

Ervaringen met werkervaring

Waarheen met het Vlaamse werkervaringsbeleid?

Een belangrijk VESOC-debat over WEP-plus komt eraan. WEP-plus, getoetst aan het werkgarantie-idee! Het meest concrete ambitieuze werkgarantieplan na dit van Ignace Lindemans (het Derde Arbeidscircuit) is nog steeds wat vervat zat in het Programma van de Groep van Leuven uit 1997: "Aan de 30 000 werkzoekenden die vijf jaar werkloos zijn, en de 12 000 die deze grens jaarlijks bereiken, moet een reguliere baan worden aangeboden in de particuliere, de openbare of gesubsidieerde sector (...). Stapsgewijs moet dit programma (...) uitgebreid worden naar werkzoekenden die minder lang werkloos zijn". Op zich was het niet meer dan een concretisering van een van de ambitieuze voorstellen uit het Algemeen Verslag over de Armoede uit 1995, sterk gesteund door de twee grote vakbonden.

Vergeleken bij vroegere of buitenlandse concepten, vallen een aantal accenten op:

- *reguliere baan*, m.a.w. normaal arbeidscontract, geen opleidingscontract en zeker geen 'workfare'-benadering van werken met behoud van de uitkering;
- *tijdelijk karakter*, anders dan in vroegere garantielannen, zoals het bovenvermelde DAC dat eind jaren als concept binnen het ACV werd ontwikkeld;
- *sterke focus op zeer langdurig werklozen*, in contrast met de Deense garantielbenadering die al snel op gespannen voet komt te staan met de preventieve 'plugging the hole'-benadering¹ van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren;
- *combinatie van instroom- en stockbenadering*: niet enkel wie nieuw instroomt in de zeer langdurige werkloosheid, maar ook wie de grens inzake werkloosheidsduur al enige tijd heeft overschreden;
- *geen 'menu'-benadering* als in Denemarken of de Verenigde Staten, maar een eenduidige for-

mule, als sluitstuk van falende inspanningen op een vroeger tijdstip;

- *geen voorliefde voor jongeren*, anders dan in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk of Denemarken, ook omdat jeugdwerkloosheid in Vlaanderen niet systematisch als bijzonder probleem werd ervaren, twee pieken daargelaten (de 'no future'- en Jongerenmarsperiode rond 1980 enerzijds en de periode van de afschaffing van dienstplicht begin jaren '90 anderzijds).

Gezien het moest gaan om een regulier contract, is het verplichtend karakter nooit echt een discussie geweest. In elk geval werd er geen specifiek debat rond gevoerd buiten het kader van het algemene debat over gegevenstransmissie vanuit VDAB of sanctionering door OCMW of RVA.

Waar staan we vandaag? En waar moeten we naar toe? We bekijken zes richtingen.

Meer werkervaring?

De Leuvense werkgarantiebenadering ligt nog ver buiten bereik.

Vlaanderen is slechts een beetje opgeschoven in de richting van de 30 000 werkervaringsplaatsen van het Programma van Leuven. Een heel klein beetje. De vervanging van de techniek van geplafonneerde trekkingsrechten door de ongeplafonneerde formule van activering van de uitkering (via de

werkloze) moest zorgen voor uitbreiding tot 6 000. Het Vlaamse gewest is echter blijven steken op 3 500. Oorzaken zijn enerzijds de gebrekkige interesse bij de promotoren (gezien ook de concurrentie van andere maatregelen, zoals de Smetbanen), anderzijds allerlei toeleidingsproblemen die hetzij aan de VDAB, hetzij aan de werkzoekenden, hetzij aan het werkervaringsstelsel zelf worden geïmpu-teerd. Daardoor bleef een budget braak liggen, dat inmiddels door Begroting werd ingepalmd: op de begroting 2001 werd voor het WEP-plus-plan 380 miljoen minder voorzien voor werkervaring, een aderlating van 1,48 naar 1,10 miljard. Dit lijkt bezwaarlijk verenigbaar met de intentie in het laatste Vlaamse regeerakkoord om het aantal werkervaringsplaatsen met 7 500 uit te breiden. Die fraaie resultaatverbintenis – “Daarnaast moet er een uitbreiding komen met 7 500 eenheden van de doorstromingsprojecten waarin werkervaring wordt opgedaan” – lijkt vandaag onder de mat geveegd.

