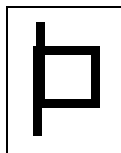


Ontwikkeling van
buurtdiensten

Bakens
voor een debat

Sociaal-economische benadering

JUNI 1996



Federaal Planbureau

Ontwikkeling van buurtdiensten

Bakens voor een debat

Sociaal-economische benadering

JUNI 1996

Deze studie, gepubliceerd door het Federaal Planbureau, is het resultaat van de samenwerking tussen deskundigen van verschillende instellingen.

FEDERAAL PLANBUREAU	LE BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN
<p>Als instelling van openbaar nut onder het gezag van de Eerste Minister en de Minister van Economische Zaken, heeft het Federaal Planbureau een statuut waardoor het, binnen de overheid, over de nodige autonomie beschikt om zijn opdrachten naar behoren uit te voeren.</p>	<p>Organisme d'intérêt public placé sous l'autorité du Premier Ministre et du Ministre des Affaires économiques, le Bureau fédéral du Plan est doté d'un statut qui lui confère, au sein des pouvoirs publics, le degré d'autonomie nécessaire pour le bon exercice de sa mission.</p>
<p>Het Federaal Planbureau wordt ermee belast de sociaal-economische evolutie en de factoren die deze evolutie bepalen, te analyseren en te voorzien en de gevolgen van de keuzes inzake economisch en sociaal beleid in te schatten ten einde de rationaliteit, de doeltreffendheid en de transparantie ervan te verbeteren.</p>	<p>Le Bureau fédéral du Plan est chargé d'analyser et de prévoir l'évolution socio-économique, les facteurs qui déterminent cette évolution et d'évaluer les conséquences des choix de politique économique et sociale en vue d'en améliorer la rationalité, l'efficacité et la transparence.</p>
<p>Het Federaal Planbureau voert eveneens structurele analyses uit op middellange en lange termijn en voornamelijk op economisch en sociaal vlak en op het vlak van het leefmilieu.</p>	<p>Le Bureau fédéral du Plan procède également à des analyses structurelles à moyen et à long terme, principalement dans les domaines économiques, sociaux et environnementaux.</p>
<p>URL</p>	
<p>http://www.plan.be</p>	
PUBLICATIES	PUBLICATIONS
<p>Semestriële publicaties</p> <ul style="list-style-type: none"> - de economische vooruitzichten - de economische begroting 	<p>Publications semestrielles</p> <ul style="list-style-type: none"> - les perspectives économiques - le budget économique
<p>Planning Papers (de laatste nummers)</p> <p><i>Het doel van de "Planning Papers" is de analyse- en de onderzoekswerkzaamheden van het Federaal Planbureau te verspreiden.</i></p>	<p>Planning Papers (les derniers numéros)</p> <p><i>L'objet des "Planning Papers" est de diffuser des travaux d'analyse et de recherche du Bureau fédéral du Plan.</i></p>
<p>72. <i>Le chèque-service obligatoire, analyse macroéconomique d'une politique de réorientation, volontariste et subventionnée, de la consommation des ménages en faveur des services de proximité</i> - M. Saintrain, C. Streel - mars 1995</p>	
<p>73. <i>Onderzoek naar de evolutie van de overheidspensioenen op lange termijn</i> - S. Weemaes - mars 1995</p>	
<p>74. <i>De problematiek van de particuliere consumptie in de Belgische economie</i> - F. Bossier, I. Bracke, M. Englert, M. Lambrecht, C. Streel, M. Vandeveldde, F. Vanhorebeek, P. Wunsch - september 1995</p>	
<p>75. <i>Variantes de réductions des cotisations sociales employeurs et de modalités de financement alternatives</i> - F. Bossier, Th. Bréchet, M. Englert, L. Masure, M. Saintrain, C. Streel, F. Vanhorebeek - décembre 1995</p>	
<p>76. <i>Politiques et mesures destinées modifier les tendances des émissions anthropiques de gaz à effet de serre en Belgique</i> - F. Bossier, Th. Bréchet, N. Gouzée, S. Mertens, P. Vandestein, S. Willems - février 1996</p>	
<p>77. <i>Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité</i> - M. Saintrain, C. Streel - février 1996</p>	

Hebben meegewerkt aan deze studie:

- Michel Englert, Federaal Planbureau
- Koen Hendrickx, Federaal Planbureau
- Jean-François Lebrun, Europese Commissie, Algemene Directie V - Werkgelegenheid, industriële betrekkingen en sociale zaken
- Danièle Meulders, Département d'Economie appliquée de l'Université libre de Bruxelles, Economie du Travail et de l'Emploi
- Robert Plasman, Département d'Economie appliquée de l'Université libre de Bruxelles, Economie du Travail et de l'Emploi
- Michel Saintrain, Federaal Planbureau
- Frans Spinnewyn, Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Economische Studiën
- Catherine Streef, Federaal Planbureau

De auteurs bedanken:

Koen Algoed, Alfons Arijns, Ingrid Bracke, Herman Dekens, Dirk Depauw, Nicole Fasquelle, Jaak Floridor, Bart Hertveldt, Eric Janssens, Eric Meyermans, Marie-Eve Palin, Terry Ruykens, Yves Saks, Patrick Van Brusselen, Maurice Vandevelde, Filip Vanhorebeek, Joost Verlinden, Jan Verschoten, Marleen Vrancken, Saskia Weemaes

De in deze publicatie opgenomen bijdragen vallen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van hun auteurs.

Inleiding

Michel Englert

blz. 9

1 Het definiëren van buurtdiensten: een toekomstverkennde aanpak

Michel Saintrain en Catherine Streel

blz. 13

- A. Inleiding
- B. Een beleid gericht op buurtdiensten
 - 1. Een antwoord op de werkloosheid
 - a. Behoeftte aan... banen!
 - b. Een bijzonder beroep op de gezinnen
 - 2. De uitbouw van een markt
 - a. Sociaal-culturele obstakels
 - b. Economische obstakels
 - c. De obstakels wegwerken?
 - 3. Meer dan een werkgelegenheidsbeleid
- C. Nieuwe activiteiten? Voor nieuwe behoeften?
 - 1. Activiteiten
 - a. “Buurtdiensten” en “nieuwe vindplaatsen van jobs”
 - b. Buurtdiensten aan personen en buurtdiensten aan de gemeenschap
 - 2. Het vervulling van behoeften
 - a. Het “nieuwe” karakter van de behoeften inzake buurtdiensten
 - b. De openbare sfeer
 - 3. Buurtdiensten en informele economische activiteiten
 - a. Buurtdiensten, wederdienst en zwartwerk
 - b. Nationale boekhouding en informele activiteiten
- D. Nabijheid en sectoriële ontwikkeling
 - 1. De nabijheid
 - 2. Nabijheid, concurrentie, productiviteit, sectoriële ontwikkeling
 - a. Nabijheid, concurrentie, productiviteit
 - b. Nabijheid en sectoriële economische ontwikkeling
 - i. Een quataire sector?
 - ii. Markt en nabijheid
 - iii. Een hiaat in de overgang naar de markt
- E. Manieren van productie en regeling
 - 1. De verhandelbare buurtdiensten
 - a. Bedrijven, zelfstandigen
 - b. huishoudelijke diensten
 - 2. De buurtdiensten en de non profit sector
 - a. Collectieve diensten en sociale diensten
 - i. Collectieve diensten
 - ii. Sociale diensten
 - b. Solidaire economie, sociale economie
 - i. Solidaire economie
 - ii. Sociale economie

- F. Samenvatting
 - 1. Een toekomstverkennde aanpak...
 - 2. ... om buurtdiensten te definiëren
- G. Bibliografische gegevens

2 Buurtdiensten en de nationale rekeningen

Koen Hendrickx

blz. 37

- A. Inleiding
- B. Buurtdiensten binnen de internationale standaard
 - 1. De productiegrens
 - a. De theoretische productiegrens: economische versus niet-economische activiteiten.
 - b. Bestemming van de productie: markt versus niet-markt
 - c. De operationele productiegrens binnen het SNA/ESR: huishoudelijke productie
 - d. De operationele productiegrens binnen het SNA/ESR: vrijwilligerswerk
 - e. Overzicht van alle productieve activiteiten
 - 2. De producerende eenheden in het stelsel
 - a. De dubbele sectorindeling
 - b. Institutionele eenheden en institutionele sectoren
 - 3. De waardering van de productie
- C. Buurtdiensten binnen de Belgische nationale boekhouding.
 - 1. De productiebenadering
 - 2. Inkomensbenadering
 - 3. Bestedingsbenadering
- D. Conclusies
- E. Bibliografie

3 Van het Bijzonder Tijdelijk Kader naar de buurtdiensten: op zoek naar het quaternair

Danièle Meulders en Robert Plasman

blz. 63

- A. De buurtdiensten en de daaruit vloeiende arbeidsplaatsen in het Belgisch arbeidsmarktbeleid: 1974-1995
 - 1. Typologie van het tewerkstellingsbeleid
 - 2. Chronologie en krachtlijnen van het Belgisch tewerkstellingsbeleid
 - a. 1974-1982
 - b. 1982-1986
 - c. 1987-1990
 - d. Na 1990
 - e. Evolutie
 - 3. Classificatie van de maatregelen ter opslorping van de werkloosheid in België sinds 1974 volgens de typologie van de verschillende vormen van tewerkstellingsbeleid
 - 4. Rechtstreekse jobschepping
 - a. De rechtstreekse jobscheppingen door de overheid sinds 1974
 - i. De door de overheid tewerkgestelde werklozen (TWW)
 - ii. De bijzonder tijdelijke kaders (BTK)
 - iii. Het derde arbeidscircuit (DAC)
 - iv. Het Interdepartementeel Budgetair Fonds ter bevordering van de werkgelegenheid (IBF)
 - v. De gesubsidieerd contractuele agenten (Gesco)
 - vi. De tijdelijke aanwerving door een OCMW

- vii. Het "PRIME" programma
- viii. De Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen
- b. Evolutie van de tewerkstellingsmaatregelen
- 5. Kost en financiering van de rechtstreekse jobscheppingen door de overheid
- B. De jobscheppingen en de leniging van niet door de markt gedekte behoeften
 - 1. Voor 1975: externe factoren
 - 2. Na 1975: de werkgelegenheid wordt de doelstelling
- C. Nieuwe behoeften of nieuwe invulling van hun financiering
 - 1. De bejaardenhulp en de last wegend op de jonge generaties
 - 2. De schoolhulp en -achterstand en de herstructurering en financiering van het onderwijs
 - 3. Het debat over het Uitrustingsfonds en Collectieve Diensten
- D. Welke prijzen voor welke vraag
 - 1. Van het BTK naar de PWA: zwakke vraag of beperkte middelen
 - 2. Arbeidsduur en buurtjobs
- E. Buurtjobs en statuut
- F. Besluit

4 Buurtdiensten en werkloosheid: wat staat er op het spel?

Frans Spinnewyn

blz. 79

- A. Het economisch kader voor een analyse van buurtdiensten
- B. De loonwage, de loonkost en onvervulde behoeften
- C. Vrijstelling van sociale bijdragen versus subsidiëring
- D. Subsidiëring van de tewerkgestelde
- E. Subsidiëring van de consument
- F. Besluit
- G. Referenties

5 Welke plaats voor de buurtdiensten of welke maatregelen voor welk beleid?

Jean-François Lebrun

blz. 95

- A. De ontwikkeling van de buurtdiensten, een actueel onderwerp?
- B. Waarom een overheidsinterventie?
- C. Onderzoek van de maatregelen
 - 1. Geen maatregelen
 - a. Het model van relatieve prijzen
 - b. Gedecentraliseerd en gedereguleerd model
 - 2. De niet op de buurtdiensten gerichte maatregelen
 - a. Maatregelen "compenserende toelage"
 - b. Maatregelen "lage lonen"
 - c. Maatregelen "verhoging van het inkomen"
 - d. "Op dienstverlener gerichte" maatregelen
 - 3. De maatregelen ter inschakeling van werklozen
 - a. "Op de werklozen maar niet op de activiteit gerichte" maatregelen
 - b. "Op werklozen en dienstverleners gerichte" maatregelen
 - c. "Op werklozen en activiteiten gerichte" maatregelen

4. De op de activiteiten gerichte maatregelen
 - a. “Enkel op activiteit gerichte” maatregelen
 - i. Model “reglementering”
 - ii. Model “verbruikstoelage”
 - iii. Model inzake een prijswijziging van de substituten
 - b. De “op activiteit en prestatieverlener gerichte” maatregel
 - i. Overheidsdiensten
 - ii. Model productiesubsidie
 - c. De “op activiteit en begunstigde gerichte” maatregel
 - d. De “op activiteit, werkloosheid, begunstigde en dienstverlener” gerichte maatregel
- D. Besluiten
 1. Naar een afstemming op "activiteiten"
 2. Naar een globale strategie

6 Het verbruik van arbeidsintensieve diensten subsidiëren: macro-economische en budgettaire benadering

Michel Saintrain en Catherine Streef

blz. 121

- A. De ontwikkeling van buurtdiensten: een tewerkstellingsbeleid
 1. De buurtdiensten in het sociaal-politieke debat
 - a. De verklaringen
 - b. De beweegredenen
 2. De werkloosheid van “laaggeschoolden”
 3. Een subsidie voor het verbruik van buurtdiensten om beter aan de behoeften te voldoen
 - a. De “behoeften”?
 - b. Waarom buurtdiensten?
 - c. Waarom een subsidie?
 - d. Het verbruik of de productie subsidiëren?
 - i. Werkingssubsidie
 - ii. Subsidie per eenheid-product
- B. Een simulatie-oefening
 1. Het model
 2. Basissimulatie
 - a. Hypothese inzake de loonvoet
 - b. Hypothese inzake het aandeel van de loonmassa in de waarde van de productie
 - c. Hypothesen inzake de subsidiëringsgraad en inzake het verbruik
 - d. Hypothese inzake de spaarquote
 - e. Overige hypothesen
 - f. Overzicht van de macro-economische en budgettaire resultaten
 3. Variantsimulaties
 - a. Oversijpelings-effect
 - b. Gehalte aan werkgelegenheid
 - c. Beroepsbevolking
 - d. Overige combinaties van hypothesen
 4. Opmerkingen in verband met de toepassing van de subsidie
- C. Tot besluit
- D. Bibliografie



Inleiding

MICHEL ENGLERT
(FEDERAAL PLANBUREAU)

Tekst vertaald uit het Frans

Onder de buurtdiensten verstaan wij dienstverlening aan personen of gemeenschappen die de leefomgeving en het dagdagelijks handelen raken.

De kinderopvang, het onderhoud van het huis, de hulp aan en verzorging van bejaarden, leveringen aan huis, plaatselijk collectief vervoer, het opwaarderen van openbare ruimten zijn een paar voorbeelden van activiteiten die men als “buurtdiensten” zou kunnen bestempelen; laten we van bij het begin opmerken dat het zoeken naar een definitie, waarmee al die activiteiten precies zouden kunnen worden omschreven, een probleem op zich vormt, dat in dit werkstuk ruimschoots aan bod komt.

Waarom is het Federaal Planbureau in de problematiek van de buurtdiensten geïnteresseerd en waarom wil het zijn steentje bijdragen in de overwegingen die omtrent dit thema door verscheidene instellingen werden ontwikkeld?

De buurtdiensten spelen een belangrijke rol binnen de beslissingen en de krachtlijnen van de economische politiek: in de plannen, prioriteiten, programma's ... waarmee men zowel op Belgische als Europees vlak, de grote hedendaagse uitdagingen wil beantwoorden, hebben zij hun plaats naast de meest ambitieuze voorstellen.

Het Witboek van de Europese Commissie van 1993 vermeldt dat volgens de meerderheid van de Lidstaten, de ontwikkeling van arbeidsintensieve dienstenactiviteiten heel wat vooruitzichten inzake werkgelegenheid biedt; één van de vijf prioriteiten inzake werkgelegenheid, die op de top van Essen werden bepaald, heeft betrekking op de ontwikkeling van nieuwe vindplaatsen van werkgelegenheid en activiteit, met name op het vlak van de sociale dienstverlening; in de Belgische regeringsverklaring van 1995 heeft men het over de ontwikkeling van de sociale economie en van het buurtwerk; het Belgische meerjarenplan voor de werkgelegenheid van oktober 1995, tenslotte, vermeldt uitdrukkelijk de mogelijkheid om jobs te creëren in de buurtdiensten.

De jongste jaren hebben bepaalde landen activiteiten, die in dit kader passen, aangemoedigd, met name door middel van subsidies, fiscale en para-fiscale aftrekmogelijkheden, enz. Het “home service scheme” in Denemarken, de “chèque-emploi-service” in Frankrijk, het “Banenplan” in Nederland of de “P.W.A.-cheque” in België zijn evenveel voorbeelden van maatregelen in verband met buurtdiensten¹.

1. Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen.

