto-minimumlonen (Cantillon, 1992). Aldus is de ‘activering’ een beleids optie die de grenzen aan de doelmatigheid van de sociale zekerheid kan verleggen, althans voor arbeidsgeschikten.

#### *b. Van informele naar formele markt*

Met het activeren van werkloosheidsuitkeringen in het algemeen en via de PWA’s in het bijzonder worden nieuwe arbeidsmarkten afgetast in sectoren van maatschappelijke en persoonlijke dienstverlening die tegemoet komen aan behoeften die door de vrije markt (omwille van een te hoge prijs) niet worden voldaan. Op die manier wordt een volume zorg- en dienstenarbeid dat thans ofwel in het zwarte circuit en in het vrijwilligerswerk georganiseerd wordt, ofwel als een dubbele dagtaak door de gezinnen zelf gepresteerd wordt, omgeturnd worden naar het reguliere circuit (zie Van Haegendoren, 1994). Hier dient evenwel de vraag gesteld of de kostprijs van het PWA (inzonderheid de 454 miljoen fiscale minontvangsten) in verhouding staat tot het beoogde doel.

#### *c. ‘Inclusie’*

Activerend beleid, in casu het PWA-stelsel, biedt mogelijkheden tot maatschappelijke integratie, tot ‘inclusie’ van (laaggeschoolde) langdurig werklozen. De mogelijkheid tot het opdoen van arbeidservaring; de mogelijkheid tot het verrichten van zinvol werk; de mogelijkheid tot het onderhouden van sociale contacten; de mogelijkheid van het gedeeltelijk cumuleren van een werkloosheidsuitkering en een inkomen uit arbeid; de mogelijkheid tot (zeer flexibel) deeltijds werk waardoor het probleem van de combinatie van gezin en arbeid vereenvoudigd wordt, zijn hiervan sprekende voorbeelden (zie o.a. Van Haegendoren, 1994 en Van Brempt, 1997). Uit het kwalitatieve luik van het enquête-onderzoek van Van Brempt komt tot uiting dat een meerderheid van de PWA’ers een positieve houding heeft ten aanzien van het PWA-werk, vooral het zich nuttig voelen, het terug aan de slag zijn en het feit dat PWA-arbeid een deeltijdse baan is wat de combinatie van gezin en arbeid vergemakkelijkt zijn hierbij belangrijke factoren.

## **4.2 *Het PWA: een ‘activerend perspectief’?***

Een zeer belangrijke kritiek die op het stelsel van de PWA’s kan worden geuit, is deze van het ontbreken van de nodige incentieven tot werkelijke herinschakeling van werklozen op de arbeidsmarkt.

Een en ander wordt verduidelijkt aan de hand van een analyse van de resultaten van standaardsimulaties. Standaardsimulaties vormen een geëigende techniek om het verschil in inkomen tussen werken en werkloosheid weer te geven. Voor een aantal hypothetische huishoudtypes worden de bruto-netto trajecten berekend voor werken en niet-werken. Op die manier wordt de netto-opbrengst van werken ten opzichte van uitkeringsafhankelijkheid inzichtelijk gemaakt. Deze bruto-netto trajecten worden berekend op gezinsniveau, zodat variabelen als fiscaliteit (huwelijksquotiënt, decumul, aftrek voor personen ten laste, ...), kinderbijslagen, arbeids- of vervangingsinkomen van de partner in de berekening kunnen

worden opgenomen. In de berekening wordt ook rekening gehouden met de kosten voor de opvang van kinderen. Daarnaast wordt bij overgang van een situatie van uitkeringsgerechtigde volledige werkloosheid naar een situatie van deeltijdse reguliere arbeid (minstens 1/3 baan) de inkomensgarantie-uitkering in rekening gebracht.<sup>4</sup> De resultaten van deze standaardsimulaties worden weergegeven in tabel 3 (bruto-netto-traject voor werken en werkloosheid) en tabel 4 (bruto-netto traject voor werken en werkloosheid met PWA-toeslag). Deze tabellen geven de vervangingsratio's weer voor langdurig werklozen die overgaan van een situatie van uitkeringsafhankelijkheid (respectievelijk zonder en met PWA-toeslag) naar een reguliere tewerkstelling aan minimumloon. Deze veronderstelling van een tewerkstelling aan minimumloon is plausibel aangezien het in een ruime meerderheid van de gevallen laaggeschoolde langdurig werklozen betreft, die bijgevolg een zeer laag verdienpotentieel hebben. Het is bovendien aan deze onderkant van het loonegebouw dat de opbrengst van werken ten opzichte van uitkeringsafhankelijkheid relatief het kleinst is en bijgevolg de problematiek van de afhankelijkheidsval het grootst is. Immers, wanneer een laag arbeidsinkomen niet meer of slechts weinig meer oplevert vanwege de te betalen belasting en sociale bijdragen en het wegvallen of verminderen van sociale voordelen bij toenemende verdiensten, dan zal de betrokkene geen financiële prikkel hebben om een arbeidsbestaan te verkiezen boven een situatie van uitkeringsafhankelijkheid.