Nepstatuut?

Mede omwille van de budgettaire beperkingen, gaan opnieuw stemmen op om over te schakelen naar een statuut dat voor de overheid merkkelijk goedkoper is. Dit is sluipend al bezig. Minister Landuyt van Werkgelegenheid trekt sterk de kaart van de individuele beroepsopleiding in de onderneming (IBO), zoals we dit ook zien in het Vlaamse startbanenplan, en telt die mee voor het objectief van 7 500 extra. Voor de overheid is het een erg goedkope formule die hoogstens wat tussenkomst in de begeleiding kost. De ‘loonkost’ wordt immers door de VDAB omgeslagen naar de werkgevers.

Maar, zoals begin jaren '90, wordt ook het statuut in het eigenlijke werkervaringsbeleid in vraag gesteld en wil de Vlaamse regering afstappen van het arbeidscontract dat door de Groep van Leuven werd bepleit. Dit moet toelaten met gelijke, of liever verminderde, overheidsmiddelen, meer werkervaringsplaatsen te creëren. Alsof een verslechtering van het statuut echt kan bijdragen tot de actuele toeleidingsproblemen... Daartoe dient eerder werk te worden gemaakt van een geïntegreerd Vlaams actieplan tegen de werkloosheidsvallen die instroom in werkervaring belemmeren, versterkt door federale incentives.

Werkervaring in de profit?

Zoals ook voorgesteld in het Programma van de Groep van Leuven, is er van regeringszijde behoorlijk wat animo om het werkervaringsbeleid te verruimen tot de commerciële sector. De vorige regering beoogde dit met het WEP-privé-plan, inmiddels stopgezet wegens gering succes. De huidige regering trok totnogtoe vooral de kaart van IBO, in het bijzonder voor jongeren (zie hoger). Vandaag liggen echter ook voorstellen voor om het werkervaringsplan (WEP-plus), in het kader van doorstromingsprogramma's, te verruimen naar de profitsector. Dit moet in het bijzonder gebeuren via de techniek van ‘pooling’ van werkervaringscontracten bij lokale besturen of VZW's, met detachering vanuit die pools naar onder meer commerciële bedrijven. Model hiervoor staan de Nederlandse banenpools, maar dan op ruwe hoofdlijnen, zonder veel aandacht voor de garanties die in Nederland worden ingebouwd tegen misbruik: inleenvergoeding, toestemming, ondernemingsraad, maximum aantal gedetacheerden, ...

Overigens is nog de vraag of dit inpasbaar is in het huidige beleid. Gezien Vlaanderen, omwille van de federale cofinanciering via geactiveerde uitkeringen, er alle voordeel bij heeft te werken in het kader van de federale doorstromingsprogramma's, blijft men ook gebonden aan de beperking tot activiteiten van niet-commercieel nut. Weliswaar is federaal inmiddels ook de opening gemaakt voor formules van detachering, maar dan enkel binnen de non-profit. Noch de poolingformule, noch de detachering naar commerciële bedrijven moet uitgesloten worden in een modern werkervaringsbeleid, zeker wanneer daardoor meer uitzicht kan geboden worden op duurzaam werk voor langdurig werklozen. Ook kan het bij jobrotatie (vervanging van een werknemer in opleiding door een werkloze die zo een werkplekopleiding krijgt) een handig instrument zijn om de problematiek van de dubbele loonkost uit de weg te gaan. Maar dan is wel een meer doordacht voorwaardenbeleid nodig, in dialoog met de sociale partners.