De door de overheid terzake genomen initiatieven werden niet steeds unaniem onthaald. In België hebben de publiciteitscampagnes voor de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen, met populaire slogans als “Gaston van het PWA laat er geen gras over groeien” en “Met Sabine van het PWA gaat ons huishouden ietsjes sneller”, de controversale samengebonden en zijn uitgelopen op soms heftige discussies in het Parlement.

De bevordering van de buurtdiensten is dus wel degelijk een zowel actuele als omstreden beleidskeuze van het economisch en sociaal beleid.

Het Federaal Planbureau moest, in het kader van zijn “opdracht als hulp bij de besluitvorming binnen het economisch beleid”, aan de besluitvormers, de sociale partners, het Parlement, de maatschappij in het algemeen elementen ter beoordeling van dit soort beleidskeuzen doorspelen. De jongste twee jaar werden er twee studies omtrent bepaalde bijzondere aspecten van dit probleem gepubliceerd². De tijdens de uitwerking van beide studies gevolgde denktracé heeft echter aangetoond dat de beoordeling van een beleid ter bevordering van de buurtdiensten niet kan volstaan met de berekening van de macro-economische en budgettaire weerslag van een dergelijk beleid. Dergelijke ramingen en de hypothesen, waarop zij steunen, roepen heel wat belangrijke vragen op.

Welk gamma van activiteiten wordt door de zogenaamde “buurtdiensten” bestreken en wat zijn er de kenmerken van? Dragen de buurtdiensten niet eerder bij tot het nationaal product dan tot het welzijn? Vormt de ontwikkeling van de buurtdiensten een antwoord op de nieuwe behoeften, een nieuwe manier om traditionele diensten te produceren of een beleid ter bestrijding van de werkloosheid? Wat is de inzet van de maatregelen ter bevordering van de buurtdiensten? Welke stimuleringsmaatregelen worden overwogen of toegepast en wat is hun draagwijdte? Zijn de maatregelen ter ontwikkeling van de buurtdiensten afdoend, gelet op de macro-economische en budgettaire weerslag? Waarom en hoe moeten ze worden gesubsidieerd? Dit zijn de voornaamste vragen waarop men in dit document zal trachten te antwoorden.

Daarom heeft het Federaal Planbureau bewust gekozen voor een sociaal-economische aanpak, die beantwoordt aan de specifieke kenmerken van het probleem inzake de ontwikkeling van de buurtdiensten. Wij hebben getracht tegelijk twee valstrikken te vermijden: het impliciet vasthouden, zonder enige kritiek, aan een a priori verleidelijk idee (behoeften voldoen + jobs scheppen + de laaggeschoolden opnieuw hoop geven), maar waarvan de draagwijdte die al te eenvoudige vergelijking duidelijk overtreft; de idee terugbrengen tot een subtiel camouflage van een poging om de werklozen opnieuw aan het werk te zetten in een nieuwe vorm van dienstbaarheid of in een minderwaardig statuut, terwijl sommige modaliteiten van de beoogde maatregelen dit risico zouden kunnen beperken.

Het Federaal Planbureau heeft dus een systematische, pluralistische en kritische werkwijze gevolgd. In die geest heeft het een beroep gedaan op verschillende experts zowel van binnenshuis als van buitenshuis.

2. M. Saintrain, C. Streeel, “Le chèque-service obligatoire - Analyse macroéconomique d'une politique de réorientation, volontariste et subventionnée, de la consommation des ménages en faveur des services de proximité”, Planning Paper 72, maart 1995 en “Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité”, Planning Paper 77, februari 1996, Federaal Planbureau.

Catherine STREEL en Michel SAINTRAIN, aan de ene kant, en Koen HENDRICKX, aan de andere kant, alle drie specialisten van het Federaal Planbureau, behandelen het probleem van de definiëring van de buurtdiensten.

Catherine STREEL en Michel SAINTRAIN beschouwen het probleem in het algemeen; hierbij werd een empirische werkwijze gevolgd, uitgaande van het omzeggens onontwarbare kluwen van toespraken, lijsten, teksten en maatregelen, die er naar verwijzen. De analyse leidt tot een dynamische en veranderende visie van het begrip “buurtdienst”.

Koen HENDRICKX tracht de buurtdiensten te situeren in de context van de nationale boekhouding. Zijn betoog leidt al gauw tot een discussie omtrent de overeenkomsten inzake de omschrijving van productieve activiteiten enerzijds, en marktactiviteiten, anderzijds, tot de oorsprong van die overeenkomsten en hun beperkingen.

Het belang van de ontwikkeling van buurtdiensten wordt besproken door Danièle MEULDERS en Robert PLASMAN (U.L.B.), van de ene kant, en door Frans SPINNEWYN (K.U.L.), langs de andere kant.

Als specialisten van respectievelijk de overheidsfinanciën en de arbeidsmarkt, plaatsen Danièle MEULDERS en Robert PLASMAN de ontwikkeling van de buurtdiensten in een historisch perspectief van beheer van de arbeidsmarkt en van voldoening van behoeften, waaraan de markt niet tegemoetkwam. Hierbij wordt een verband gezocht tussen de sinds meer dan 20 jaar terzake gevoerde beleidslijnen. Op basis hiervan zijn de auteurs zeer sceptisch met betrekking tot de mogelijkheden, de kansen en de omstandigheden van de ontwikkeling van de buurtdiensten.

Frans SPINNEWYN, eveneens een specialist van de arbeidsmarkt, denkt na over alternatieve beleidslijnen inzake de kostenvermindering in de arbeidsintensieve diensten. Traditionele, zeer algemene oplossingen, die slaan op het peil van de bezoldigingen of de sociale zekerheidsbijdragen wijst hij van de hand en hij formuleert originele aanbevelingen in verband met subsidiëring en selectiviteit.

Jean-François LEBRUN (Europese Commissie, A.D.V), die terzake heel wat ervaring heeft, onderzoekt de verschillende maatregelen ter bevordering van de buurtdiensten. Jean-François LEBRUN tracht een economische typologie van de verschillende maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid en ontwikkeling van activiteiten op te stellen, hetgeen uitloopt op een kritische beoordeling en een globaal strategische stellingname. In de studie vindt U een hele reeks maatregelen, die nu reeds in verschillende landen van toepassing zijn.

Catherine STREEL en Michel SAINTRAIN (Federaal Planbureau), tenslotte, behandelen het delicate maar onvermijdelijke probleem van de macro-economische en budgettaire weerslag van het beleid ter ontwikkeling van de buurtdiensten. Op basis van de sociaal-politieke verklaringen en motivaties stellen zij vast dat de ontwikkeling van de buurtdiensten in feite een werkgelegenheidsbeleid vormt. Zij stellen een simulatie van een beleid ter subsidiëring van het verbruik van arbeidsintensieve diensten voor. Het grote belang van de oefening is dat zij cruciale parameters naar voor brengt, die de omvang en de richting van de macro-economische en budgettaire weerslag bepalen, en zodoende kostbare aanwijzingen verschaft omtrent de belangrijkste modaliteiten van dergelijke beleidslijnen.

Het definiëren van buurtdiensten: een toekomstverkennende aanpak

MICHEL SAINTRAIN EN CATHERINE STREEL
(FEDERAAL PLANBUREAU)

Tekst vertaald uit het Frans

Toute définition est une limite.
(ANDRÉ SUARÈS)

*Il faut toujours dire toute la vérité. Mais la dire toute est impossible
et c'est par cet impossible que la vérité tient au réel.*
(JACQUES LACAN)

Dienst¹, m. (-en), **1.** het dienen, dienstbaar zijn: *in iemands dienst treden*, hem als ondergeschikte gaan dienen; *iem. in dienst nemen (...)*; **2.** het dienen als soldaat (...); **3.** functie; *in, buiten dienst zijn (...)*; **4.** geheel der werkzaamheden die voor, resp. door een openbare instelling verricht worden, en vand. die instelling zelf (...); werkzaamheid van een openbare instelling ten behoeve van het publiek (...); **5.** nederlige hulde, verering: *de dienst van God (...)*; **6.** positie die men in iemands huis als dienstbare (knecht, meid, kok, enz.) inneemt, betrekking: *meisjes uit de provincie die in de stad een dienstje hebben gevonden (...)*; **7.** handeling of geheel van de handelingen die men als ondergeschikte ten behoeve van iemand verricht: *ontslagen onder dankbetuiging voor de vele diensten, den lande bewezen*; - (bij uitbr., zonder dat van ondergeschiktheid sprake is) wat men ten behoeve, ten nutte van iemand verricht: *u hebt me daar een goede dienst gedaan (bewezen)*; *-iem. een kwade, slechte dienst doen*, hem benadelen in de mening dat men hem bevoordeelt (...); *dienst na verkoop*, service; -(spr.) *de ene dienst is de andere waard*, een dienst geeft enig recht op een wederdienst (...); *-iem. zijn goede diensten aanbieden*, zijn hulp, bemiddeling (...); *-iem. ten dienste staan*, ter beschikking (...); **8.** -waarmee kan ik u van dienst zijn ? (...); ten dienste staan, ter beschikking;

Buurt, v. (m.) (en) **1.** (deel van een) wijk; stadsdeel; deel van een dorp met een zekere mate van sociale integratie der bewoners; vgl. *arbeidersbuurt* e.d.; *volkrijke, chique buurten (...)*; **2.** enige bij elkaar staande woningen, gehucht, nabijheid, streek nabij iets of iem.: *dat is in de buurt van Ommen*; daar ergens in die buurt, in die streek, *in de buurt, uit de buurt wonen*, dichtbij, veraf wonen *-hij moet maar een beetje uit mijn buurt blijven*, niet dicht bij mij, niet onder mijn ogen komen; *in de buurt van -*, ook met betr. tot de tijd: omstreeks.

Nabij, I. bw., **1.** (van plaats) dichtbij, niet ver verwijderd, niet veraf: *iets van nabij bekijken*; *iem. van nabij kennen*, zeer goed kennen; -(van tijd): *zijn einde is nabij*, hij zal wel gauw sterven; *-zij waren een flauwte nabij*; zij kregen bijna een flauwte; -(spr.) *als de nood het hoogst is is de redding nabij*; **-II.** vz., dicht bij: *hij woont nabij de kerk*; **-III.** bn., dichtbij gelegen: *de meest nabije landen*; *het Nabije Oosten*.

1. van Dale, groot Woordenboek Der Nederlandse Taal.

A. Inleiding

Sinds het einde van de jaren 80 wordt er meer en meer denkwerk verricht omtrent buurtdiensten, veelal volgens een “bottom up” benadering: onderzoek van de kenmerken van buurtdiensten, van de manier waarop ze werden uitgebouwd, van de intermenselijke relaties die zij met zich meebrengen, enz.

Het debat over de “buurtdiensten” toont aan dat het concept op uiteenlopende manieren begrepen wordt. Voor sommigen doen illustratieve lijsten en de telling van de behoeften dienst als definitie. Soms wordt het begrip “buurtdiensten” gebruikt om het toepassingsgebied af te bakenen van maatregelen zoals de PWA-cheques, de sociale MARIBEL of andere. In sommige gevallen tenslotte refereert de term “buurtdiensten” eerder aan een manier om de uitwisseling van diensten te regelen.

Uitgaande van de discussies omtrent buurtdiensten kunnen we proberen elementen te vinden voor een definitie waardoor het voorwerp en het belang van de voorstellen m.b.t. buurtdiensten nauwkeuriger kunnen worden omschreven.

Omwille van de verscheidenheid in benaderingswijzen is het moeilijk, zoniet onmogelijk, “zonder context” een theoretische definitie te geven die dan getoetst zou moeten worden aan de praktijk van de politieke besluitvormers en de analyses van de vorsers. Uit het debat omtrent de buurtdiensten kunnen -vooral vanuit economisch oogpunt- daarentegen wel een aantal uiteenlopende maar relevante bouwstenen worden verzameld voor een niet normatieve definitie, meer bepaald via:

- het politieke debat over reeds toegepaste of voorgestelde economische maatregelen inzake de uitbouw van buurtdiensten;
- analyses en overwegingen vanwege vorsers: opsommingen van activiteiten en behoeften waaraan buurtdiensten zouden moeten beantwoorden, aanverwante begrippen, discussies over de manier waarop deze activiteiten moeten worden gereguleerd.

De rode draad in de hier gevolgde benaderingswijze is vooral van technisch-economische aard alhoewel er soms ook meer sociologische of sociaal-politieke overwegingen aan bod komen.

Het hoofdstuk is als volgt gestructureerd:

- in punt B wordt gepoogd bepaalde elementen voor een definitie van buurtdiensten af te leiden uit de belangstelling van de sociaal-politiek wereld voor van deze diensten.
- in punt C vindt men bedenkingen omtrent het vernieuwend karakter van de buurtdiensten;
- punt D verzamelt enkele macro-economische beschouwingen in verband met het begrip “buurtdienst”;
- punt E geeft een discussie over de manieren waarop de buurtdiensten worden geproduceerd en gereguleerd;
- punt F geeft een samenvatting van de in dit hoofdstuk gevolgde benadering.

B. Een beleid gericht op buurtdiensten

1. EEN ANTWOORD OP DE WERKLOOSHEID

a. *Behoeft aan... banen!*

De talrijke intentieverklaringen in verband met de zogenaamde buurtdiensten tonen aan dat de sociaal-politieke verantwoordelijken bekommerd zijn om de huidige tewerkstellingscrisis.

De diverse toegepaste of voorgestelde maatregelen om buurtdiensten uit te bouwen verwijzen ter verantwoording vaak naar het bestaan van behoeften, die onvervuld blijven of slecht vervuld worden binnen het gemonetariseerde ruilverkeer, vooral in het geval van dienstverlening aan personen². Alhoewel overheidsinterventie in die context eventueel nodig kan zijn, mag men veronderstellen dat, gezien de relatieve daling van de overheidsinvesteringen in diensten aan de bevolking, het vervullen van dergelijke behoeften slechts een secundaire doelstelling van deze maatregelen vormt, omdat het er in de eerste plaats om gaat nieuwe banen te creëren. De grote belangstelling voor buurtdiensten heeft vanzelfsprekend te maken met de werkloosheid in Europa. In dit verband is het symptomatisch vast te stellen dat de voorstellen en de analyses van degelijke maatregelen altijd een belangrijke plaats inruimen voor potentiële jobcreatie.

Het is duidelijk dat de ondernemingen en de overheid niet bij machte zijn om op significante wijze de werkloosheid te doen dalen. Bijgevolg kunnen de voorstellen inzake buurtdiensten geïnterpreteerd worden als een toevlucht tot de laatste binnenlandse economische agent: hoe kan men de gezinnen-consumenten er toe brengen arbeidsplaatsen te creëren?

b. *Een bijzonder beroep op de gezinnen*

Uit het feit dat meer in het bijzonder beroep wordt gedaan op de economische agent “gezinnen” kan een eerste element gehaald worden voor het definiëren van buurtdiensten: buurtdiensten zouden activiteiten zijn die geconsumeerd worden door gezinnen als werkgevers of quasi-werkgevers.

In de nationale boekhouding zijn de gezinnen tegelijk producent en consument van diensten wanneer de werknemers hun rechtstreekse ondergeschikten zijn en zij hen bijgevolg een bezoldiging betalen en gehouden zijn aan de wettelijke verplichtingen van elke werkgever (verzekeringen, patronale bijdragen, enz.)³.

In dit geval is het gezin-consument verantwoordelijk voor de productie. Daartoe moeten deze activiteiten aan de volgende kenmerken beantwoorden:

- zij moeten aan individuele behoeften voldoen;
- het moet gaan om arbeidsintensieve activiteiten waarvoor weinig investeringen in fysisch of menselijk kapitaal nodig zijn (de werkgever kan geen grote investeringen doen aangezien hij de enige consument is),

2. Vooral de behoefte aan sociale diensten.

3. Deze beschrijving beantwoordt aan de definitie van de huishoudelijke diensten (ESER-nomenclatuur - 1970).

activiteiten dus met geringe technische inhoud die de consument na verloop van tijd zonder kwaliteitsverlies zelf kan produceren;

- het moet gaan om activiteiten waarvan de productie geen mogelijkheid tot schaalvoordelen biedt (de werkgever heeft er geen belang bij de productie te organiseren louter en alleen voor zijn eigen consumptie indien een productie op grotere schaal de arbeidsproductiviteit zou verhopen en de loonkost per eenheid product zou verlagen).

De gezinnen zijn enkel consument indien zij de dienst kopen bij een tussenpersoon (werkgever) of een zelfstandige. Voor sommige activiteiten kan men echter stellen dat de gezinnen onrechtstreekse werkgevers zijn -werkgevers in tweede instantie of quasi-werkgevers- wanneer de dienstverlening vrijwel geen andere productiestructuur vereist dan het in verbinding stellen van een arbeidskracht met een consument. In dit geval zijn schaalvoordelen wel degelijk mogelijk evenals een zekere mate van investering in vorming voor zover de kosten gespreid kunnen worden over verschillende consumenten.