---

<sup>4</sup> Een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze die een deeltijdse betrekking van tenminste 1/3 van het aantal uren voorzien voor een voltijdse arbeidsregeling aanvaardt, kan wanneer hij/zij tijdig een aanvraag indient bij de uitbetalingsinstelling voor werkloosheidsuitkeringen het statuut van deeltijdse werknemer met behoud van rechten bekomen. Deze werkloze kan dan onder bepaalde voorwaarden gedurende zijn deeltijdse tewerkstelling een inkomensgarantie-uitkering genieten. De deeltijdse werknemer met behoud van rechten heeft recht op deze uitkering op voorwaarde dat: het gemiddeld aantal uren van de deeltijdse betrekking maximaal 4/5 van een voltijdse betrekking bedraagt; het gemiddelde bruto maandloon minder is dan het maandelijks bruto referteloon (43.343 BEF/maand voor +21 jarigen); hij/zij de VDAB op de hoogte brengt van de deeltijdse betrekking en zich inschrijft als werkzoekende voor een voltijdse betrekking; hij/zij bij zijn/haar werkgever een aanvraag indient om bij voorrang een vrijgekomen voltijdse betrekking te verkrijgen. De hoogte van de inkomensgarantie-uitkering wordt berekend volgens volgende formule en bedraagt maximaal 90% van de referte-uitkering:  $\text{inkomensgarantie-uitkering} = (\text{referte-uitkering} + \text{maandtoeslag}) - \text{netto loon}$ . De maandtoeslag is verschillend naargelang de gezinscategorie van de werkloze, voor een gezinshoofd bedraagt de toeslag 5411 BEF/maand; voor een alleenstaande 4328 BEF/maand en voor een samenwonende 3246 BEF/maand.

Tabel 4: Afhankelijkheidsvallen bij overgang van langdurige werkloosheid aan maximale uitkering naar regulier werken aan minimumloon (voor deeltijdse tewerkstelling werd rekening gehouden met de inkomensgarantie-uitkering (IGU)), België, 1997.

	alleenstaande	éénouder (gescheiden) 2ktl (<3 en 8 jaar) geen opvangkosten	éénouder (gescheiden) 2ktl (<3 en 8 jaar) met opvangkosten	eenverdiener geen ktl	eenverdiener 2 ktl (<3 en 8 jaar) geen opvangkosten	tweeverdiener geen ktl	tweeverdiener 2 ktl geen opvangkosten	tweeverdiener 2 ktl met opvangkosten
<b>Actueel inkomen<sup>5</sup></b>	24.414	45.308	45.308	34.892	45.308	48.101	58.843	58.843
<b>overgang WL - werk 100%</b>	72 <sup>6</sup> 9620 <sup>7</sup> 39% <sup>8</sup>	100 -14 0%	107 -2819 -6%	91 3355 10%	92 4116 9%	74 17.243 36%	77 17.567 30%	82 12.810 22%
<b>overgang WL - werk 50% (incl. IGU)</b>	87 3509 14%	93 3330 7%	97 1512 3%	90 3876 11%	90 5278 12%	91 4499 9%	92 4823 8%	96 2506 4%
<b>overgang WL - werk 32% (Incl. IGU)</b>	89 3133 13%	92 4061 9%	94 2779 6%	89 4418 13%	90 5257 12%	97 1709 4%	97 1972 3%	99 427 1%

<sup>5</sup> Actueel inkomen: voor éénverdieners bestaande uit de maximale werkloosheidsuitkering in 3de periode en verhoogde kinderbijslagen; voor tweeverdieners bestaande uit de maximale werkloosheidsuitkering in 3de periode, het arbeidsinkomen van de partner (tewerkgesteld aan het minimumloon) en de kinderbijslagen.

<sup>6</sup> Deze afhankelijkheidsratio wordt berekend door de verhouding netto inkomen bij werkloosheid / netto inkomen bij tewerkstelling \* 100 te nemen. Op die manier kan afgelezen worden hoeveel procent een werkloze in een situatie van uitkeringsafhankelijkheid heeft van wat hij zou kunnen hebben indien hij zou gaan werken tegen het minimumloon.

<sup>7</sup> Netto meer- (of minder-) opbrengst per maand van werken ten opzichte van werkloosheid.

<sup>8</sup> Meer- (of minder-) opbrengst van werken in procent van het inkomen bij uitkeringsafhankelijkheid (per maand).