Soepeler toegang?

Zowel vanuit de toeleiders (VDAB vooral) als vanuit de huidige promotoren is er al jaren zware druk

om de doelgroepcriteria aanzienlijk te versoepelen. De regering had daar meestal oren naar. De sociale partners hebben totnogtoe het been stijf gehouden. Van vakbondszijde ligt een versoepeling om diverse redenen moeilijk.

Deels is het immers symptoombestrijding. Al kort na de start van de Weer-Werk-actie begin jaren '90 kreeg de begeleiding van langdurig werklozen vanuit de VDAB alsmaar minder prioriteit, wat werd versterkt eerst door de federale, dan door de Europese vraag naar meer preventief beleid (begeleidingsplan, resp. Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren). Dat daardoor de toeleiding begint te haperen is voorspelbaar. Dit probleem wordt echter beter beantwoord door een meer systematische curatieve begeleiding van (zeer) langdurig werklozen.

Andere reden is dat de garantie-idee van het Programma van Leuven en het Algemeen Verslag over de Armoede zo op de tocht komt te staan. Door de doelgroep aanzienlijk uit te breiden, kan een afdwingbaar recht op werkervaring nog amper gerealiseerd worden.

En tot slot wordt gevreesd dat een verruiming naar kortdurig werklozen aanzienlijke afomingseffecten teweegbrengt. Dit kan ondervangen worden door adequate screeningstechnieken. Alleen moet er eerst voldoende evidentie zijn dat deze valide en betrouwbaar zijn. De vakbonden zouden meer vertrouwen hebben in werkervaring voor kortdurig werklozen, moesten ze niet permanent worden geconfronteerd met IBO's voor goed bemiddelbare werklozen, die op een krappe arbeidsmarkt alleen maar een overbodige tussenschakel blijken te zijn.

Overigens, de vraag of het correct is een werkloze te laten wachten wanneer vaststaat dat hij een hoge kans op langdurige werkloosheid heeft, kan altijd gepareerd worden met de vraag of het billijk is bij keuze tussen een kortdurig en een langdurig werkloze de eerste vooruit te steken.

Flexibeler duurtijd?

Een aanverwante discussie betreft de 'flexibilisering' van de duur van de werkervaringscontracten, vandaag vastgesteld op één jaar. Flexibilisering kan

uiteraard ook inkorting betekenen, maar veelal wordt toch verlenging beoogd. De sociale partners aarzelden totnogtoe om op die vraag in te gaan, zodat de ruime verlengingsmogelijkheden die het federale beleid inzake doorstromingsprogramma's biedt, op Vlaams vlak braak zijn blijven liggen. De oudsten herinneren zich nog de praktijk begin jaren '90, waarbij verlenging soms wel de regel leek, een die moeizaam werd teruggedrongen door het tweesporenbeleid met enerzijds langdurige contracten in het kader van de sociale werkplaatsen en anderzijds kortere trajecten van één jaar. Bepaalde leerwerkplaatsen verschillen vaak in niets van andere vormen van sociale economie, waarbij de verleiding altijd groot is om de werklozen met het geringste rendementsdeficit ofte hoogste loonvermogen zo lang mogelijk te houden.

We zien ook hoe tal van promotoren het werkervaringsbeleid oneigenlijk blijven gebruiken om nieuwe non-profit-tewerkstelling uit te bouwen. Met nieuwe non-profit-tewerkstelling is niks mis, alleen is dat niet de eerste functie van het werkervaringsbeleid.