Een dergelijke benadering van buurtdiensten volstaat echter niet om deze activiteiten voldoende nauwkeurig te definiëren.

2. DE UITBOUW VAN EEN MARKT

De voorstellen met betrekking tot de ontwikkeling van een markt van buurtdiensten stuiten op diverse sociaal-culturele of economische obstakels.

a. Sociaal-culturele obstakels

Het gaat meestal om:

- een gebrek aan vertrouwen vanwege de gezinnen ten aanzien van het optreden van derden op domeinen die nauw met het privé-leven verbonden zijn;
- de negatieve connotatie van activiteiten met laag technisch karakter en lage opleidingsgraad;
- het sociaal laag gevaloriseerd karakter van diensten met gering sociaal nut, in de zin dat zij uitsluitend gepresteerd zouden worden ten gunste van één enkele persoon of een zeer beperkte groep van personen;
- sociaal-culturele terughoudendheid, zowel in hoofde van consumenten als van dienstverleners, met betrekking tot dienaar -meesterrelaties die activiteiten waarvoor de gezinnen de rechtstreekse werkgever zouden zijn soms gevoelsmatig impliceren⁴.

b. Economische obstakels

Het bestaan van onvervulde behoeften wordt ingeroepen om de toepassing te verantwoorden van maatregelen m.b.t. de uitbouw van een markt van buurtdiensten. In economische termen worden de behoeften weerspiegeld in een effectieve marktgerichte vraag in functie van de preferenties van de consumenten, hun inkomen en de prijzen. De economische hinderpalen kunnen de volgende zijn:

- een ontoereikend aanbod, dat, ondanks het bestaan van potentieel meetbare arbeidskrachten die nu werkloos zijn, aanleiding zou geven tot rantsoenering

4. Cfr. Gorz.

en de consument er toe zou leiden andere wegen te vinden om tegemoet te komen aan zijn behoeften, ten gevolge organisatorische moeilijkheden of ten gevolge van de “kortzichtigheid” van de ondernemers die geen oog zouden hebben voor de afzetmarkten in een domein waar de vraag zich zou kunnen aanpassen aan het aanbod⁵;

- geringe behoeften in de zin dat er bij de consumenten weinig belangstelling voor zou bestaan;
- de beperking van de inkomens (gebrek aan “solvabiliteit” van de potentiële vraag) of, met andere woorden, de relatieve duurte van de buurtdiensten wanneer zij geproduceerd worden op verhandelbare basis.

Dit laatste punt wordt het vaakst naar voren gebracht. De diensten zijn inderdaad duurder naarmate de prijs van de benodigde arbeid, hoger oploopt. In België wordt de hoge arbeidskost, ook in de sectoren met lage productiviteit, verklaard door:

- de loonvorming (spillover van de loonsverhogingen in de sectoren met lage arbeidsintensiviteit en grotere productiviteitswinst tegenover de andere sectoren)⁶;
- de “sociale arbeidskost”, als weerspiegeling van de vrij grote sociale bescherming waarvan de financiering vooral gebeurt via verplichte heffingen op de arbeid, die relatief hoog zijn in vergelijking met de heffingen op de overige productiefactoren.

In dit geval kan de vraag worden afgeremd door de wig die ontstaat tussen het netto uurloon van een potentiële klant en de kost per uur dienstverlening door een arbeidskracht. Als gevolg van de keuzemogelijkheid tussen marktproductie en andere vormen van productie zullen de behoeften worden vervuld door autoproduktie (“do it yourself”), door spontane solidariteit (familie, burens, vrienden), informele uitwisseling van diensten (ruilhandel) of door zwartwerk (illegaal marktcircuit) dat de fiscale wig omzeilt.

c. De obstakels wegwerken?

Indien de politieke wil er in bestaat maatregelen te treffen om buurtdiensten uit te bouwen, dan moeten die maatregelen doeltreffend zijn en rekening houden met een aantal obstakels:

- indien de zwakke ontwikkeling van de sector te wijten is aan sociaal-cultureel scepticisme, moet het beleid vooral bestaan uit sensibiliseringsacties, uiteraard op voorwaarde dat het beleid zich bewust is van het ongegronde karakter van de sociaal-culturele terughoudendheid;
- indien het feit dat er geen markt bestaat, het gevolg is van een ontoereikend aanbod, zou de overheid zich tot doel kunnen stellen ofwel zelf de productie van dergelijke diensten te organiseren, ofwel technische, administratieve, juridische, financiële bijstand te verlenen bij de structurering van het aanbod;
- indien de uitbouw van buurtdiensten wordt afgeremd door een gebrek aan “solvabiliteit” van de vraag, hem een prijsdaling van deze diensten een oplossing bieden. Het is trouwens op dit mechanisme dat diverse bestaande

5. Wat de buurtdiensten met sociaal karakter betreft (bv. gezondheidszorgen thuis - zie punt D, afdeling 4), zijn sommigen van mening dat de vraag zich aanpast aan het beschikbaar aanbod. Het consumentengedrag weerspiegelt dan een aanpassing aan een situatie van tekort; de niet vervulde vraag blijft latent. Eens het officieel beschikbaar aanbod uitgeput is, wordt de overblijvende vraag doorverwezen naar de privé-sfeer.

6. In dit verband zij vermeld dat de grote loonverschillen in de VSA vaak als verklaring dienen voor de grotere ontwikkeling van de buurtdiensten dan in Europa het geval is.

maatregelen berusten, ongeacht of ze steunen op een subsidie van de vraag of het aanbod: verlaging van de werkgeversbijdragen op de lage lonen, PWA-cheques in België, chèque-emploi-service in Frankrijk.

De ervaring leert dat sommige maatregelen op sociaal-politieke obstakels stuiten. De PWA-cheque bijvoorbeeld verlaagt de arbeidskost maar ondervindt soms een zekere weerstand omdat hij de versmelting tussen jobs in de buurtdiensten en onzekere arbeidsplaatsen of wisselvallige “klussen” zonder degelijk statuut, in de hand werkt. Het lijkt dus op zijn minst wenselijk formules voor te stellen waardoor sociaal “aanvaardbare” banen worden gecreëerd. Daarom moeten de activiteiten waarvan sprake:

- een normale koopkracht verzekeren ten opzichte van de norm;
- zekerheid bieden wat betreft het voortbestaan van die koopkracht en dus van de werkgelegenheid die deze voortbrengt, gekoppeld aan de wil om te werken en de blijvende beheersing van een werkinstrument;
- normale voordelen biedt wat betreft de sociale zekerheid en de vertegenwoordiging in overlegorganen;
- de werknemer de kans bieden zich te ontplooien, zijn identiteit te bevestigen en hem het gevoel geven nuttig werk te verrichten.

3. MEER DAN EEN WERKGELEGENHEIDSBELEID

Alhoewel de belangstelling voor de buurtdiensten toont dat er een wil bestaat om mede hierdoor de werkloosheid te bekampen, wordt de uitbouw van deze sector toch op een meer ambitieuze wijze voorgesteld, bijna als een maatschappelijke keuze.

Het is echter aantrekkelijk de voorgestelde maatregelen m.b.t. de buurtdiensten te koppelen aan gewone tewerkstellingsmaatregelen. Ze hebben immers beide de bedoeling om de werkloosheid te bestrijden door bepaalde werklozen (laaggeschoolden, ...) tewerk te stellen. Deze samenhang met de sociaal-economische aanpak van de werkloosheid maakt het nog moeilijker om de buurtdiensten te omschrijven.

C. **Nieuwe activiteiten? Voor nieuwe behoeften?**

In de literatuur omtrent de buurtdiensten vindt men illustratieve lijsten van activiteiten en een opsomming van de als nieuw beschouwde behoeften. Hieronder vindt men enkele bedenkingen over het verband tussen deze activiteiten, behoeften, eigen productie, spontane solidariteitsacties, ruil en zwartwerk.

1. ACTIVITEITEN

a. “Buurtdiensten” en “nieuwe vindplaatsen van jobs”

Onder buurtdiensten vindt men de volgende activiteiten⁷: thuislevering van aankopen, thuisbereiding van maaltijden, levering van maaltijden aan huis, lokaal vervoer in landelijke omgeving, uitbouw van multi-service punten in ontvolkte of

7. Activiteiten met een * vindt men echter minder regelmatig terug.

afgelegen gebieden* (inclusief de takelbedrijven*) schoonmaken en hulp in huis, vaat, strijken, klein verstelwerk, onderhoud en verbouwingen, tuinonderhoud, kinderopvang, hulp aan minder-validen, bejaardenhulp, telebewaking*, ziekenoppas, administratieve en sociale hulp, hulp bij schooltaken, psychologische hulp*, wijkveiligheid, bewaking van woningen of huisdieren, economische herinschakelingsactiviteiten op lokaal niveau, renovatie van sociale woningen*, bescherming van het patrimonium*, milieubescherming of herstelling van schade, afvalrecyclage, toerisme*, sommige culturele activiteiten*.

De buurtdiensten moeten worden gekoppeld aan de nieuwe bronnen van tewerkstelling zoals in 1995 bepaald door de Europese Commissie: *zeventien domeinen... die beantwoorden aan vier grote evoluties inzake Europese behoeftenbevrediging: het dagelijks leven, de leefomgeving, de vrije tijd en de milieubescherming. Die domeinen zijn de thuisdiensten, de kinderopvang, de nieuwe informatie- en communicatietechnologieën, de hulp aan jongeren in moeilijkheden en hun inschakeling, de renovatie van woningen, de veiligheid, lokaal openbaar vervoer, de revalorisatie van openbare stedelijke plaatsen, buurthandel, toerisme, audiovisuele voorzieningen, het cultureel patrimonium, de lokale culturele ontwikkeling, afvalbeheer, waterbeheer, bescherming en onderhoud van natuurgebieden, reglementering, controle van de milieuvervuiling en aanverwante installaties. Die nieuwe bronnen van tewerkstelling zijn het gevolg van demografische en sociaal-culturele ontwikkelingen en zij worden verondersteld te beantwoorden aan "nieuwe behoeften"...*

Men kan stellen dat buurtdiensten behoren tot de nieuwe bronnen van tewerkstelling alhoewel het toepassingsveld van deze laatste ruimer is. De nieuwe informatie- en communicatietechnologieën bijvoorbeeld die in de lijst van vrijetijdsbestedingen vermeld staan als bronnen van tewerkstelling, worden nooit bij de buurtdiensten geciteerd.

b. Buurtdiensten aan personen en buurtdiensten aan de gemeenschap

Uit de opsommingen blijkt dat buurtdiensten gegroepeerd kunnen worden in twee categorieën, volgens de individuele of collectieve aard van de begunstigde.

De eerste categorie (buurtdiensten aan personen) omvat diensten aan individuen of diensten aan gezinnen. Bijvoorbeeld:

- diensten aan bejaarden (thuisverzorging, technische hulp, administratieve hulp, bezorging van maaltijden).
- opvang en begeleiding van kinderen (babysitting, oppas van zieke kinderen, psychomotorische begeleiding, hulp bij schooltaken).
- huishoudelijk werk (onderhoud, tuinieren, schoonmaken, vaat ...).
- sommige diensten in verband met mobiliteit (begeleiding van personen met beperkte mobiliteit, thuisbezorging van boodschappen).
- kleine renovatiewerken (herstellingen, schilderwerken, betegeling).

De tweede categorie (buurtdiensten aan de gemeenschap) verwijst naar de leefomgeving en omvat diensten die meer het karakter hebben van openbare goederen. Bijvoorbeeld:

- diensten in verband met de veiligheid (bewaking van gebouwen, wijkbeveiliging).
- diensten in verband met het leefmilieu (revalorisatie van openbare plaatsen, afvalbeheer).
- sommige diensten in verband met mobiliteit (openbaar vervoer aangepast aan de lokale behoeften).

2. HET VERVULLING VAN BEHOEFTE

a. Het “nieuwe” karakter van de behoeften inzake buurtdiensten

Het adjectief “nieuw” wordt vaak gebruikt om de behoeften inzake buurtdiensten te benoemen. Dit kan op twee manieren worden geïnterpreteerd:

- enerzijds zou het nieuwe bestaan in het feit dat de keuze van de gezinnen gewijzigd is ten voordele van buurtdiensten omwille van culturele of sociaal-demografische redenen (verandering van gezinsstructuren, verhoging van de vrouwelijke activiteitsgraad, collectief milieubewustzijn, vergrijzing van de bevolking, hogere eisen inzake levenskwaliteit van bejaarden of mindervaliden, hogere scholingsgraad, urbanisatie);
- anderzijds, zou het nieuwe te maken kunnen hebben met het feit dat, om diverse redenen, deze behoeften steeds minder worden vervuld op de klassieke manier:
- omwille van sociaal-culturele redenen zou het aanbod binnen de privé-sfeer (de activiteiten inzake auto-productie binnen het gezin of als gevolg van spontane solidariteit die uitgaat van familie, vrienden of burens) waar traditioneel sommige diensten werden geproduceerd, dalen
- het aanbod van sommige diensten die traditioneel door de openbare sector wordt georganiseerd, zou meer en meer worden beperkt.

b. De openbare sfeer

De veronderstelde toename van de behoeften inzake buurtdiensten, samen met het feit dat die behoeften steeds minder zouden worden vervuld binnen de privé-sfeer, leidt tot een grotere belangstelling voor de openbare sfeer.

De openbare sfeer⁸ slaat op het geheel van activiteiten, marktwaardig of niet marktwaardig⁹, die op een markt worden aangeboden, d.w.z. door derden aan het gezin of aan de familie-gemeenschap.

De overgang van activiteiten van de privé-sfeer naar de openbare sfeer zou nieuwe banen kunnen scheppen, wat natuurlijk heel aantrekkelijk is in tijden van grote werkloosheid. De uitbouw, in de openbare sfeer, van een markt van buurtdiensten zou bovendien in de hand worden gewerkt aangezien de gezinnen

8. De hier gebruikte begrippen “openbare sfeer” en “privé-sfeer” mogen niet verward worden met de begrippen “openbare sector” en “particuliere sector”. Deze laatste maken een onderscheid tussen de productiemethoden van de activiteiten die tot de “openbare sfeer” behoren.

9. In de nationale boekhouding kenmerkt het niet marktgebonden kenmerk van een activiteit het feit dat de marktprijzen de factorkosten niet dekken.

door de sociaal-culturele ontwikkelingen meer en meer geneigd zouden zijn sommige activiteiten buiten de privé-sfeer uit te besteden.

Het feit dat buurtdiensten als kenmerk hebben dat ze ontstaan als nieuwe economische activiteit in de openbare sfeer om in te spelen op een bepaalde behoefte, creëert een zekere dubbelzinnigheid in de technisch-economische definiëring van het begrip. Het gaat inderdaad niet om een blijvend, maar integendeel om een voorbijgaand kenmerk, dat geleidelijk verdwijnt naarmate voor de betrokken dienst een markt onstaat¹⁰.

3. BUURTDIENSTEN EN INFORMELE ECONOMISCHE ACTIVITEITEN

a. Buurtdiensten, wederdienst en zwartwerk

De lijst van buurtdiensten heeft vooral betrekking op activiteiten die geproduceerd worden buiten de privé-sfeer, wat soms betekent dat ze zich afspelen in een informele sfeer, in een ruilsysteem van wederdiensten of via zwartwerk.

De ruilhandel gebeurt zowel op internationaal als op lokaal vlak. Op lokaal vlak lijken de formules van georganiseerde ruil uitbreiding te nemen: de netwerken van uitwisseling van vaardigheden gebaseerd op wederdiensten of de LETS¹¹, multilaterale netten voor de uitwisseling van goederen of diensten. Men stelt eveneens vast dat er, met name in België, kranten verschijnen die gewijd zijn aan ruilverkeer¹².

De LETS en aanverwante stelsels berusten op compensatiemechanismen die de rol van de nationale munt uithollen, maar, naarmate ze zich ontwikkelen, evolueren naar een nieuwe geldeconomie via het gebruik van giraal geld dat de waarde van het ruilverkeer bijvoorbeeld meet in tijdseenheden¹³ en de opstapeling van koopkracht voor de aankoop van diensten of de aanzuivering van een passief via prestaties mogelijk maakt.

Door deze ruilsystemen worden activiteiten met zeer lage productiviteit economisch leefbaar aangezien er geen enkele herverdeling of sociale bescherming wordt gewaarborgd, zodat de arbeidskost goedkoop wordt¹⁴. Zij bieden dus het voordeel dat personen die niet over de klassieke geldmiddelen beschikken, bijvoorbeeld omdat ze werkloos zijn, hun vaardigheid kunnen valoriseren op een parallelle markt.