Tabel 5: Afhankelijkheidsvallen bij overgang van werkloosheid (aan maximale uitkering) met PWA toeslag<sup>9</sup> naar regulier werken aan minimumloon (voor deeltijdse tewerkstelling werd rekening gehouden met de inkomensgarantie-uitkering), België, 1997.

	alleenstaande	éénouder (gescheiden) 2ktl (<3 en 8 jaar) geen opvangkosten	éénouder (gescheiden) 2ktl (<3 en 8 jaar) met opvangkosten	eenverdiener  geen ktl	eenverdiener  2 ktl (<3 en 8 jaar) geen opvangkosten	tweeverdiener  geen ktl	tweeverdiener  2 ktl  geen opvangkosten	tweeverdiener  2 ktl  met opvangkosten
<b>Actueel inkomen<sup>10</sup></b>	26.364	47.258	46.979	36.842	47.258	50.051	60.793	60.370
<b>overgang PWA (13u) - werk 100%</b>	77 7670 29%	104 -1964 -4%	111 -4490 -10%	96 1405 4%	96 2166 5%	77 15.293 31%	80 15.617 26%	84 11.283 19%
<b>overgang PWA (13u) - werk 50% (Incl. IGU)</b>	94 1559 6%	97 1380 3%	100 -159 -0,3%	95 1926 5%	93 3328 7%	95 2549 5%	95 2873 5%	98 979 2%
<b>overgang PWA (13u) - werk 32% (Incl. IGU)</b>	96 1183 4%	96 2111 4%	98 1108 2%	94 2468 7%	94 3307 7%	101 -241 -1%	100 22 0%	102 -1100 -2%

<sup>9</sup> Voor een PWA-activiteit van respectievelijk 13, 24 en 45 uur per maand.

<sup>10</sup> Actueel inkomen: voor éénverdieners bestaande uit de maximale werkloosheidsuitkering, een PWA-toeslag voor 13 uur PWA activiteit en een verhoogde kinderbijslag; voor tweeverdieners bestaande uit de maximale werkloosheidsuitkering in de 3de periode, een PWA-toeslag voor 13 uur PWA activiteit, het arbeidsinkomen van de partner (tewerkgesteld aan het minimumloon) en de kinderbijslag.

vervolg van Tabel 5: Afhankelijkheidsvallen bij overgang van werkloosheid (aan maximale uitkering) met PWA toeslag<sup>11</sup> naar regulier werken aan minimumloon (voor deeltijdse tewerkstelling werd rekening gehouden met de inkomensgarantie-uitkering), België, 1997.

	alleenstaande	éénouder (gescheiden) 2ktl (<3 en 8 jaar) geen opvangkosten	éénouder (gescheiden) 2ktl (<3 en 8 jaar) met opvangkosten	eenverdiener geen ktl	eenverdiener 2 ktl (<3 en 8 jaar) geen opvangkosten	tweeverdiener geen ktl	tweeverdiener 2 ktl geen opvangkosten	tweeverdiener 2 ktl met opvangkosten
<b>Actueel inkomen<sup>12</sup></b>	28.014	48.908	48.350	38.492	48.908	51.701	62.443	61.597
<b>overgang PWA (24u) - werk 100%</b>	82 6020 21%	108 -3614 -7%	114 -5861 -12%	101 -245 -0,6%	99 516 1%	79 13.643 26%	82 13.967 22%	86 10.056 16%
<b>overgang PWA (24u) - werk 50% (Incl. IGU)</b>	100 -91 -0,3%	101 -271 -1%	103 -1530 -3%	99 276 0,7%	97 1678 3%	98 899 2%	98 1223 2%	100 -248 -0,4%
<b>overgang PWA (24u) - werk 32% (Incl. IGU)</b>	102 -467 -2%	99 461 1%	101 -263 -1%	98 818 2%	97 1657 3%	104 -1891 -4%	103 -1628 -3%	104 -2327 -4%

<sup>11</sup> Voor een PWA-activiteit van respectievelijk 13, 24 en 45 uur per maand.

<sup>12</sup> Actueel inkomen: voor éénverdieners bestaande uit de maximale werkloosheidsuitkering, een PWA-toeslag voor 24 uur PWA activiteit en een verhoogde kinderbijslag; voor tweeverdieners bestaande uit de maximale werkloosheidsuitkering in de 3de periode, een PWA-toeslag voor 24 uur PWA activiteit, het arbeidsinkomen van de partner (tewerkgesteld aan het minimumloon) en de kinderbijslag.



vervolg van Tabel 5: Afhankelijkheidsvallen bij overgang van werkloosheid (aan maximale uitkering) met PWA toeslag<sup>13</sup> naar regulier werken aan minimumloon (voor een deeltijdse tewerkstelling werd rekening gehouden met de inkomensgarantie-uitkering, België, 1997.