Het gijzelen van de werklozen ligt soms niet veraf. Creëer nieuwe jobs via werkervaringscontracten en probeer nadien overheid en publieke opinie warm te maken voor blijvende subsidiëring. Hoe erg is het niet voor de werkloze en hoe schadelijk voor de publieke dienstverlening moest die job verdwijnen. Lukt dat niet onmiddellijk, schuif je de werkloze – die je inmiddels hebt beloofd dat hij wel aan het werk zou kunnen blijven – door naar een Smetbaan, zodat je wat tijd wint om overheid en publieke opinie te bewerken. Uiteraard kan dit hoogst zinnig zijn voor de betrokken werkloze. Alleen is nooit de vraag gesteld of een ander traject niet sneller tot duurzame integratie in het arbeidsproces had geleid. Wanneer promotoren uitzicht op verlenging wordt gegeven, bestaat het risico dat ze minder intens of in elk geval minder doelmatig gaan werken op de competenties die nodig zijn voor snelle inschakeling in het arbeidsproces.

Niet dat het debat over flexibilisering van de duurtijd uit de weg moet worden gegaan, maar dan moet het in elk geval in twee richtingen worden gevoerd (werkervaring zolang als nodig, maar ook zo kort als mogelijk) en moeten ook absolute garanties worden geboden dat het beperkt blijft tot

werklozen die verlenging nodig hebben voor een verdere verhoging van de sleutelcompetenties op de arbeidsmarkt en tot promotoren die er alles voor doen om het zo kort als mogelijk te doen.

Betere begeleiding?

Ruimer roept dit laatste de vraag op naar een strenger toezicht op de kwaliteit van het traject dat in de leerwerkplaatsen wordt doorlopen. In het voortreffelijke evaluatierapport over het WEP-plus-plan van de Administratie Werkgelegenheid² wordt de vinger op de wonde gelegd. Veel promotoren blijven werkervaring beschouwen als extra-hulp, met weinig begeleiding, weinig aandacht voor de aanpassing van de job aan de werkloze, weinig voorbereiding, meer aandacht voor het belang van de organisatie dan voor het belang van de werkloze en te weinig aandacht voor doorstroming naar het normaal economisch circuit. Uit de evaluatie blijkt trouwens dat één op vijf promotoren geen individueel begeleidingsplan kon voorleggen, wat de vraag oproept naar het sérieux waarmee wordt toegekeken op die erkenningsvoorwaarde. In elk geval zal de kwaliteit van de werkervaring sterker moeten worden bewaakt. Dit kan deels door de opvolging van de doorstromingsresultaten, in zoverre dat voldoende verfijnd gebeurt, met zo weinig mogelijk sjoemelruimte. Echter, net als in het nieuwe ESF-beleid (zwaartepunten 1 en 2 van doelstelling 3), zal een aangepaste procesbewaking moeten worden ontwikkeld, met intrekbare kwaliteitslabels. Het ACV stelde op zijn laatste Vlaamse ACV-dagen (16-17 maart 2001) trouwens voor om voor alle vormen van gesubsidieerde

opleiding op de werkplek naar een stelsel van kwaliteitsauditing en -certificatie te gaan.

Tot besluit

Werkervaring is een voortreffelijke formule voor een welbepaalde groep risico-werklozen, in het bijzonder zeer langdurig werklozen. Het werkervaringsplan moet daarom ook worden uitgebouwd tot een volwaardig werkgarantieplan voor langdurig werklozen, zoals de armen en in hun spoor de Groep van Leuven en de vakbonden het vroegen.

Dat vereist echter niet alleen veel meer inzet van budgettaire middelen, maar ook veel meer aandacht voor de kwaliteit en de doorstroming naar het normaal economisch circuit. Bij nog teveel promotoren is de verleiding te groot om het belang van de organisatie te laten primeren op het belang van de werkloze.

Chris Serroyen
Studiedienst ACV

Noten

1. Zie Serroyen, C., 'Plugging the hole', in Nieuwsbrief van het Steunpunt WAV, 1998, nr. 1-2, 22-28.
2. Administratie Werkgelegenheid (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap), Evaluatie WEP-plus-plan. Een analyse van 510 WEP-plus-projecten van bepaalde duur, december 2000.