Door het zwartwerk kan de fiscale wig van de loonkost worden vermeden door de ruilwaarde van de diensten te verlagen met een pro rata van taksen en bijdragen

10. Activiteiten die plaatsvinden in de openbare sfeer en beschouwd worden als buurtdiensten (bv. thuisverzorging) zouden van deze categorie uitgestoten worden van zodra aan de betrokken behoefte volledig tegemoet gekomen is, d.w.z. van zodra men niet langer botst op een gerantsoeneerd aanbod (een stadium dat thans nog niet bereikt blijkt te zijn).

11. De LETS (Local Employment and Trading System), ook SEL genoemd (Système d'Echange Local) zijn vooral ontwikkeld in de Angelsaksische landen.

12. Troc en stock, Journal du Troc.

13. Sommige systemen maken gebruik van de "Time Dollars".

14. Indien een loontrekkende met een netto uurloon van ongeveer 350 fr. een kleine herstelling wenst uit te voeren, zal er, in het wit, een uurloon van 700 tot 900 fr. per uur worden gefactureerd. Het verschil, dat vooral bestaat uit fiscale en parafiscale heffingen op de inkomens uit arbeid, verplicht hem 2 of 3 uren te werken om een enkel uur dienstverlening te betalen. In een ruilsysteem daarentegen waarin het niet nodig is overheidsuitgaven of sociale uitkeringen te financieren, kan 1 uur dienstverlening geruild worden tegen 1 uur dienstverlening.

die bedoeld zijn om overheids- en sociale uitgaven te financieren. Het gebruik van ruil of zwartwerk voor bepaald buurtdiensten lijkt erop te wijzen dat de gezinnen, wanneer er bijvoorbeeld geen financiële stimulans is, niet bereid zijn een prijs te betalen die voldoende hoog is om sommige van die activiteiten in de sfeer van het “officiële” monetaire ruilverkeer leefbaar te maken¹⁵.

b. Nationale boekhouding en informele activiteiten

Een activiteit die in de privé-sfeer wordt gepresteerd, creëert geen betaalde jobs. Omdat ze voor de gebruikers het welzijn verhoogt, gaat het echter om een activiteit met een zeker nut, waardoor men in een statistisch kader ad hoc aan deze activiteit een waarde zou kunnen toekennen.

Gezien de sterke verbondenheid tussen buurtdiensten en informele activiteiten, is het nuttig zich af te vragen hoe de productie in de privé-sfeer maar ook de informele activiteiten in de openbare sfeer, namelijk de ruil en het zwartwerk, binnen een statistisch kader, namelijk de nationale boekhouding, worden verwerkt.

Het algemene principe van de nationale boekhouding bestaat er in geen rekening te houden met de activiteiten die slechts door de consument zelf kunnen worden geproduceerd, d.w.z. die niet door een derde voor de consument kunnen worden geproduceerd, bijvoorbeeld: slapen, plezier beleven aan het bekijken van een film.

De nationale boekhouding heeft inderdaad niet tot doel het welzijn te meten: het plezier dat men beleeft bij een filmvoorstelling wordt niet beschouwd als de output van auto-productie waarvan de intermediaire consumptie zou bestaan in de betaling van de bioscoopplaats. De aankoop van een bioscoopplaats daarentegen wordt beschouwd als finale consumptie.

De nationale rekeningen hebben inderdaad tot doel de transacties en de inkomens te meten.

Daaruit volgt dat de activiteiten m.b.t. de auto-productie van diensten, die nochtans potentieel door een derde kunnen worden geproduceerd maar waarvoor geen andere betaalde productiefactor nodig is behalve de eigen activiteit van de consument, niet als economische activiteit in de zin van de nationale rekeningen zullen worden beschouwd¹⁶.

Om dezelfde reden wordt geen rekening gehouden met vrijwilligerswerk, namelijk de productie van een dienst voor een derde zonder enige vorm van betaling¹⁷.

Iedere productie van een dienst waardoor een schuldvordering ontstaat, in monetaire of niet monetaire vorm, wordt daarentegen wel beschouwd als een economische activiteit in de zin van de nationale rekeningen¹⁸.

Wat dus de diensten betreft¹⁹ behoren vrijwilligerswerk en de meeste activiteiten van auto-productie niet tot de economische activiteit in de zin van de nationale rekeningen²⁰. Ruilhandel en zwartwerk daarentegen maken er theoretisch wel

15. Officieel in de zin dat zij reglementair omkaderd zijn en de inkomens uit die activiteiten aangegeven worden aan de belastingadministratie en de sociale zekerheids kassen.

16. Bijvoorbeeld het lezen van de krant.

17. Bijvoorbeeld: gratis iemand de krant voorlezen.

18. Bijvoorbeeld: iemand de krant voorlezen in ruil voor een goed, een dienst of geld.

deel van uit, maar in de praktijk is het moeilijk deze activiteiten te meten: moeilijk te evalueren tegenprestatie, verdoken inkomsten in het zwart, enz.

Men kan dus besluiten dat de nationale boekhouding een weinig operationeel werkinstrument is om een beeld te krijgen van de buurtdiensten in zoverre zij binnen de privé-sfeer of op informele wijze worden geproduceerd.

D. Nabijheid en sectoriële ontwikkeling

1. DE NABIJHEID

De nabijheid is een rekbaar begrip waarvan de draagwijdte bepaald wordt door de realiteit waarnaar zij verwijst. De nabijheid is het kenmerk van wat dichtbij is in tijd, ruimte of wat betreft relaties. Deze drie dimensies komen steeds weer aan bod in het debat over de buurtdiensten:

- nabijheid in de tijd: als het gaat om diensten bestaat er een zekere simultaneïteit tussen de handeling van het produceren en de handeling van het consumeren.
- geografische nabijheid: er wordt verwezen naar een zekere beperktheid van de geografische ruimte waarin de economische activiteiten in verband met buurtdiensten worden ontplooid en naar de noodzaak van een relatief kleine afstand tussen dienstverlener en gebruiker.
- relationele nabijheid: de buurtdiensten zouden een grote relationele inhoud hebben en een subjectieve nabijheid vereisen, d.w.z. een nabijheid die door de actoren wordt aan gevoeld en ondervonden. De relationele of affectieve nabijheid zou meer afhankelijk zijn van de context, de plaats en de personen dan van de handeling zelf²¹. De affectieve en symbolische aspecten van de relatie tussen actoren zouden, meer dan de objectieve functie van deze relatie, aan de dienst een bijkomende “gevoelswaarde” geven²².

Wat de buurtdiensten betreft zou er een sterk onderling verband bestaan tussen de geografische, tijdsgebonden en affectieve aspecten van deze nabijheid: overlapping van de ruimtes (productieruimte, leefruimte, vrijetijdsruimte), overlapping van de sociale tijd (werktijd, vrije tijd, tijd voor sociale verplichtingen, familiale activiteiten, enz.)²³.

Als gevolg van dit onderling verband kan de zone van nabijheid niet zomaar worden gelijkgesteld met een abstract bepaalde geografische ruimte: naargelang het geval kan de zone van nabijheid zich uitstrekken van de dagelijkse leefomgeving van een individu (thuis, vakantie-oord, werkomgeving) tot een

19. Wat goederen betreft, wordt theoretisch rekening gehouden met elke productie en is de bestemming van het goed niet gekend op het ogenblik dat het wordt geproduceerd. In de praktijk echter wordt enkel de auto-productie van landbouwgoederen geraamd, terwijl de auto-productie van niet landbouwgoederen als marginaal wordt verondersteld
20. De tewerkstelling van huispersoneel wordt in de nationale rekeningen beschouwd als een activiteit van auto-productie waarvoor de medewerking van betaalde derden is vereist. Deze activiteit wordt dus verrekend.
21. Thuisbezorging van maaltijden bijvoorbeeld kan een sterke relationele inhoud hebben wanneer de dienst wordt verleend aan een alleenstaande met beperkte mobiliteit en veel minder wanneer hij wordt verleend aan een kotstudent of een door werk overstelpt kaderlid.
22. In dat verband moet jammer genoeg, of gelukkig, worden vastgesteld dat de economen over weinig geschikt analyse-instrumenten beschikken.
23. Tijd samen doorbrengen (tijdsgebonden nabijheid) thuis (geografische nabijheid) met de personen van wie men houdt (relationele nabijheid).

grotere ruimte die meer wordt bepaald door de sociale relaties die er ontstaan. De nabijheid verwijst dan niet naar een gemeenschappelijk leven maar naar het begrip lokale gemeenschap (regio, gemeente, huizenblok)²⁴.

Dat er in de literatuur geen definitie voor “buurtdiensten” bestaat die gebaseerd is op de maximale geografische zone²⁵ voor de ontplooiing van een activiteit, lijkt erop te wijzen dat er, om tot een definitie te komen, meer aandacht besteed wordt aan de relationele of affectieve nabijheid. Homebanking bijvoorbeeld, een dienstverlening aan huis, wordt niet beschouwd als een buurtdienst omwille van de anonimiteit van de dienstverlener(s).

De belangrijke relationele aspecten van de buurtdiensten zijn het gevolg van de aard van de betrokken activiteit maar dragen eveneens bij tot de bepaling ervan. Om een relatie van nabijheid op te bouwen zijn dialoog en informatie-uitwisseling tussen dienstverlener en gebruiker enerzijds nodig, maar terzelfder tijd volgen zij ook uit deze relationele nabijheid en worden zij er door versterkt.

De buurtdiensten zouden dus sterk persoonsgebonden en moeilijk te standaardiseren diensten zijn omdat zij door de betrokken partners gezamenlijk zouden zijn opgebouwd. Met andere woorden, de gebruiker zou sterk betrokken worden in het ontwerp zelf van de dienst die hij gebruikt²⁶. Dit ontwerp zou in sommige gevallen gelijktijdig gebeuren met de productie en de consumptie.

Tenzij men aanneemt dat de activiteit van een architect, een verzekeringsagent, een programmeur ook behoort tot de buurtdiensten (uiteraard hangt de kwaliteit van de dienst af van de kwaliteit van de relatie tussen dienstverlener en gebruiker), volstaat het criterium van relationele nabijheid niet om de buurtdiensten te definiëren. Dit criterium moet dus worden vervolledigd met andere definitie-elementen.

2. NABIJHEID, CONCURRENTIE, PRODUCTIVITEIT, SECTORIËLE ONTWIKKELING

a. Nabijheid, concurrentie, productiviteit

Het min of meer concurrentiële karakter van de markt die er voor een dienst bestaat, hangt af van de aard van die dienst:

- er bestaan diensten die bloot staan aan vrij grote, zelfs internationale concurrentie, bijvoorbeeld als gevolg van technologische factoren²⁷. Behoudens reglementaire obstakels is dit bijvoorbeeld het geval voor bankdiensten of verzekeringen.
- andere diensten zijn relatief beschermd tegen concurrentie van buiten een gegeven geografische zone, bijvoorbeeld als gevolg van de noodzaak van een fysieke relatie tussen dienstverlener en gebruiker. Horeca, haartooi, enz. behoren tot deze diensten.

24. Concept dat in Noord-Amerika wordt toegepast (local communities).

25. Men zou bijvoorbeeld de buurtdiensten kunnen definiëren als die activiteiten die enkel mogelijk zijn binnen een gegeven maximale kilometerafstand tussen dienstverlener en gebruiker.

26. Zie J.-L. Laville en M. Nyssens.

27. Telecommunicatie, lange afstandsnetten.

De buurtdiensten zouden tot de beschermde diensten behoren en dit om tenminste twee redenen:

- alhoewel een criterium zoals geografische of relationele nabijheid op zich geen definitie vormt van de buurtdiensten, verwijst hun assimilatie met activiteiten binnen de privé- of familiale sfeer of binnen een lokale gemeenschap naar de idee van een lokaal beperkte geografische uitgestrektheid van de markten van buurtdiensten;
- de buurtdiensten zouden diensten zijn met een vrij geringe technische inhoud en een hoog gehalte aan jobs. Zij zouden dus intensief gebruik maken van een weinig mobiele productiefactor en dus geen concurrentie uitoefenen over een grote afstand.

Net als de andere voor concurrentie beschermde diensten, zouden de buurtdiensten gekenmerkt worden door lagere productiviteitswinsten dan de concurrentiegevoelige diensten.

Inderdaad,

- een productiestructuur die aangepast is aan de noodzaak van deze fysieke nabijheid tussen dienstverlener en gebruiker vereist een zekere decentralisatie waardoor de taakverdeling wordt beperkt en de toepassing van schaalvoordelen moeilijker wordt. Volgens sommigen moeten de verleners van buurtdiensten over verschillende vaardigheden beschikken²⁸;
- indien zij beschermd zijn als gevolg van een weinig mobiele productiefactor, biedt het gehalte aan relatief laaggeschoolde jobs weinig mogelijkheden om productiviteitswinst te maken via technologische vernieuwingen;
- tenslotte kan het weinig concurrentieel aspect op zich bijdragen tot een lagere groei van de productiviteit voor zover het concurrentieel karakter van een markt een stimulans is om te streven naar efficiëntie of rationalisatie in de productieprocessen.

b. Nabijheid en sectoriële economische ontwikkeling

i. Een quartaire sector?

In een historisch economisch perspectief stelt men transferten vast van arbeidskrachten en inkomens tussen sectoren, van de landbouw (primaire sector) naar de industrie (secundaire sector), van de industrie naar de diensten (tertiaire sector). Dit proces berust grotendeels op de groei van de in de oude sectoren geboekte productiviteitswinst²⁹ die, door de prijs te verlagen en een inkomen te creëren, koopkracht vrijmaken ten gunste van de nieuwe sectoren.

Deze sectoren lijken alleszins nieuw als marktsector maar komen overeen met activiteiten die meestal reeds binnen de privé-sfeer bestonden in een embryonaal stadium: er was een tijd dat de tuinbouw (primaire sector) uitsluitend thuis gebeurde, dat de gezinnen zelf de nodige gebruiksgoederen produceerden (secundaire sector) en dat men zijn vakantie doorbracht bij de grootouders op het platteland (tertiaire sector).

28. Veroorzaakt door de aan de prestatie voorafgaande onzekerheid wat betreft de aard zelf van deze prestatie, aangezien de dienstverlener bijdraagt tot het ontwerp ervan.

29. Standaardisering en technische innovaties veroorzaken productiviteitswinst en verhogen de blootstelling aan internationale concurrentie, terwijl zij er tegelijkertijd het gevolg van zijn.

Het is dus verleidelijk om in dit historisch proces van overgang van activiteiten naar de markt ook de activiteiten op te nemen die momenteel nog hoofdzakelijk in de privé-sfeer worden uitgeoefend en die dan de buurtactiviteiten zouden zijn. De overgang van de buurtdiensten naar de openbare sfeer zou dan een quartaire sector doen ontstaan³⁰.

ii. Markt en nabijheid

Door de overgang van een activiteit van de privé-sfeer naar de openbare sfeer wordt een activiteit in zekere zin technischer, intellectueler en professioneler. De aard van die activiteit kan er zelfs door veranderen en meestal stijgt de productiviteit en/of de kwaliteit³¹.

De vrij recente uitoefening in de openbare sfeer van activiteiten in verband met de psychomotorische behandeling van kinderen, ging gepaard met wetenschappelijk onderzoek terzake en specifieke vorming voor de dienstverleners, wat ongetwijfeld heeft bijgedragen tot een betere kennis van het kind, zijn behoeften en de manier waarop ze kunnen worden vervuld. Tegelijk stelt men vast dat wanneer men meer beroep doet op personen of instellingen buiten de privé-sfeer om voor kinderen te zorgen (crèches, enz.) zulks een vaak welgekomen steun betekent voor de ouders en tijd vrij maakt die ze kunnen besteden aan werk, hobby's, enz. Dit proces werkt de scheiding tussen werk en productiviteit verder in de hand. Gaat dit ten koste van een zekere relationele nabijheid?

Al deze activiteiten zijn oorspronkelijk buurtdiensten: vroeger had het zelf produceren van voedsel een grote symbolische, relationele en affectieve inhoud, net als het vervaardigen van werktuigen voor dagelijks gebruik of het bouwen van de woning met de hulp van leden van de dorpsgemeenschap. Wanneer we de levensstijl bekijken in verschillende delen van de wereld, in een verschillende fase van economische ontwikkeling, leren we heel wat in dat verband.

De overgang naar de markt betekent niet noodzakelijk dat elke symbolische of affectieve inhoud verdwijnt (zie bijvoorbeeld de symboliek in verband met de auto) maar die inhoud lijkt zich te verplaatsen van de productie naar de consumptie of het bezit. Het gaat in elk geval niet meer om relationele nabijheid zoals hiervoor werd beschreven.

In zekere zin zouden de buurtdiensten, wanneer ze worden uitgebouwd buiten de privé-sfeer, hun karakter van nabijheid verliezen. Het belang dat wordt toegekend aan dit begrip van nabijheid in het debat rond buurtdiensten roept de volgende vragen op: betekent het verwerven van een economische marktwaarde een waardeverlies in termen van welzijn? Is het aanmoedigen of het vrij laten van een blijkbaar natuurlijke trend zoals de overgang van privé-activiteiten naar de markt niet het gevolg van een materialistische ontsparing?