	alleenstaande	éénouder (gescheiden) 2ktl (<3 en 8 jaar) geen opvangkosten	éénouder (gescheiden) 2ktl (<3 en 8 jaar) met opvangkosten	eenverdiener geen ktl	eenverdiener 2 ktl (<3 en 8 jaar) geen opvangkosten	tweeverdiener geen ktl	tweeverdiener 2 ktl geen opvangkosten	tweeverdiener 2 ktl met opvangkosten
<b>Actueel inkomen<sup>14</sup></b>	31.164	52.058	50.942	41.642	52.058	54.851	65.593	64.747
<b>overgang PWA (45u) - werk 100%</b>	92 2870 9%	115 -6764 -13%	120 -8453 -17%	109 -3395 -8%	105 -2634 -5%	84 10.493 19%	86 10.817 16%	90 6906 11%
<b>overgang PWA (45u) - werk 50% (Incl. IGU)</b>	112 -3241 -10%	107 -3421 -7%	109 -4122 -8%	107 -2874 -7%	103 -1473 -3%	104 -2251 -4%	103 -1927 -3%	106 -3398 -5%
<b>overgang PWA (45u) - werk 32% (Incl. IGU)</b>	113 -3617 -12%	105 -2690 -5%	106 -2855 -6%	106 -2332 -6%	103 -1494 -3%	110 -5041 -9%	108 -4778 -7%	109 -5477 -8%

<sup>13</sup> Voor een PWA-activiteit van respectievelijk 13, 24 en 45 uur per maand.

<sup>14</sup> Actueel inkomen: voor éénverdieners bestaande uit de maximale werkloosheidsuitkering, een PWA-toeslag voor 45 uur PWA activiteit en een verhoogde kinderbijslag; voor tweeverdieners bestaande uit de maximale werkloosheidsuitkering in de 3de periode, een PWA-toeslag voor 45 uur PWA activiteit, het arbeidsinkomen van de partner (tewerkgesteld aan het minimumloon) en de kinderbijslag.

Deze standaardsimulaties tonen aan dat het Belgische werkloosheidsstelsel in het geval van langdurige werkloosheid aan maximale uitkering afhankelijkheidsvallen genereert. De financiële disincentives gelden voornamelijk voor personen met een laag verdienpotentieel, m.n. laaggeschoolde langdurig werklozen, en doen zich in de eerste plaats voor bij eeninkomensgezinnen. Enkel een alleenstaande gaat er bij de overgang van langdurige werkloosheid met maximale uitkering naar voltijds werken aan een laag loon financieel fundamenteel op vooruit (+9620 BEF/maand). Een eenverdienersgezin verdient bij deze overgang nauwelijks meer en eenoudergezinnen gaan er zelfs financieel op achteruit. De financiële gevolgen van de overgang van langdurige werkloosheid aan maximale uitkering naar deeltijds werken worden ondervangen door het stelsel van de inkomensgarantie-uitkeringen. Toch blijft ook hier de vaststelling van een zeer geringe financiële motivatie bestaan (met een meeropbrengst ten opzichte van een situatie van volledige werkloosheid van 3% tot 14%). Voor éénouders en éénverdieners genereert de werking van de inkomensgarantie-uitkering substantiële afhankelijkheidsvallen bij overgang van deeltijds werk naar voltijds werk, deze vallen zijn groter dan bij overgang van volledige werkloosheid naar voltijds werk. Voor een éénouder met opvangkosten stellen we vast dat dit gezin bij overgang van werkloosheid naar voltijds werk 2819 BEF verliest; bij overgang werkloosheid naar halftijds werk wint dit gezin 1512 BEF; een overgang van deze gesubsidieerde halftijdse tewerkstelling naar een voltijdse reguliere baan resulteert in een verlies van 4331 BEF (door het wegvallen van de inkomensgarantie-uitkering en de verhoogde kinderbijslag).

Met betrekking tot de tweeverdieners stellen we vast dat ook zij, ondanks de lage forfaitaire uitkering in de derde werkloosheidsperiode, een relatief geringe financiële prikkel krijgen tot herintrede op de reguliere arbeidsmarkt, vooral bij herintrede in een deeltijdse baan. De overgang naar een voltijdse baan levert een substantiële financiële verbetering op (tot +17.567 BEF). Dit heeft te maken met een afwezigheid van een verhoogde kinderbijslag bij langdurige werkloosheid voor deze gezinstypes en de lage forfaitaire uitkering in de derde werkloosheidsperiode. Een herintrede in een halftijdse of kleine deeltijd baan levert slechts een gering financieel voordeel op (380 tot 4.800 BEF/maand). De inkomensgarantie-uitkering levert voor deze tweeverdieners immers in het geval van een halftijdse baan niets en in het geval van een 1/3 baan slechts zeer weinig op.