30. De quartaire sector wordt vaak omschreven als de dienstensector die betrekking heeft op de vrije tijd (diensten waardoor de gebruikers meer vrije tijd krijgen of die bestemd zijn om de vrije tijd in te vullen) of de dienstensector die sterke intermenselijke relaties impliceert. In feite heeft de definitie weinig belang: de volgende soort van activiteiten uit de privé-sfeer die op de markt komen, ongeacht om welke activiteiten het gaat, zal "quartair" worden genoemd, al gebeurt de officiële afrekening ervan nog steeds in de "tertiaire sector".

31. De openbare opinie beoordeelt op verschillende manieren, ongetwijfeld terecht, een activiteit die gepresteerd wordt door en voor zichzelf, door een vrijwilliger, door een PWA-werkloze en dezelfde activiteit gepresteerd door een vakman. We noteren dat een PWA-werkloze en een vrijwilliger ook vakmensen kunnen zijn (voorbeeld: een werkloze gediplomeerde in de psychomotoriek die via een PWA werkt voor een psychomotoriek-VZW of een gepensioneerde bedrijfsleider die gratis technisch advies verstrekt aan jonge ondernemers).

iii. Een hiaat in de overgang naar de markt

In België is het arbeidsaanbod van 1970 tot 1993 gestegen met 481000 eenheden vooral als gevolg van de stijging van de activiteitsgraden. Tijdens dezelfde periode is de werkgelegenheid slechts toegenomen met 62000 eenheden en is het aantal werklozen gestegen met 419000 eenheden.

Sommigen³² interpreteren de toename van de activiteitsgraad als een achteruitgang van andere sociale inschakelingsvormen dan het betaald werk. Momenteel zou de sociale valorisatievector meer bestaan in het feit dat er koopkracht naar huis wordt gebracht eerder dan een activiteit uit te oefenen die tot de privé-sfeer behoort.

Terwijl de wil tot werken meer dan ooit betrekking heeft op marktgebonden activiteiten, d.w.z. activiteiten buiten de privé-sfeer, lijken activiteiten uit de privé-sfeer echter niet in overeenstemmende mate over te gaan naar de markt³³.

Bijgevolg zouden de activiteiten van de privé-sfeer min of meer hun bestemming verliezen, waardoor behoeften on vervuld blijven (zie hoger) terwijl er een overschot is aan jobs in vergelijking met de behoeften in de klassieke sectoren van de economie.

Voor zover zij correct is, kan men stellen dat deze interpretatie bijdraagt tot de sociaal-politieke wil om de werkloosheid te bestrijden via de uitbouw van de buurtdiensten.

Indien men van oordeel is dat de overgang van activiteiten van de privé-sfeer naar de markt wordt afgeremd door te hoge prijzen volgens de wensen van de gezinnen³⁴, zouden de vooruitzichten inzake een hersteld macro-economisch evenwicht tussen vraag en aanbod van arbeid er als volgt uit zien:

- de liberale logica: aangezien er een overschot is aan arbeidsaanbod op de markt, zou de prijs van de arbeid dalen en bijgevolg de vraag naar diensten met een hoog gehalte aan jobs, waaronder de buurtdiensten, toenemen. Een dergelijk scenario is moeilijk in te denken tenzij men geen rekening houdt met de verworvenheden inzake minimumloon en sociale bescherming;
- een verminderde beperking op de inkomens: op lange termijn zou de groei van de productiviteitswinst in de klassieke sectoren koopkracht blijven vrijmaken ten gunste van de nieuwe sectoren (zie hoger), waaronder de buurtdiensten. In het kader van een macro-economische dynamiek op lange termijn is dit scenario realistisch maar biedt weinig hoop op een daling van de werkloosheid op korte termijn;
- een tijdelijke overheidssubsidie (subsidie van de vraag of het aanbod, propagandacampagnes, enz.) om de huidige incoherente weg te werken tussen de wil tot werken buiten de privé-sfeer en de terughoudendheid om bepaalde producties naar de markt over te dragen;

Er zij opgemerkt dat indien er politiek initiatief nodig is om de vraag naar marktgebonden buurtdiensten te vergroten, dit in overeenstemming moet gebeuren met de wil tot sociale integratie via het werk (waardoor vroegere mogelijkheden inzake sociale inschakeling die niet de vorm aannamen van betaald werk, worden

32. Zie A. Lipietz.

33. Zoals bv. de "dubbele werkdag" waarnaar vrouwen die een beroep uitoefenen, vaak verwijzen.

34. Met andere woorden, de marktprijzen zouden te hoog zijn om het scepticisme van de gezinnen te overwinnen wanneer het er om gaat taken die tot de privé-sfeer behoren buiten het gezin te laten uitvoeren.

ondervangen), namelijk werk creëren dat tenminste niet sociaal gedevaloriseerd is. Men mag betwijfelen dat formules van het type “PWA-werklozen” aan deze doelstelling beantwoorden.

E. Manieren van productie en regeling

De buurtdiensten definiëren door te verwijzen naar de overgang van activiteiten uit de privé-sfeer naar de openbare sfeer, ongeacht of dit op een natuurlijke wijze gebeurt of het resultaat is van sociaal-politieke wil, levert geen normatieve elementen wat betreft de manier van productie of regeling van die buurtdiensten.

Terwijl sommige buurtdiensten door de particuliere profit-sector kunnen worden gepresteerd, zouden andere kunnen afhangen van overheidsinitiatieven volgens een niet marktgebonden logica of een actieterein vormen voor de sociale economie.

1. DE VERHANDELBARE BUURTDIENSTEN

a. Bedrijven, zelfstandigen

Het is niet verwonderlijk dat talrijke buurtactiviteiten kunnen worden gepresteerd door dienstverleners die handelen binnen het kader van een liberale logica: onderhoud van het huis, naaiwerk, was, strijken, tuinieren, kleine herstellingen, enz. KMO's en zelfstandigen zijn trouwens reeds actief op dit domein, net als dienstverleners in het zwart.

Een massale overgang van die activiteiten naar de markt zou aanleiding kunnen geven tot productie op meer industriële schaal. De grote schoonmaakbedrijven bijvoorbeeld die momenteel actief zijn in de sector van de handels- of administratieve gebouwen, zouden zeker geïnteresseerd zijn in een uitbreiding van hun markt naar de particuliere woningen.

b. huishoudelijke diensten

Wat de huishoudelijke diensten betreft kan worden verwezen naar hun etymologie en hun definitie in de nationale boekhouding:

- etymologisch, betekent de stam “domus” dat de huishoudelijke diensten activiteiten zijn die gepresteerd zijn thuis of, bij uitbreiding, in het kader van de leefomgeving van de gebruiker;
- in de nationale boekhouding worden de huishoudelijke diensten gedefinieerd als “door de gezinnen voor henzelf geproduceerd, als werkgevers van betaald huishoudelijk personeel”³⁵.

De samenhang tussen buurtdiensten en huishoudelijke diensten steunt op de verwantschap tussen de buurtdiensten en de activiteiten die potentieel door de gezinnen ten behoeve van zichzelf kunnen worden geproduceerd binnen de privé-sfeer of waarvoor zij de technisch-economische mogelijkheid zouden hebben om de rol van werkgever te spelen (cfr. punt B).

Het is evenwel duidelijk dat de buurtdiensten niet kunnen worden teruggebracht tot het feit van huispersoneel tewerk te stellen en dat de uitbouw van de

35. Zie ESER-nomenclatuur (1970).

buurtdiensten in de openbare sfeer niet impliceert dat dit zou gebeuren in het kader van de wettelijke bepalingen inzake de tewerkstelling van huispersoneel.

2. DE BUURTDIENSTEN EN DE NON PROFIT SECTOR

a. *Collectieve diensten en sociale diensten*

De niet verhandelbare diensten verschillen van de verhandelbare diensten door het feit dat hun marktprijs de factorkosten voor de productie niet dekt. Het gaat meestal om collectieve diensten of sociale diensten.

i. Collectieve diensten

De diensten aan de gemeenschap nemen meestal de vorm aan van openbare of quasi openbare goederen. Een goed of een dienst wordt als openbaar beschouwd indien de consumptie ervan door een individu andere individuen dezelfde consumptie niet ontnemt (niet rivaliteit) of indien het onmogelijk is bepaalde individuen uit te sluiten van de consumptie van dit goed of dienst (niet exclusiviteit). Een goed of een dienst wordt als quasi openbaar, of openbaar omwille van zijn aard, beschouwd wanneer de -deelbare- consumptie ervan zowel een individuele behoefte vervult als positieve externaliteiten (i.e. de collectieve voordelen) heeft.

Gezien de aard van de openbare goederen of diensten, hebben de individuele economische agenten er geen belang bij hun keuze kenbaar te maken ten aanzien van die goederen en diensten. Hun productie is dus niet geschikt voor marktmechanismen. Bijgevolg zal zij uitgaan van een collectieve instantie, bijvoorbeeld de Staat die deze taak rechtstreeks (productie) of onrechtstreeks (via regeling of via subsidie) op zich zal nemen.

Ondanks buurtdiensten vindt men sommige collectieve diensten of diensten die externaliteiten met zich brengen, die de productie of de regeling door een openbare instantie vereisen. Het gaat bijvoorbeeld om diensten die betrekking hebben op de kwaliteit van de leefomgeving en het milieu. Er zij echter vermeld dat nooit gewag wordt gemaakt van de grote afvalverwerkingsindustrie: de opslag en verbranding behoren inderdaad al lang niet meer tot de privé-sfeer en gebeuren op grote schaal en worden steeds ingewikkelder. Het zijn dus lang geen lokale aangelegenheden meer.

ii. Sociale diensten

De sociale diensten beantwoorden aan individuele behoeften volgens een sociale opvatting over welzijn. Zij worden gepresteerd door de gemeenschap (productie of regeling) omdat de markt niet zorgt voor een verdeling van de consumptie die beantwoordt aan deze sociale opvatting over welzijn. Het feit dat de gemeenschap deze diensten op zich neemt, berust op een logica inzake herverdeling als gevolg van ofwel een gedeeltelijke of volledige financiering van de productie via fiscaliteit of parafiscaliteit, ofwel de verplichting voor de dienstverleners om een lastencohier te respecteren dat hen eventueel zal aanzetten tot gekruiste subsidies om de productie van sommige niet rendabele diensten te verzekeren volgens een profit-logica.

Deze socialisatie van de behoeften³⁶ maakt er diensten van die in hoge mate doordrongen zijn van solidariteit met een institutioneel maar niet noodzakelijk "buurt"-karakter. Terwijl de huidige sociale diensten oorspronkelijk gespreid zijn uit spontane solidariteit (arbeidersbewegingen, mutualiteiten, caritatieve of

filantropische werken, familiale solidariteit, bedrijfssolidariteit of solidariteit binnen lokale gemeenschappen) hebben ze door hun ontwikkeling op industriële schaal en hun institutionalisering deze inhoud aan buurtsolidariteit verloren³⁷.

Verwijzend naar de activiteiten binnen de privé-sfeer, de familierelaties en de spontane vormen van solidariteit, zijn de buurtdiensten ontleend aan de idee van “zorgen” die door de enen aan de anderen worden gegeven. De uitbouw van sommige buurtdiensten in de openbare sfeer zou dus de vorm kunnen aannemen van sociale non profit-diensten met sociaal karakter, tenminste indien de gemeenschap, gelet op haar sociale doelstelling inzake welzijn, er zo over beslist. Een vaak geciteerd voorbeeld is dit van de nieuwe tak van de Sociale Zekerheid die gericht is op de financiering van de prestaties inzake zelfstandigheid voor bejaarden in het kader van een afhankelijkheidsverzekering.

b. Solidaire economie, sociale economie

De solidaire economie en de sociale economie zijn begrippen die ontstaan zijn uit het gebruik (zoals het begrip buurtdiensten), zonder een strikte a priori definitie. Aangezien de buurtdiensten er soms mee geassocieerd worden, is het nuttig ze in het kort te vermelden.

i. Solidaire economie

De solidaire economie is een regeling van de handel die verschilt van de liberale markteconomie en de economische circuits binnen een “Welvaartstaat”³⁸. Zij wordt gekenmerkt door de combinatie van verhandelbare en niet verhandelbare en vooral niet monetaire middelen (vrijwilligerswerk, gratis ter beschikking stellen van lokalen, enz.) en door medewerking aan de activiteit door de gebruikers zelf, gegroepeerd in feitelijke verenigingen of verenigingen met rechtspersoonlijkheid.

Het gemengde karakter van het gebruik van marktmiddelen en de aanbreng van privé-middelen (bijvoorbeeld samenwerking van de gebruikers die goederen of hun werk ter beschikking stellen) plaatst de solidaire economie op de grens tussen activiteiten die voor de leden van een lokale gemeenschap of belangengemeenschap zelf geproduceerd worden en de activiteiten van de openbare sfeer in de hierboven omschreven betekenis. Wat de buurtdiensten betreft, zou men dus kunnen stellen dat de overgang via een stadium van solidaire economie³⁹ een fase vormt in de overgang van de activiteiten uit de privé-sfeer naar de markt.

ii. Sociale economie

Gezien de vaagheid omtrent de begrippen sociale economie en solidaire economie kan men stellen dat de sociale economie gedeeltelijk de solidaire economie overlapt alhoewel zij ruimer is.

De sociale economie groepeerde de economische activiteiten uitgeoefend door vennootschappen, voornamelijk coöperatieve vennootschappen, ziekenfondsen en verenigingen met de volgende gedragscode: dienstverlening aan de leden of aan de

36. Socialisatie van de financiering, de controle of het bezit van het productiemiddel.

37. De geïnstitutionaliseerde solidariteit wordt in veel gevallen ondermijnd door de bereidheid tot betalen van hen die haar financieren en door schaamteloos misbruik.

38. Of soms zo genoemd, terecht of onterecht.

39. In de overzichten en analyses van initiatieven inzake buurtdiensten, wordt vaak melding gemaakt van de solidaire economie terzake.

gemeenschap eerder dan winst, autonoom beheer, democratisch besluitvormingsproces, voorrang van de mensen en van de arbeid op het kapitaal in de verdeling van de inkomsten⁴⁰.

De sociale economie wordt dus gekenmerkt door haar concept van zowel de werkorganisatie als het doel van de onderneming: de bestemming van de inkomens uit de activiteit is niet prioritair bedoeld om een bezoldiging te leveren aan de kapitaalhouders maar om een sociale, ecologische, culturele of andere doelstelling te financieren; wat de interne werking betreft, gaan de voorrang en de aandacht uit naar de personen.

De sociale economie duidt de werking aan van bedrijven die beantwoorden aan de regels van de liberale markteconomie maar het maken van winst ondergeschikt maken aan een doelstelling inzake werkgelegenheid of andere. Projecten voor reïntegratie bijvoorbeeld⁴¹ om deze juridische leemte op te vullen: de Vereniging met Sociaal Doel, zijn niet uit op winst maar moeten financieel leefbaar zijn om hun doelstellingen inzake vorming, met name de reïntegratie van marginale bevolkingsgroepen, te verwezenlijken. Deze doelstellingen verlagen hun productiviteit en rechtvaardigen bepaalde overheidssubsidies.

Op zich kan het ondernemerschap inzake sociale economie belangstelling hebben voor activiteiten die noch door de particuliere profitsector worden uitgevoerd omdat het geïnvesteerde kapitaal niet optimaal rendeert, noch door de openbare sector omdat dit zijn roeping niet is, ofwel omdat het gaat om domeinen waarin hij faalt (bijvoorbeeld sociale herinschakeling van jongeren die uit elk opleidingscircuit zijn gesloten).

Bijgevolg kan de sociale economie een hefboom vormen voor de productie van de buurtdiensten:

- wanneer activiteiten met lage financiële productiviteit winstvooruitzichten bieden die eventueel ontoereikend zijn om ondernemers, gedreven door het winstmotief, aan te trekken;
- indien zij geen hooggeschoolde arbeidskrachten vereisen en menselijke contacten enigszins verrijken, kunnen zij een actieterrein vormen voor de reïntegratie en de hersocialisering van sommige personen;
- wanneer, via een collectieve financiering, sommige buurtdiensten kunnen worden geleverd door mutualiteiten of andere organisaties die momenteel reeds erg actief zijn op dat gebied.

F. Samenvatting

1. EEN TOEKOMSTVERKENNENDE AANPAK...

Dit hoofdstuk heeft tot doel het begrip “buurtdiensten” af te bakenen. Aangezien er geen duidelijke academische definitie bestaat berust het gebruik van deze term

40. Voorstel tot definitie van de Conseil wallon de l’Economie sociale (verslag van 1991).

41. In België zijn dit leerwerkplaatsen, leerbedrijven, projecten voor reïntegratie. Deze bedrijven inzake sociale economie die geen prioritaire commerciële doelstelling hebben, kunnen moeilijk ingepast worden in de juridische vorm en omkadering van verenigingen met winst oogmerk. De juridische vorm die het meest door de bestaande bedrijven wordt aangenomen is dus de VZW, soms ook de SV. Onlangs werd een nieuw statuut gecreëerd (al is het nog niet operationeel).

meestal op sociaal-politieke opties en pragmatische benaderingen die uiteenlopend en zelfs ontoereikend zijn wat betreft theoretische nauwkeurigheid en analytische coherentie.