Deze situatie wordt door de werking van het huidige PWA-stelsel nog versterkt. Het financieel voordeel voor alleenstaanden en tweeverdieners bij overgang van langdurige werkloosheid naar voltijds regulier werken aan minimumloon neemt af (voor een alleenstaande: van 9620 BEF in geval van overgang werkloosheid naar voltijds werk; tot 7670 BEF bij overgang werkloosheid met PWA-toeslag voor 13 uur PWA-activiteit; tot 6020 BEF bij overgang werkloosheid met PWA-toeslag voor 24 uur PWA-activiteit en tot 2.870 BEF bij overgang werkloosheid met PWA-toeslag voor 45 uur PWA-activiteit) (voor een tweeverdiener is er een afname van het financieel voordeel van gemiddeld 16.000 BEF bij overgang werkloosheid naar voltijds werken naar gemiddeld 9.000 BEF bij overgang van werkloosheid met een PWA-toeslag voor die 45 uur PWA-activiteiten naar voltijds werk). Het financieel nadeel voor de overige gezinstypes (eenouders en eenverdieners) neemt door de werking van het PWA-stelsel toe (tot -8453 BEF/maand bij overgang van een maximale PWA-tewerkstelling naar een voltijdse baan voor een éénoudergezin met kinderopvangkosten).

De feitelijke financiële incentieven die gelden voor alleenstaanden en tweeverdieners bij herintrede in een voltijdse reguliere baan aan een laag loon, moeten bovendien enigszins

gerelativeerd worden. Voor een relatief kleine meeropbrengst moet een alleenstaande verhoudingsgewijze een enorme méér-inspanning leveren (namelijk, afhankelijk van het huidig aantal gepresteerde uren in het PWA, variërend van 131 tot 163 uur per maand méér te werken). Dit wordt verduidelijkt aan de hand van tabel 6 waarin de opbrengst van regulier werken en tewerkstelling in het kader van het PWA wordt voorgesteld. Deze tabel toont aan dat de opbrengst per uur van een gesubsidieerde PWA-baan fundamenteel hoger is dan deze van een niet gesubsidieerde baan. De opbrengst per uur van een gesubsidieerde (via de inkomensgarantie-uitkering) deeltijd baan is groter dan deze van een reguliere voltijdse baan. Gelijkwaardige vaststellingen kunnen worden gedaan met betrekking tot de tweeverdieners: in ruil voor een relatief kleine meeropbrengst moet een gezin een groot aantal uren meer arbeid leveren en de opbrengst per uur van één reguliere baan + één gesubsidieerde baan is groter dan de opbrengst van twee reguliere banen.

Deze vaststellingen zijn contradictorisch met de doelstelling van een activerend (in casu subsidiërend) beleid, nl. langdurige uitkeringsafhankelijkheid verminderen en de tewerkstellingskansen van langdurig werklozen vergroten. Het relatief genereuze statuut<sup>15</sup> van de PWA's in vergelijking met reguliere arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, houdt het gevaar in van een gebrekkige doorstroming.

Deze afhankelijkheidsvallen zijn des te meer problematisch daar de toegang tot het stelsel in principe onbeperkt is in tijd (eenmaal in het stelsel wordt geen maximumduur van een gesubsidieerde arbeidsplaats bepaald). Overigens leidt het stelsel van de PWA's tot een onbeperkt uitkeringsrecht voor alle gezinscategorieën en dit door het niet langer van toepassing zijn van art. 80 (nl. schorsing wegens langdurige werkloosheid) bij voldoende gepresteerde arbeidsuren in het kader van het PWA.

De theoretische afhankelijkheidsvallen worden versterkt door het feit dat gesubsidieerde tewerkstelling onvoldoende gekoppeld wordt aan vorming en opleiding. Het gevaar bestaat dat het gesubsidieerde circuit een eindstation vormt in plaats van een nieuw startpunt. Enquête-onderzoek van Van Brempt (1997) bij PWA's in Vlaanderen heeft aangetoond dat slechts een kleine minderheid (11,5%) van de onderzochte PWA's hieraan enige aandacht besteedt. Een recente wijziging in de reglementering probeert hieraan enigszins tegemoet te komen, m.n. ten minste 1/4 van de inkomsten die het PWA realiseert uit de PWA-cheques moet aangewend worden ter financiering van vorming en opleiding van werklozen die in het Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap zijn ingeschreven (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 1997: 170). Omdat er echter geen structurele samenwerkingsverbanden zijn tussen de PWA-diensten en de VDAB mag evenwel getwijfeld worden aan de effectiviteit van deze maatregel.

---

<sup>15</sup> Dit genereuzere statuut betreft enerzijds het hoger beschreven financiële aspect, waarbij het beloningsniveau voor een werkloze (uitkering + PWA-toeslag) voor vele gezinstypes gevoelig boven het netto minimumloon ligt; anderzijds biedt PWA-arbeid de mogelijkheid om met een zeer kleine en bovendien zeer flexibele deeltijd baan (waaraan in gezinnen met jonge kinderen een reële behoefte bestaat) een redelijk inkomensniveau te bereiken, wat bij een reguliere arbeidsplaats aan de onderkant van de arbeidsmarkt uitgesloten is.