Vanuit een historisch perspectief is de economische ontwikkeling het resultaat van opeenvolgende -primaire, secundaire, tertiaire- golfbewegingen van nieuwe marktactiviteiten die meestal reeds bestonden in een embryonaal stadium binnen de privé-sfeer⁴², waar ze trouwens het predikaat “buurt” verdienden dat nu gebruikt wordt voor de gelijknamige diensten. Deze ontwikkelingen vloeien voort uit de intersectoriële dynamiek van productiviteitswinsten en de overdrachten van inkomens en arbeidskrachten waarmee deze gepaard gaat. De ontwikkeling van de marktwerkgelegenheid resulteert uit de economische groei die inherent is aan dit proces.

Het begrip “buurtdiensten”, dat zijn intrede doet eind de jaren 80, zou geïnterpreteerd kunnen worden als beantwoordend aan die macro-economische dynamiek, waarbij een nieuwe generatie activiteiten uit de privé-sfeer naar de openbare sfeer overgedragen wordt⁴³. Deze beweging kan ofwel deel uitmaken van een historische evolutie op lange termijn ofwel het resultaat zijn van een doelbewuste sociaal-politieke wil.

Het lijkt niet onredelijk te veronderstellen dat de twee volgende fenomenen in de loop van de jongste decennia een rol hebben gespeeld:

- enerzijds kwam het streven naar sociale waardering meer dan ooit tot uiting in de wens om een betaalde activiteit uit te oefenen, wat blijkt uit de spectaculaire groei van de activiteitsgraden. Deze evolutie zou gepaard gegaan zijn met een zekere desinteresse of een geringere beschikbaarheid voor taken die tot de privé-sfeer behoren;
- anderzijds heeft de vraag naar arbeid in de traditionele sectoren van de economie deze groei van het arbeidsaanbod niet kunnen opslorpen. Deze groei ging trouwens niet gepaard met een bijkomende uitbesteding op de markt van activiteiten die tot de privé-sfeer behoren.

De rantsoenering van sommige diensten in de privé-sfeer zou dus niet zijn opgevangen door een aanbod in de openbare sfeer om redenen van economische en sociaal-culturele aard. Gelijktijdig nochtans zouden met name veranderingen op sociaal-cultureel vlak bijgedragen hebben tot een sterkere voorkeur voor deze diensten⁴⁴, zij het in onvoldoende mate opdat deze behoeften zouden worden vertaald in een marktvrage tegen prijzen die het mogelijk maken dat dergelijke activiteiten zich ontwikkelen, wat vooral toe te schrijven is aan de arbeidskost⁴⁵. Bovendien is de huidige economische context niet van aard om eventuele inkomensbeperkingen te milderen.

42. Auto-productieve activiteiten binnen het gezin of activiteiten die het gevolg zijn van spontane solidariteit binnen familie-, vrienden- of burelrelaties.

43. De openbare sfeer duidt de activiteiten aan -profit of non-profit- die op een markt worden aangeboden, d.w.z. door derden aan het gezin of aan de dagelijkse leefgemeenschap.

44. Omwille van sociaal-culturele redenen zou er binnen het gezin minder tijd beschikbaar zijn voor bejaardenverzorging terwijl tegelijkertijd de vergrijzing van de bevolking en de hogere eisen inzake autonomie van bejaarden de behoeften doen toenemen. Ander voorbeeld: door de sociaal-economische ontwikkelingen is het milieu er op achteruit gegaan terwijl terzelfdertijd de leden van een lokale gemeenschap, een wijk of een dorp bijvoorbeeld, minder inzetbaar zijn om spontaan taken te vervullen die betrekking hebben op de netheid van het milieu

45. Bijvoorbeeld: indien men 800 F per uur moet betalen voor bepaalde diensten, zal men kiezen voor auto-productie s' avonds of tijdens het weekend, zelfs indien men er zijn vrije tijd meer en meer voor moet opgeven

Het is niet uitgesloten dat in de toekomst de grotere voorkeur ten aanzien van diensten die trouwens potentieel kunnen worden geproduceerd door arbeidskrachten die in voldoende mate beschikbaar zijn, leidt tot een nieuw economisch evenwicht via economische aanpassingen op middellange of lange termijn. Deze aanpassingen zouden trouwens steunen op een toename van de koopkracht gericht naar de nieuwe sector volgens de historische logica van de overdracht van inkomens, activiteiten en banen tussen sectoren.

Op korte termijn kan het dringende karakter van de strijd tegen de werkloosheid overheidsingrijpen wettigen, ongeacht of dit ingrijpen slaat op de marktprijzen (subsidie van de consumptie, verlaging van de lasten op de inkomens uit arbeid, productie door de openbare sector, subsidiëring aan de non profit-sector) of bedoeld is om de voorkeur van de consumenten ten aanzien van dit soort van diensten te beïnvloeden.

2. ... OM BUURTDIENSTEN TE DEFINIËREN

Op basis van onze analyse zouden buurtdiensten gedefinieerd kunnen worden als diensten die geproduceerd kunnen worden voor auto-consumptie door de gezinnen zelf of, bij uitbreiding, door een lokale gemeenschap (familie, burens, enz.) zonder beroep te doen op de factor betaalde arbeid, maar die even goed in de openbare sfeer kunnen worden geproduceerd, d.w.z. door beroep te doen op derde, een dienstverlener die buiten de privé-sfeer staat.

Buurtdiensten zouden dus een nieuwe sectoriële golf inzake macro-economische ontwikkeling kunnen vormen die volgt op de tertiaire golf. Buurtdiensten zouden als dusdanig betrekking hebben op activiteiten ten aanzien waarvan de preferenties vanwege de consument dermate zouden evolueren dat zij uit de privé-sfeer zouden verdwijnen na een verlaging van hun opportuniteitskost in de openbare sfeer (verlaging van de marktprijs, gemakkelijke toegang tot een aanbodstructuur, enz.) of na een inkomenstoename bij de gezinnen.

De vaststelling dat activiteiten die potentieel zelf kunnen worden geproduceerd momenteel reeds binnen de openbare sfeer worden gepresteerd via structuren die er op één of andere manier in slagen de prijs van deze prestaties te verlagen ten opzichte van de prijs die de sociale arbeidskost volledig integreert (ruil, zwartwerk, productie door de openbare sector of door de non-profit-sector) geeft een aanwijzing over het soort activiteiten dat uit de privé-sfeer kan overgeheveld worden naar de markt. De vervangbaarheid met activiteiten uit de privé-sfeer toont aan dat deze diensten vooral arbeidsintensief zijn, weinig kapitaalinvesteringen en een lage scholingsgraad vergen. Zij bieden weinig mogelijkheden tot schaalvoordelen en staan niet bloot aan concurrentie van buiten de eigen lokaal beperkte, markt.

De historiek van de sectorale economische ontwikkeling toont aan dat het, in zekere mate, om kenmerken van voorbijgaande aard zou kunnen gaan: de overgang van een activiteit naar de markt verhoogt het professionele, intellectuele en technisch karakter waardoor de aard zelf van de dienst kan veranderen zodat hij op de duur het kenmerk van "buurt" en substitueerbaarheid door auto-productie verliest.

Het vooruitzicht van productiviteitswinst (kwalitatief of kwantitatief) binnen een proces van arbeidsverdeling is trouwens een conditio sine qua non voor de overgang van activiteiten van de privé-sfeer naar de markt.

G. Bibliografische gegevens

BOUTEILLER D., "Politiques régionales et nouveaux gisements d'emploi", séminaire "Nouveaux besoins, nouvelles activités et nouveaux emplois", Madrid, 9-10 november 1995.

CALLEBERT L., "De ontwikkeling van de dienstenverlening in de directe omgeving in Vlaanderen", Hoger Instituut voor de Arbeid, K.U.Leuven, 1995.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, "Travail, formation, emploi. Les services: un secteur riche en emplois potentiels", uittreksel uit het rapport "Choisir l'emploi", in Problèmes économiques, n° 2.324, mei 1993.

COMMISSION EUROPÉENNE, "Les initiatives locales de développement et d'emploi, enquête dans l'Union européenne", werkdocument van de diensten van de Commissie, maart 1995.

DEFOURNY J. et DELCOMMINETTE P., "Le développement des services de proximité en Belgique francophone", Faculté d'Economie, de Gestion et de Sciences sociales de l'Université de Liège, Service d'Economie politique et sociale, eindrapport, volume 1, september 1994.

DEFOURNY J., "Les pistes de l'économie sociale, du secteur non marchand et des services de proximité", in La revue politique, n° 6, 1995.

DELVAUX B. et DE LA CROIX D., "L'emploi, objectif prioritaire?", in Reflets et Perspectives de la vie économique, Tome XXXIV, februari 1995, pp. 75-98.

DRÈZE B., "Tous au chômage? - Pour en découdre avec l'exclusion sociale", Ed. Luc Pire, Collection Politique, 1995.

FOURASTIÉ J., "Le grand espoir du XX^{ème} siècle", Gallimard, collection TEL, 1989.

FOURASTIÉ J. et J., "La ruée tertiaire", in Futuribles, n° 133, juni 1989, pp. 21-34.

GERSHUNY J., "Vie quotidienne, structure économique et changement technique", in Revue internationale des Sciences sociales, n° 113, augustus 1987, pp. 375-392.

GORZ A., "Métamorphoses du travail: quête du sens. Critique de la raison économique", Galilée, collectie Débats, 1988.

LAVILLE J.-L., "Les services de proximité en Europe. Pour une économie solidaire.", Collection TEN, Syros, Paris, 1993.

LEBRUN J.-F. et DE SÉLYS L., "Le chèque-service, un instrument pour le développement des services de proximité", Koning Boudewijnstichting, oktober 1994.

LIPIETZ A., "Emploi, place et activité", in Reflets et perspectives de la vie économique, deel XXXIV, februari 1995, pp. 67-74.

NYSSSENS M., "Les enjeux sous-jacents à la structuration des services de proximité", in Activité, travail, emploi: enjeux et perspectives, rapport voor de Koning Boudewijnstichting, juni 1995, pp. 80-111.

SAINTRAIN M. et STREEL C., "Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité", Planning Paper n° 77, Federaal Planbureau, februari 1996.

WATTEAU E., "Troc-temps, système LETS, Time-Dollar: les échanges non-monnaïres en plein boum.", in Cahiers pour Demain, extra nummer, december 1995.

KOEN HENDRICKX
(FEDERAAL PLANBUREAU)

A. Inleiding

In deze paper zullen we twee thema's behandelen. In de eerste plaats willen we een overzicht geven van de behandeling van productieve activiteiten in het algemeen -en van activiteiten die onder de noemer "buurtdiensten" zouden kunnen vallen in het bijzonder- binnen het geheel van het systeem van nationale boekhouding zoals gedefinieerd volgens de meest recente internationale standaard¹.

Daarbij zullen we achtereenvolgens drie verschillende aspecten bekijken. Ten eerste is er het probleem van de "begrenzing" van het geheel van de economische activiteiten en van het gedeelte van die activiteiten dat binnen de productiegrens van het SNA valt (in het jargon: "production boundary"). Aangezien buurtdiensten zich op de marge bevinden tussen economische en niet-economische productieve activiteiten en tussen markt en niet-markt activiteiten is deze definitie van de productiegrens van cruciaal belang voor de mate waarin buurtdiensten statistisch gevat worden binnen het kader van de nationale rekeningen.

Ten tweede zullen we nagaan welke types economische agenten of "eenheden" producent kunnen zijn van soortgelijke diensten, en volgens welke modaliteiten. Dit is een vrij complexe materie omdat traditioneel de opeenvolgende systemen van nationale rekeningen het meeste aandacht hebben besteed aan productie-activiteiten en produktiestromen, en dus ook vollediger zijn uitgewerkt op dit gebied.

Ten derde behandelen we de manier waarop productie gewaardeerd (of geprijsd) wordt in het stelsel. Dit is vooral van belang voor niet-markt activiteiten, waarvoor geen direct observeerbare marktprijzen voorhanden zijn.

In de tweede plaats gaat deze paper ook dieper in op de manier waarop buurtdiensten al dan niet behandeld worden in het traditionele Belgische systeem van nationaal boekhouden, dat nog altijd de basis vormt voor de huidige nationale rekeningen. Hierbij zal meer aandacht besteed worden aan de concrete berekeningsmethoden voor specifieke bedrijfstakken, inkomenscategorieën en bestedingscategorieën. De praktische toepassing van de SNA '93 -en ESR '95-normen in de vernieuwde Belgische nationale rekeningen is voorzien voor 1998

1. Respectievelijk het "System of National Accounts" (SNA 1993) op het niveau van de Verenigde Naties en het "Europees Stelsel van Rekeningen" (ESR 1995), de toepassing van de SNA-standaard voor Europa.

en wordt uitgewerkt binnen het Instituut voor Nationale Rekeningen. Uiteraard zullen concepten en definities afgestemd moeten zijn op de internationale voorschriften, maar voor de concrete invulling op inhoudelijk vlak is het te vroeg om op dit moment definitieve uitspraken te doen.

B. Buurdiensten binnen de internationale standaard

In heel dit hoofdstuk nemen we de huidige internationale voorschriften op het gebied van nationale rekeningen als uitgangspunt. De voornaamste bron voor deze voorschriften is het SNA 1993, de nieuwe versie van het systeem van nationale rekeningen van de Verenigde Naties, dat oorspronkelijk dateert uit 1953 en dat reeds grondig werd herzien en uitgebreid in 1968. Het ESR 1995 is de Europese versie van dit systeem van nationale rekeningen. In tegenstelling tot wat vroeger het geval was voor de voorloper van het ESR -het ESER (oorspronkelijke versie 1970, herzien in 1978)- zou dit Europees rekeningenstelsel op alle gebieden (zowel conceptueel als qua nomenclaturen) naadloos moeten aansluiten bij het herziene SNA 1993.

1. DE PRODUKTIEGREN

Elk systeem van nationale boekhouding veronderstelt een definitie van het geheel van productieve activiteiten dat binnen haar toepassingsgebied valt en dat op coherente manier (dat wil zeggen, onder al haar aspecten: productie, inkomen, besteding) binnen het systeem moet weergegeven worden.

Hierbij moeten eigenlijk twee problemen opgelost worden. Eerst en vooral heeft men een theoretische definitie nodig van het geheel van activiteiten dat men als “economisch productief” beschouwt en dus als *potentieel* voorstelbaar in een systeem van nationale rekeningen. Daarnaast heeft men ook een praktische, operationele definitie nodig van de subklasse van deze activiteiten waarvan men het *wenselijk* acht ze ook daadwerkelijk in aanmerking te nemen voor opname binnen het stelsel. De criteria op grond waarvan dat gebeurt zullen verwijzen naar de doelstellingen waarvoor het systeem ontworpen is en naar de betrouwbaarheid waarmee deze activiteiten statistisch gevat kunnen worden.

a. De theoretische productiegrens: economische versus niet-economische activiteiten.

De afbakening van de grens tussen economische en niet-economische activiteiten gebeurt in het SNA op grond van het zogenaamde **derde-persoons criterium**: enkel die productie van goederen of dienstverlening die ten minste potentieel door derden kan uitgevoerd worden kan als economisch productieve activiteit in aanmerking genomen worden. Dat wil zeggen dat een groot aantal activiteiten (eten, slapen, studeren, ...) die tijd en/of inspanning vergen niet als economisch productieve activiteiten beschouwd kunnen worden omdat ze per definitie enkel kunnen uitgevoerd worden door de persoon die er de vruchten van draagt. Dergelijke activiteiten kunnen dus niet uitbesteed worden aan derden, kunnen niet het voorwerp vormen van verhandeling op een markt, van specialisatie en van prijsvorming. Dit criterium, dat nu dus is opgenomen in het SNA, werd in deze vorm voor het eerst voorgesteld in Hawrylyshyn (1977), en hernomen door Hill (1979). Het beantwoordde oorspronkelijk aan een poging om de Becker-Lancaster aanpak in consumententheorie operationeel te maken.

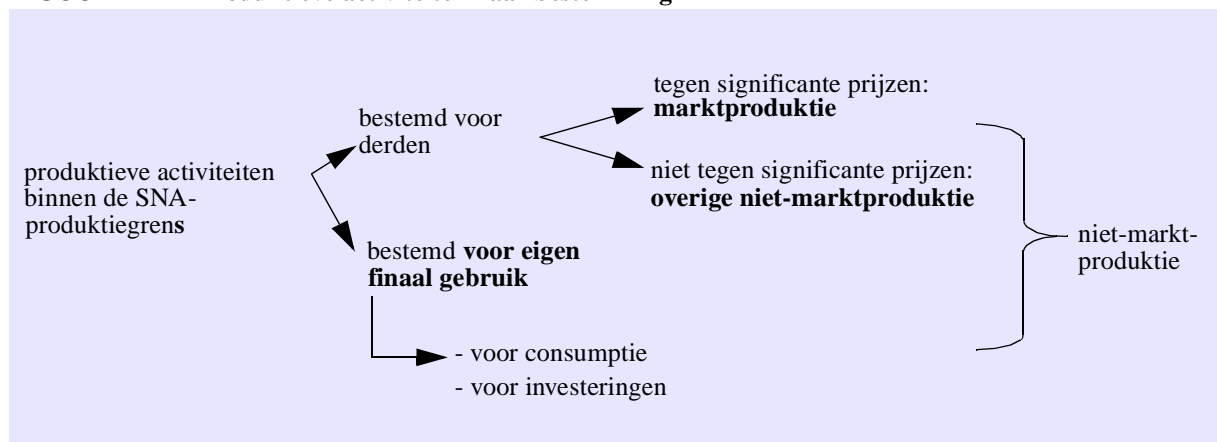
Deze definitie van economisch productieve activiteiten is maximalistisch, in de zin dat ze niet enkel activiteiten bevat waarvan produktiefactoren en/of outputs

daadwerkelijk het voorwerp uitmaken van markttransacties, maar *ook* huishoudelijke activiteiten waarvan de outputs binnen het gezin geconsumeerd worden en die potentieel door een derde verricht zouden kunnen worden (kinderopvang, bejaardenzorg, tuinieren, strijken, ...) en *ook* niet-vergoed vrijwilligerswerk. In het SNA/ESR worden dit soort activiteiten echter niet binnen de operationele productiegrens gerekend. Vooraleer dieper in te gaan op de redenen voor deze uitsluiting, is het van belang eerst duidelijk uiteen te zetten wat SNA/ESR juist onder “markt”- en “niet-markt”- productie verstaan, om mogelijke misverstanden te voorkomen.

b. Bestemming van de productie: markt versus niet-markt

SNA en ESR onderscheiden drie soorten **bestemmingen** of distributiemanieren voor de productie: marktproductie, productie voor eigen finaal gebruik en overige niet-marktproductie. Figuur 1 geeft een overzicht van de opsplitsing van productieve activiteiten naar deze drie soorten bestemming.

FIGUUR 1 **Productieve activiteiten naar bestemming**



Productie kan bestemd zijn voor derden of voor eigen finaal gebruik. **Productie voor eigen finaal gebruik** wordt niet verhandeld op de markt, en wordt altijd als niet-marktproductie gerekend. Het kan hier ofwel gaan om investeringen (een gezin dat zijn eigen huis bouwt; de NMBS die rollend materieel voor eigen gebruik produceert) of om finale consumptie (klassiek voorbeeld: een landbouwer die een gedeelte van de eigen productie voor gezinsverbruik aanwendt).

Uit de figuur blijkt dat er een wezenlijk verschil is tussen “marktproductie” en “productie voor derden”. **Marktproductie** is productie (of dienstverlening) bestemd voor derden die *bovendien* verkocht wordt tegen economisch significante prijzen. Wat zijn economisch significante prijzen? Het SNA hanteert hier een dubbel criterium: prijzen die op “significante” wijze de produktiekosten dekken en/of “significante” invloed uitoefenen op vraag of aanbod. Het ESR concretiseert dit door marktproductie te definiëren als productie die over het algemeen ten minste tegen 50% van de produktiekosten verkocht wordt.

Productie voor of dienstverlening aan derden die gratis of tegen niet-significante prijzen (ESR: minder dan 50% van de produktiekosten) verstrekt wordt, wordt als **overige niet-marktproductie** beschouwd. Alle collectieve diensten die door de overheid aan de gemeenschap geleverd worden vallen onder deze rubriek. Andere klassieke voorbeelden van overige niet-marktproductie zijn diensten waarop men recht heeft na de aankoop van een toegangsticket voor een museum of voor de opera: meestal vertegenwoordigt de prijs van het ticket in die gevallen slechts een fractie van de produktiekosten.

De driedeling markt/eigen finaal gebruik/overige niet-markt is exhaustief: alle produktieve activiteiten vallen onder één van deze drie types.

Het is duidelijk dat, om te beslissen of een produktieve activiteit al dan niet als “marktproductie” geassocieerd moet worden, het SNA/ESR als enig criterium de verhandeling tegen significante prijzen van de outputs hanteert; of inputs en produktiefactoren al dan niet aangekocht worden op de markt speelt voor deze classificatie geen rol. “Niet-marktproductie” kan dus wel degelijk gepaard gaan met markttransacties: alle collectieve dienstverlening door de overheid gebeurt bijvoorbeeld met arbeid die het voorwerp uitmaakt van een markttransactie.

c. De operationele produktiegrens binnen het SNA/ESR: huishoudelijke productie

Volgens het derde-persoons criterium zou alle huishoudelijke productie voor eigen gebruik die potentieel uitbesteedbaar is op de markt binnen de produktiegrens vallen. In haar operationele definitie behoudt het SNA in principe de productie van alle **goederen** voor eigen gebruik (hetzij voor investering, hetzij voor consumptie), maar sluit ze, op twee uitzonderingen na, de **dienstverlening** binnen het huishouden uit. Deze twee uitzonderingen zijn:

- diensten die het huishouden aan zichzelf levert met hulp van betaald huishoudelijk personeel;
- huisvestingsdiensten die het huishouden aan zichzelf levert via het bezit van een eigen woning.

Concreet wil dat zeggen dat huishoudelijke economisch produktieve activiteiten die resulteren in een toeëigenbaar economisch object (kweek van landbouwproducten voor eigen consumptie, artisanale pottenbakkerij, ...) wél en andere, dienstverlenende, huishoudelijke activiteiten waarvoor het huishouden geen personeel in dienst neemt (tuinieren, wassen, kinderverzorging, ...) niet binnen de SNA-produktiegrens vallen.

De logica achter deze op het eerste gezicht inconsistente behandeling heeft te maken met de doelstellingen van de opeenvolgende systemen van nationale rekeningen, en wordt wellicht enigszins duidelijker als we er rekening mee houden dat tegelijkertijd verschillende doelstellingen beoogd werden, waarvan historisch gezien sommige veel zwaarder hebben doorgewogen dan andere. Volgende doelstellingen hebben alle in meer of mindere mate een rol gespeeld in de uitbouw van de internationale stelsels van nationale rekeningen:

1. Een evaluatie mogelijk maken van *hoe goed* de economie werkt, d.w.z. het leveren van performantie-indicatoren zoals het BNP tegen constante prijzen, met de bedoeling uitspraken te doen over de evolutie van de economische welvaart.
2. Een evaluatie mogelijk maken van *hoe* de economie werkt, d.i. het leveren van een coherent kader van boekhoudkundige identiteiten om de macro-economische werking van overwegend marktgerichte economieën te verklaren aan de hand van causale verbanden.
3. Internationale vergelijkbaarheid bewerkstelligen tussen landen met uiteenlopende institutionele karakteristieken.
4. Intertemporele vergelijkbaarheid verzekeren voor eenzelfde land, o.a. door zoveel mogelijk continuïteit en aansluiting te leggen in elkaar opvolgende standaardnormen.
5. Gebruik maken van concepten die zo betrouwbaar mogelijk gemeten kunnen worden in monetaire termen.

Een systeem van nationale rekeningen dat aan al deze doelstellingen tegemoet wil komen zal uiteraard geconfronteerd worden met ernstige problemen, aangezien de doelstellingen onderling in conflict zijn met elkaar.

Deze spanning komt duidelijk tot uiting in de uiteenlopende interpretatie van een grootheid als het reële BNP: voor sommigen is dit een maatstaf die zo dicht mogelijk veranderingen in economische welvaart zou moeten registreren (doelstelling 1); voor anderen een maatstaf die zo betrouwbaar mogelijk de “produktie die aanleiding geeft tot markttransacties” meet (doelstellingen 2 en 5). Dit conflict tussen -zo men wil- welvaartseconomen en macro-economen als gebruikers van statistieken heeft zich gesteld van bij het ontstaan zelf van systemen van nationale boekhouding. In wezen gaat het hier om een trade-off tussen relevantie (zo veel mogelijk activiteiten binnen de produktiegrens) en betrouwbaarheid (zo juist mogelijk gewaardeerde activiteiten), waarbij de definitie van wat relevant is ook nog eens verschilt naargelang de gebruiker.

Binnen dit debat hebben nationale boekhouders zich altijd pragmatisch opgesteld: zij zijn traditioneel zeer terughoudend geweest om activiteiten op te nemen die niet op voldoende nauwkeurige wijze via marktprijzen gewaardeerd kunnen worden. De hele discussie werd eigenlijk reeds grotendeels beslecht eind jaren '40 begin jaren '50 in het voordeel van doelstellingen 2 en 5 wanneer de eerste nationale boekhoudingen werden opgesteld. Het is opvallend hoe sindsdien, en ondanks de soms fundamentele wijzigingen die aangebracht werden aan het stelsel, de concrete invulling van de produktiegrens niet ingrijpend veranderd is. De opeenvolgende generaties nationale boekhouders hebben dan ook voortdurend (maar grotendeels tevergeefs) benadrukt dat het BNP zoals zij het definieerden eigenlijk niet (en zeker niet in de eerste plaats) bedoeld was als welvaartsindicator.

Hoe passen nu meer bepaald bovenvermelde regels voor huishoudelijke productie voor eigen gebruik binnen deze pragmatische houding en binnen deze doelstellingen? Een eerste argument ter verantwoording van deze regels is gebaseerd op de betrouwbaarheid waarmee de meting kan gebeuren. Goederenproductie voor eigen gebruik valt *binnen* de produktiegrens omdat dat beter is voor de internationale vergelijkbaarheid² en er bovendien meestal marktprijzen voorhanden zijn om een betrouwbare schatting te maken van de waarde van deze productie. Verder dicteert de pragmatische instelling van het SNA dat dergelijke productie in de praktijk enkel opgenomen moet worden als zij van wezenlijk belang is binnen de economie in kwestie. Het ESR probeert zoveel mogelijk zulke vage voorschriften hard te maken en specificceert dat *enkel* de bouw van een eigen woning en de productie, opslag en verwerking van landbouwprodukten voor eigen gebruik binnen de produktiegrens vallen. De overige goederenproductie voor eigen finaal gebruik wordt voor Europese landen onvoldoende significant geacht om opgenomen te worden.

Dienstverlening voor eigen gebruik (behoudens de twee vermelde uitzonderingen) valt *buiten* de produktiegrens omdat men van mening is dat het voor deze activiteiten veel moeilijker is een marktprijs te vinden, zodat men rechtstreeks in conflict komt met het streven naar betrouwbare metingen (doelstelling 5). Tot op zekere hoogte zou men dit een drogreden kunnen noemen, omdat voor een aanzienlijk aantal huishoudelijke dienstverlenende activiteiten wel degelijk op grote schaal marktequivalenten bestaan en geleidelijk ontstaan.

2. In veel ontwikkelingslanden bestaat het overgrote deel van de landbouwproductie uit subsistentieproductie voor eigen gebruik. Uitsluiting van deze productie op grond van het feit dat het om niet-marktproductie gaat zou de relevantie van de rekeningen voor deze landen te veel hypotheceren en de internationale vergelijkbaarheid tussen landen onderling bemoeilijken.

Ook het argument dat de definities van “tewerkstelling” en “werkloosheid” uitgehold zouden worden als huishoudelijke dienstverlening binnen de produktiegrens zou vallen³ klinkt weinig overtuigend.

In werkelijkheid is er, naast het argument van de meetbaarheid, een tweede, maar veel meer fundamentele reden om huishoudelijke dienstverlening buiten de produktiegrens te sluiten, die historisch gezien te maken heeft met het feit dat vanaf het ontstaan van nationale rekeningen de macro-economische doelstelling altijd geprimeerd heeft boven de welvaartsdoelstelling. Nationale boekhouding was oorspronkelijk immers een uitvloeisel van de opkomende Keynesiaanse macro-economische theorie, die een blijvende stempel heeft gedrukt op de opvatting die schuilt achter het hele stelsel.

Het stelsel was, en is, er voornamelijk op gericht productieve activiteiten die aanleiding geven tot markttransacties in kaart te brengen. Kenmerkend voor de ontwikkeling van een markteconomie (en de basis voor Keynes' ideeën) is de ont koppeling tussen de creatie van toegevoegde waarde in de productie, de verdeling van deze toegevoegde waarde over de produktiefactoren als inkomen in monetaire eenheden en de uiteindelijke besteding van dit inkomen. Deze ont koppeling laat economische agenten toe zich te specialiseren en is produktiviteitsverhogend, maar kan ook leiden tot macro-economische coördinatieproblemen (zoals onvrijwillige werkloosheid) omdat op het moment van de productie de producent niet verzekerd is van een koopkrachtige vraag voor zijn/haar productie. In een pure autarchie, waar bv. elk gezin enkel aan subsistentielandbouw doet voor eigen gebruik, bestaat dergelijk coördinatieprobleem niet, omdat in dat geval de toegevoegde waarde samenvalt met het gezinsinkomen (in natura), dat automatisch besteed wordt aan de eigen productie. Hetzelfde argument geldt voor alle huishoudelijke productie (zonder tussenkomst van derden) voor eigen gebruik.

Aangezien het stelsel in de eerste plaats ontworpen is als analysekader voor de bestudering van macro-economische problemen is het begrijpelijk dat men het begrip “productie” zo relevant mogelijk voor deze specifieke doelstelling heeft willen definiëren door huishoudelijke activiteiten buiten de produktiegrens te houden. Dit is des te meer begrijpelijk als men weet dat -ongeacht de prijzen waaraan zij gemeten wordt- de totale waarde van deze huishoudelijke productie zeer aanzienlijk is; het opnemen van deze activiteiten zou een hybride produktiebegrrip tot gevolg hebben, dat veel minder relevant zou zijn voor de bestudering van macro-economische onevenwichten.

Het is dus niet toevallig dat de beide uitzonderingen op de regel om huishoudelijke diensten buiten de produktiegrens te sluiten juist die twee gevallen zijn die aanleiding geven tot markttransacties. Het feit dat dienstverlening aan zichzelf (binnen het huishouden) met hulp van huispersoneel wél binnen de produktiegrens valt is te verklaren door het feit dat deze dienstverlening een inkomen genereert voor derden (het huispersoneel), en dus op die manier met de markt verbonden is, net zoals dat het geval is voor collectieve dienstverlening door de overheid, waar ook de produktiefactor en niet de output het voorwerp uitmaakt van een markttransactie. Bij huisvestingsdiensten die men aan zichzelf levert heft de overheid belastingen op het kadastrale inkomen dat geacht wordt genereerd te worden door deze productieve activiteit.

3. Het SNA beschouwt iemand als tewerkgesteld als hij/zij een productieve activiteit uitoefent die binnen de produktiegrens van het stelsel valt; bij een gevoelige uitbreiding van de produktiegrens zou vrijwel niemand nog als “werkloos” beschouwd kunnen worden.

Blijft de vraag waarom het SNA als algemene regel enkel huishoudelijke dienstverlening uitsluit, en niet huishoudelijke productie van goederen. Nog steeds binnen dezelfde redenering heeft dit te maken met een belangrijk onderscheid tussen goederenproductie en dienstenverlening. Bij goederenproductie is er een ontkoppeling mogelijk in de tijd tussen productie, transactie (verkoop) en uiteindelijke bestemming, waardoor bij het beëindigen van het productieproces noch bestemming noch bestemming bekend hoeven te zijn: goederen kunnen gestockeerd worden als eindproducten. Bij dienstverlening is dat niet het geval: daar is binnen dezelfde rekenperiode perfect geweten of de diensten voor eigen gebruik of voor derden bestemd zijn. Met andere woorden, goederenproductie die vandaag plaatsvindt kan morgen zowel voor eigen gebruik als voor verkoop aan derden via de markt aangewend worden, wat het onmogelijk maakt goederenproductie vandaag op te splitsen tussen productie voor eigen verbruik en productie voor derden. Vandaar een bijkomende reden om *alle* goederenproductie binnen de produktiegrens te laten vallen, zelfs als de enige doelstelling van het systeem de meting van productieve activiteiten die aanleiding geven tot markttransacties zou zijn.

Kort samengevat komt de hele redenering er op neer dat de keuze om huishoudelijke dienstverlening voor eigen gebruik buiten de produktiegrens te sluiten is ingegeven door de bekommernis om het stelsel niet te “bezoedelen” met productieve activiteiten die de analyse van macro-economische onevenwichten kunnen bemoeilijken en bovendien moeilijk en weinig nauwkeurig meetbaar zijn.