Tabel 6: Opbrengst van regulier werken en tewerkstelling in PWA per uur voor de verschillende gezinstypes, België, 1997.

	alleenstaande	éénouder (gescheiden) 2ktl (<3 en 8 jaar) geen opvang- kosten	éénouder (gescheiden) 2ktl (<3 en 8 jaar) met opvang- kosten	eenverdiener  geen ktl	eenverdiener  2 ktl (<3 en 8 jaar) geen opvang- kosten	tweeverdiener  geen ktl	tweeverdiener  2 ktl  geen opvang- kosten	tweeverdiener  2 ktl  met opvang- kosten
<b>opbrengst werken per uur</b>								
100% baan	193	257	241	217	281	186	217	204
50% baan	317	553	532	441	575	199	241	232
32% baan	492	882	859	702	901	215	262	255
<b>opbrengst PWA per uur</b>								
13 uur PWA	2028	3635	3614	2834	3635	265	322	319
24 uur PWA	1167	2038	1132	1604	2038	259	312	308
45 uur PWA	693	1157	2015	925	1157	248	297	293

## 5 Besluit

1. De sociale, politieke en economische verantwoording voor de subsidiëring van langdurig werklozen (inzonderheid door de recycling van uitkeringsgeld) is gelegen in:
  - a) de strijd tegen sociale uitsluiting, zowel onder de vorm van een tekort aan inkomen als onder de vorm van een tekort aan werk;
  - b) de invulling van latente behoeften naar zorg- en diensten die thans wegens een te hoge kostprijs onvervuld blijven;
  - c) het overbruggen van het 'risico' dat werkgevers lopen bij de aanwerving van langdurig, laaggekwalificeerde werklozen.
2. Om deze doelstellingen - op duurzame wijze - te bereiken moeten subsidiëringssystemen evenwel aan volgende voorwaarden voldoen:
  - a) om het risico van een duale arbeidsmarkt te ontwijken en om volwaardig inhoud te geven aan een beleid ter bestrijding van sociale uitsluiting moeten bedoelde systemen 'opwaartse mobiliteit' stimuleren en de 'activering van potentialiteiten' vooropstellen;
  - b) om oversijpelingseffecten en concurrentievervalsing te vermijden moet de subsidiëring streng gericht zijn op regulier nieuw te scheppen activiteiten en een tijdelijk en uitzonderlijk karakter hebben;
  - c) vanuit legitimiteitsoverwegingen en vanuit de prioritaire doelstelling van opwaartse mobiliteit moet er een billijke verhouding blijven bestaan tussen de prijs van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde arbeid van gelijke aard.
3. Het PWA-systeem is sterk gericht op nieuw te scheppen (reguliere) activiteiten en heeft aan een behoorlijk aantal werklozen een (in sommige gevallen noodzakelijk) inkomenssupplement door arbeid bezorgd. Het leidt geen twijfel dat vanuit het standpunt van (financiële) armoedebestrijding het PWA-stelsel positief moet beoordeeld worden, temeer daar de sociale zekerheid sensu stricto op dit vlak op duidelijke grenzen is gestoten.
4. Evenwel dienen volgende kritische kanttekeningen te worden geplaatst bij het bestaande PWA-stelsel.
  - a) het PWA-systeem versterkt de afhankelijksvallen van de werkloosheid. Vooral voor eenverdieners en eenouders en zowel bij overgang naar een voltijdse als naar een deeltijdse baan is er nauwelijks een financiële prikkel of is het resultaat zelfs verlieslatend. Gegeven de relatief hoge kostprijs van het PWA-stelsel (thans 732 miljoen, exclusief werkloosheidsuitkeringen) is dit enkel te verantwoorden indien zulks (a) invulling geeft aan effectief nieuwe behoeften en/of indien zulks (b) de opwaartse mobiliteit en de activering van de potentialiteiten van langdurig werklozen stimuleert en aldus hun kansen op de arbeidsmarkt verhogen;
  - b) evenwel dient te worden opgemerkt dat gegeven de aard van de toegelaten PWA-activiteiten (zie lijst in voetnoot 3) niet zozeer nieuwe activiteiten vorm krijgen maar veeleer sprake is van een verschuiving van de informele naar de formele sector (dit betekent tevens een verschuiving van arbeid door outsiders naar arbeid verricht door insiders van de sociale zekerheid; zie p. 4).
  - c) daarnaast dient gesteld dat het PWA-systeem - vanuit de opzet - weinig gericht is op het activeren van de potentialiteiten van langdurig werklozen: de koppeling aan opleiding en vorming is zo goed als onbestaande; de verrichte arbeid blijft een uitgesproken niet-professioneel karakter behouden; het recht op

werkloosheidsuitkering (en derhalve de gesubsidieerde PWA-activiteit) is onbeperkt in duur; PWA'ers worden voor het bemiddelings- en opleidingsbeleid zelfs onzichtbaar in zoverre zij zich kunnen laten vrijstellen van de verplichte inschrijving als werkzoekende;

- d) ook het feit dat werkgevers meer dan gecompenseerd worden voor de (vermeende) risico's bij de aanwerving van langdurig werklozen heeft voor gevolg dat er wellicht vervalsing van concurrentie ontstaat met bepaalde sectoren van de markt. Dit moge blijken uit de (vanuit een bepaalde logica terechte) vraag van bv. poetsbedrijven om ook te kunnen genieten van een gelijkaardige subsidiëring.

Overigens weze opgemerkt dat de aanzienlijke fiscale aftrekken (466 mln.) ongetwijfeld hogere gezinsinkomens ten goede komen.

## 6 Bibliografie

- D'ALCANTARA, G., WARDENIER, R. (1997), *De socio-professionele statuten uit de Sociale Zekerheid in België: scenario's 1975 - 2050 per leeftijd en geslacht*. Leuven/Apeldoorn: Garant; 393 p.
- CANTILLON, B. (1992), *De verzadigde sociale zekerheid*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid; 31p.
- CANTILLON, B., MARX, I. (1995), *Naar een sociaal doelmatig tewerkstellingsbeleid*. Brussel: Koning Boudewijnstichting; 38 p.
- CANTILLON, B., MARX, I. (1995b), 'De nieuwe sociale kwestie', *Samenleving en Politiek*, Jg. 2(7): 28-34.
- CANTILLON, B., MARX, I., VAN DEN BOSCH, K. (1996), *Armoede, arbeidsmarkten en sociale zekerheid in de landen van de OESO*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid; 38 p.
- COMMISSIE SOCIALE AANGELEGENHEDEN SENAAT (1997), *Werkloosheid en Maatschappelijke uitsluiting*. Brussel: Senaat; 125 p.
- DE LATHOUWER, L. (1996), *Universaliteit en selectiviteit in de werkloosheidsstelsel. Een vergelijkende studie van België en Nederland*. (proefschrift), Antwerpen: Universiteit Antwerpen: 475 p.
- DE LATHOUWER, L. (1997), 'Het Belgisch werkloosheidsstelsel in internationaal perspectief', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, nr. 2.
- IRES (1996), "Emploi et chômage: les politiques Belges à l'épreuve des faits", Journée d'étude de l'IRES, 23 Octobre 1996, Louvain-la-Neuve.
- LINBECK, A., e.a. (1994), *Turning Sweden around*. Cambridge MA.: MIT Press.
- MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID (1997), *Het federaal werkgelegenheidsbeleid. Evaluatierapport 1997*. Brussel: Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid; 192 p.
- MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, (1996) *Sociale nota 1996*. 's Gravenhage: SDU uitgeverij.
- OECD (1997), *Policies for low-paid workers and unskilled job seekers*. Paris: OECD; 59p.
- ROSANVALLON, P. (1995), *La nouvelle question sociale: repenser l'état-providence*. Paris: Editions du Seuil; 223 p.
- SCHOKKAERT, E., SPINNEWYN, F. (1996), 'Sociale verzekering en bestaansonzekerheid: een offensieve strategie', *Leuvense Economische Standpunten*, Leuven: KUL; 25 p.
- SIMOENS, P. (1997), 'De verdringing van laaggeschoolden op de Belgische arbeidsmarkt', *Nieuwsbrief van het Steunpunt Werkgelegenheid Arbeid en Vorming*, nr 3, 96- 99.
- TAN, B. (1997), *Een collectieve groei in (hogere) onderwijsdeelname, maar blijvende sociale ongelijkheden*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid (niet gepubliceerd).
- VAN BREMPT, K. (1997), *PWA's in Vlaanderen, een brug tussen twee werelden?* Brussel: SEVI; 167p.
- VAN HAEGENDOREN, M., DOUMEN, P. (1994), 'De Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen in de periode 1987-1993: een succes?', *OSW*, nr. 5, Diepenbeek: LUC; 43 p.
- VAN STEENBERGE, J., KLOSSE, S., VAN DIJK, H. (1995), *Niet Arbeid? Wel Arbeid!* Brussel: Koning Boudewijnstichting, 61 p.

## 7 Bijlage

### 7.1 Methodologie bij standaardsimulaties

Standaardsimulaties zijn een geëigende techniek om het verschil in inkomen tussen werken en werkloosheid weer te geven. In het bijzonder laten standaardsimulaties toe om de cumulatie en de samenhang tussen diverse institutionele arrangementen inzichtelijk te maken. De financiële positie van werklozen wordt in grote mate bepaald door de regelgeving van de werkloosheidsverzekering, daarnaast spelen andere variabelen als fiscaliteit (huwelijksquotiënt, decumul, aftrek voor personen ten laste, ...), kinderbijslagen, kinderopvangkosten, arbeids- of vervangingsinkomen van de partner een belangrijke rol. Deze variabelen worden dan ook opgenomen in de berekening van de afhankelijkheidsvallen. We berekenen het bruto-netto traject voor werken en niet-werken voor een aantal verschillende huishoudtypes (alleenstaande, éénouder met 2 kinderen ten laste, eenverdiener zonder kinderen ten laste, eenverdiener met twee kinderen ten laste, tweeverdiener zonder kinderen ten laste en tweeverdiener met twee kinderen ten laste). Deze bruto-netto trajecten worden als volgt berekend:

bruto jaarinkomen
- sociale bijdragen
+ bruto inkomensgarantie-uitkering
- belastingen (inclusief fiscale aftrekken voor kinderen ten laste, kinderopvangkosten)
- gemeentebelasting
- crisisbijdrage
+ (verhoogde) kinderbijslagen
- kinderopvangkosten
<hr/>
netto beschikbaar inkomen

Voor de berekening van deze bruto-netto trajecten werden volgende concrete uitgangspunten gekozen.

1. Hoogte van de werkloosheidsuitkering: er werd uitgegaan van een maximale werkloosheidsuitkering. Deze optie is te verantwoorden vanuit de vaststelling dat dit maximum vrij vlug bereikt wordt.
2. Inkomen bij herintrede in de arbeidsmarkt: we veronderstellen hier een tewerkstelling aan het minimumloon aangezien het hier laaggeschoolde langdurig werklozen betreft, die bijgevolg een zeer laag verdienpotentieel hebben. Bij herintrede in een deeltijdse baan werd het inkomen proportioneel met de omvang van de betrekking berekend en werd de inkomensgarantie-uitkering in rekening gebracht.
3. Inkomen van de partner bij tweeverdieners: voor de verdienende partner werd uitgegaan van een voltijdse tewerkstelling aan het minimumloon. Deze keuze is te verantwoorden gezien de hoge mate van homogamie (laaggeschoolden huwen met laaggeschoolden) en bijgevolg de grote kans op een laag verdienpotentieel van de partner van de langdurig werkloze. In de toekomst zullen verdere verfijningen worden doorgevoerd.



4. Aantal kinderen ten laste en berekening van de kinderbijslagen: we gingen uit van een situatie met twee kinderen ten laste, één kind van 8 jaar en één kind jonger dan 3 jaar. Voor de berekening van de kinderbijslagen werd rekening gehouden met het aantal kinderen in het gezin, de rang en de leeftijd van de kinderen; en voor langdurig werkloze eenverdieners en deeltijds werkenden met een inkomensgarantie-uitkering werd een verhoogde kinderbijslag in rekening gebracht.

5. Kinderopvangkosten: kinderopvangkosten werden in de standaardsimulaties aangerekend voor twee gezinstypes nl., eenoudergezinnen en tweeverdienersgezinnen (voor de overige gezinstypes werden geen kinderopvangkosten verondersteld). Er werden opvangkosten verondersteld voor één kind (nl. voor het kind jonger dan 3 jaar). De kinderopvangkosten werden berekend op basis van de officiële tarieven van Kind en Gezin en werden berekend in functie van het voltijds of deeltijds (regulier of in PWA-verband) werken van de ouder(s).

## 7.2 Tabellen

Tabel 1a: Relatieve meeropbrengst van voltijds werken tov uitkeringsafhankelijkheid (met PWA-toeslag) en het absoluut en relatief aantal uren méér te werken om deze meeropbrengst te realiseren, België, 1997.

	Alleenstaande meeropbrengst (in %)	aantal uren per maand méér te werken (absoluut)	aantal uren per maand méér te werken (in %)
Overgang 13u PWA naar 100% regulier werk	29%	163u/m	1254%
Overgang 24u PWA naar 100% regulier werk	21%	152u/m	633%
Overgang 45u PWA naar 100% regulier werk	9%	131u/m	291%

Tabel 1b: Relatieve meeropbrengst van voltijds werken t.o.v. uitkeringsafhankelijkheid (met PWA-toeslag) en het absoluut en relatief aantal uren méér te werken om deze meeropbrengst te realiseren, tweeverdieners, België, 1997.

	tweeverdiener geen ktl meeropbrengst in % <sup>16</sup>	tweeverdiener 2 ktl, geen opvangkost meeropbrengst t in %	tweeverdiener 2 ktl met opvangkost meeropbrengst t in %	aantal uren per maand méér te werken (absoluut)	aantal uren per maand méér te werken (in %) <sup>17</sup>
Overgang 13u PWA naar 100% regulier werk <sup>18</sup>	31%	26%	19%	163u/m	86%
Overgang 24u PWA naar 100% regulier werk	26%	22%	16%	152u/m	76%
Overgang 45u PWA naar 100% regulier werk	19%	16%	11%	131u/m	59%

<sup>16</sup> Het gaat hier steeds om een meeropbrengst van werken ten opzichte van werkloosheid met PWA-toeslag en dit voor het totale gezinsinkomen.

<sup>17</sup> Dit wil zeggen: hoeveel % moet het gezin meer gaan werken, in vergelijking met de situatie van uitkeringsafhankelijkheid, om deze meeropbrengst te realiseren.

<sup>18</sup> Hiermee bedoelen we de overgang van een situatie van 1x werkloosheid en 1x voltijds regulier werken (het gaat hier om tweeverdieners) naar een situatie van 2x voltijds regulier werken.