De consequentie is wel dat de SNA-definitie inboeten aan relevantie vanuit welvaartseconomisch standpunt en vanuit het standpunt van de internationale vergelijkbaarheid, aangezien zowel tussen landen als voor eenzelfde land over de tijd heen belangrijke verschuivingen zijn opgetreden in het soort en het percentage dienstverlening dat uitbesteed wordt op de markt of waarvoor derden tegen vergoeding ingeschakeld worden.

Ook voor buurtdiensten geldt dat, zolang zij binnen hetzelfde huishouden verleend worden zonder vergoede tussenkomst van derden, zij buiten het toepassingsgebied van de nationale rekeningen vallen. Van zodra zij uitbesteed worden aan derden of verricht worden met de hulp van derden tegen vergoeding worden zij binnen de produktiegrens gerekend en -in principe- gemeten. Gebeurt deze overschakeling op grote schaal, dan zorgt dit voor een evidente vertekening wanneer het BNP gebruikt wordt voor intertemporele welvaartsvergelijkingen, net zoals dat vroeger het geval is geweest wanneer vele industriële en tertiaire activiteiten geleidelijk van overwegend autoproduktie naar overwegend marktproductie zijn geëvolueerd.

d. De operationele produktiegrens binnen het SNA/ESR: vrijwilligerswerk

De uitsluiting van huishoudelijke dienstverlening aan zichzelf die geen materieel inkomen aan derden bezorgt is dus een eerste punt waarop SNA en ESR afwijken van het derde-persoons criterium voor de afbakening van een operationele produktiegrens.

Een tweede vraag is in hoeverre vrijwilligerswerk, waarbij niet alleen de outputs gratis verstrekt worden, maar bovendien de productiefactoren op geen enkele manier materieel vergoed worden, binnen de SNA-produktiegrens valt. In principe voldoet immers de productie van elk goed dat geproduceerd wordt voor derden en alle dienstverlening aan derden aan het derde-persoons criterium.

Ten minste het ESR is op dit punt zeer duidelijk: goederenproductie op basis van vrijwilligerswerk valt wel binnen de produktiegrens; dienstverlening aan derden op basis van vrijwilligerswerk valt niet binnen de produktiegrens. Deze beslissing

wordt niet onderbouwd, maar lijkt volledig in overeenstemming met de globale filosofie van het SNA-stelsel, die hierboven werd uiteengezet. Vrijwilligerswerk betreft produktieve activiteiten waarvoor noch outputs noch produktiefactoren het voorwerp uitmaken van markttransacties, zijn dus irrelevant voor het hoofddoel van het stelsel en bovendien zeer moeilijk te meten. Uitsluiten dus, behalve als het gaat om (substantiële) goederenproductie, waarvoor per definitie bestemming en bestemming niet noodzakelijk bekend zijn op het moment van de produktie.

De criteria die we tot hertoe besproken hebben zijn de enige die in aanmerking komen voor de bepaling van de operationele produktiegrens in het stelsel. Dat wil zeggen dat een groot aantal andere criteria hier niets ter zake doen, zoals ondermeer het onderscheid tussen respectievelijk:

- legale en illegale produktie;
- al dan niet ontdoken (“zwarte”) produktie;
- formele en informele produktie;
- monetaire verkoop of ruil.

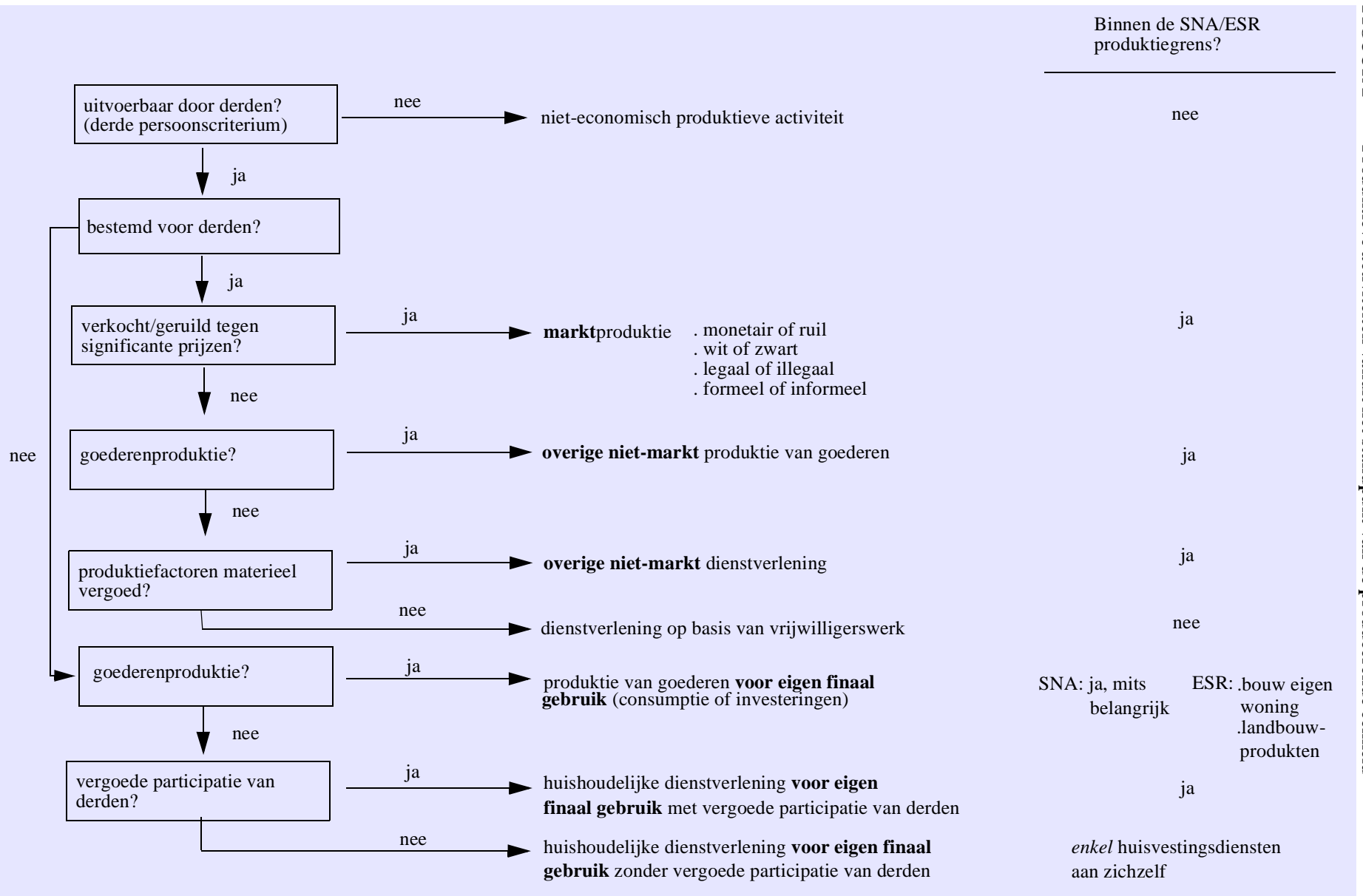
In principe kan een onderscheid gemaakt worden tussen illegale produktie (d.w.z. ofwel produktie van verboden goederen of verboden dienstverlening, ofwel produktie van op zich niet verboden goederen of dienstverlening door onbevoegden) en legale produktie, die op haar beurt al dan niet ontdoken (“zwart”, “verborgen”, “niet-aangegeven”, etc.) kan zijn. De precieze afbakening tussen al deze categorieën is van ondergeschikt belang omdat noch de produktiegrens (ingeperkt derde-persoons criterium) noch de opsplitsing markt/overige niet-marktproduktie (enkel gebaseerd op een vergelijking van outputprijs en produktiekosten) er door beïnvloed worden. Alhoewel het in de praktijk natuurlijk moeilijker kan zijn om informatie te bekomen over hetzij illegale, ontdoken, informele of geruilde produktie, hebben deze criteria niets te maken met de (theoretische) aanbeveling produktieve activiteiten al dan niet op te nemen in het stelsel noch met hun classificatie naar bestemming.

e. Overzicht van alle produktieve activiteiten

Om de hele voorgaande redenering m.b.t. de produktiegrens af te ronden, geven we in figuur 2 een overzicht van alle criteria die relevant zijn voor:

- de afbakening van de produktiegrens;
- de opsplitsing van produktieve activiteiten binnen de produktiegrens naar de drie verschillende bestemmingstypes.

FIGUUR 2 Productieve activiteiten vanuit het standpunt van de producerende eenheid



Elke produktieve activiteit wordt hier beschouwd vanuit het standpunt van de producent (diegene die verantwoordelijk is voor het productieproces).

Marktproductie (verkoop tegen significante prijzen) valt in elk geval binnen de produktiegrens. Niet-marktproductie van goederen, of ze nu verkocht wordt tegen niet-significante prijzen of voor eigen gebruik aangewend wordt, valt ook binnen de produktiegrens. Niet-markt dienstverlening valt enkel binnen de produktiegrens als ze gepaard gaat met een materieel inkomen voor derden in het geval van dienstverlening voor eigen finaal verbruik (enige uitzondering: huisvestingsdiensten aan zichzelf) en met een materieel inkomen voor de producent of voor derden die participeren in het productieproces in het geval van overige niet-marktdienstverlening.

Ter illustratie kunnen we in het kader van de buurtdienstenproblematiek het voorbeeld van kinderopvang nemen:

- in een kinderkribbe: productie van marktdiensten door de kinderkribbe; binnen de produktiegrens;
- door onthaalouders, tegen betaling: productie van marktdiensten door de onthaalouders; binnen de produktiegrens;
- door een baby-sitter, tegen betaling: productie van marktdiensten door de baby-sitter; binnen de produktiegrens;
- door de burens, tegen een fles wijn als vergoeding: productie van marktdiensten door de burens (op basis van ruil); binnen de produktiegrens;
- door de burens, zonder materiële vergoeding: dienstverlening op basis van vrijwilligerswerk; buiten de produktiegrens;
- door huispersoneel dat tewerkgesteld wordt door het gezin, al dan niet in het zwart: huishoudelijke dienstverlening voor eigen gebruik (met vergoede participatie van derden); binnen de produktiegrens;
- door de ouders: huishoudelijke dienstverlening voor eigen gebruik (zonder vergoede participatie van derden); buiten de produktiegrens.

Dit voorbeeld past de algemene regels letterlijk toe. Van zodra men echter onderlinge dienstverlening op basis van ruil (kinderopvang door de burens in ruil voor een wederdienst of voor de belofte van een wederdienst; prestaties verricht binnen een informeel netwerk van onderlinge dienstverlening) in de discussie betreft, worden deze regels moeilijk toepasbaar. Het is vrijwel onmogelijk uit te maken of onderlinge diensten binnen een kennissenkring gebaseerd zijn op prestatie en tegenprestatie of louter op sympathie, afgezien dan nog van het feit dat het in de praktijk zeer moeilijk zou zijn een monetaire raming te maken van zulke transacties.

2. DE PRODUCERENDE EENHEDEN IN HET STELSEL

Essentieel voor een goed begrip van het huidige stelsel van nationaal boekhouden is de dubbele invulling van het begrip “economische eenheid” en van het begrip “economische sector”. In een eerste paragraaf bespreken we bondig deze dubbele interpretatie, om vervolgens in een tweede paragraaf meer bepaald de institutionele sectorverdeling uit te diepen, met als doel een antwoord te kunnen geven op de vraag welke institutionele eenheden en sectoren onder welke omstandigheden producent van buurtdiensten kunnen zijn.

a. *De dubbele sectorindeling*

Om als volwaardige economische (micro-)agent beschouwd te kunnen worden in het stelsel moet men over “*zelfstandige beslissingsmacht*” beschikken, zodat in principe een volledige boekhouding kan opgesteld worden voor de agent in kwestie. Deze zelfstandige beslissingscentra of zogenaamde **(micro-) institutionele eenheden** gaan transacties aan met elkaar; voor elk van hen kan een volledig systeem van rekeningen (productie-, inkomens-, bestedings- en accumulatierekeningen; balansen) opgesteld worden. Institutionele eenheden worden gegroepeerd in **(macro-)institutionele sectoren** op basis van een zo homogeen mogelijk gedragspatroon.

Bij het incorporeren van input-output tabellen (of beter: aanbod- en gebruikstabellen) binnen het rekeningensysteem⁴ heeft men er zich echter rekenschap van gegeven dat voor een gedetailleerde analyse van het productieproces de institutionele eenheden een te heterogeen productiepatroon vertonen. De oplossing voor dit probleem heeft men gevonden in de opsplitsing van een institutionele eenheid (in zijn hoedanigheid van producent) naar zoveel mogelijk **lokale eenheden van economische activiteit (lokale EEA's)** als mogelijk. Een onderneming bv. wordt eerst opgesplitst in geografisch bepaalde (“lokale”) vestigingen en dan verder in afdelingen (“lokale EEA's”) waarin een zo homogeen mogelijke productieve activiteit uitgevoerd wordt⁵. Een lokale EEA voert één hoofdactiviteit uit, maar kan daarnaast ook nog nevenactiviteiten uitvoeren als het onmogelijk blijkt deze activiteiten af te scheiden van de hoofdactiviteit. Lokale EEA's worden gegroepeerd in **bedrijfstacken** (of -zo men wil- functionele sectoren), die de expliciete bedoeling hebben producerende eenheden met zo homogeen mogelijke productieprocessen te groeperen.

Een voorbeeld kan hier wellicht voor enige verheldering zorgen. Philips is een institutionele eenheid die thuishoort in de institutionele sector “niet-financiële ondernemingen”. Philips beschikt echter over verscheidene lokale vestigingen. Als zo'n lokale vestiging bv. zowel gloeilampen als wasmachines zou produceren, dan kunnen die twee productieve activiteiten opgesplitst worden in twee verschillende lokale EEA's. Na aggregatie van alle lokale EEA's naar bedrijfstacken komt dus een deel van de productieve activiteiten van Philips terecht in de bedrijfstack “vervaardiging van elektrische huishoudapparaten” en een ander deel in de bedrijfstack “vervaardiging van lampen”. Philips in zijn geheel classificeren bij een of andere bedrijfstack op basis van de activiteit met de hoogste toegevoegde waarde zou afbreuk doen aan de eis van homogene productieprocessen per bedrijfstack.

Naast de groepering volgens de aard van de productieve activiteit (in bedrijfstacken) kunnen lokale EEA's ook onderverdeeld worden naar dominante bestemming van hun output: lokale EEA's kunnen marktproducenten, producenten voor eigen finaal gebruik of overige niet-marktproducenten zijn.

Het ESER (1970;1978) -de voorloper van het huidige ESR- legde zoveel mogelijk een verband tussen de aard van de productieve activiteit en de bestemming. De activiteiten nomenclatuur werd opgesplitst in drie soorten activiteiten: diegenen die enkel marktproductie konden zijn (waaronder alle goederenproductie), diegenen die enkel niet-marktproductie konden zijn (waaronder alle collectieve diensten en de huishoudelijke diensten) en een beperkt aantal dienstverlenende

4. Voor het eerst in het SNA 1968.

5. “Homogeen” wordt gedefinieerd onder verwijzing naar een fijne opsplitsing van een activiteiten nomenclatuur, in dit geval de ISIC op het niveau van de Verenigde Naties en de NACE Rev. 1 op het niveau van de EEG. De NACE Rev. 1 is afgestemd op de ISIC.

activiteiten die ofwel markt ofwel niet-markt konden zijn op basis van het “significante prijs”-criterium.

Met de uitbreiding van het “significante prijs”-criterium naar alle productieve activiteiten in het huidige SNA/ESR worden beide groeperingsmethoden volledig onafhankelijk van elkaar: elke productieve activiteit kan in principe een markt- of een niet-marktactiviteit zijn (met voorbehoud voor een aantal collectieve diensten waarvoor per definitie markt-faling optreedt). Het wordt dan ook mogelijk (en nuttig) beide criteria te kruisen, zodat elke bedrijfstak kan opgesplitst worden in “marktproducenten”, “producenten voor eigen finaal gebruik” en “overige niet-marktproducenten”.

Voor lokale EEA's (en dus voor bedrijfstakken) kunnen enkel produktierekeningen (en eventueel inkomensvormingsrekeningen) opgesteld worden: zij zijn immers geen autonome beslissingscentra en kunnen voor alle niet-productie aspecten (verdelingstransacties en financiële transacties) onmogelijk los gezien worden van de institutionele eenheid waartoe zij behoren.

Binnen het stelsel vindt men dus zowel produktierekeningen per institutionele sector als per bedrijfstak terug, en beide zijn relevant voor alle productieve activiteiten -dus ook voor buurdiensten- omdat zij een antwoord geven op verschillende vragen. Voor de vraag “Wie produceert?” moet men kijken naar de produktierekening per institutionele sector. Voor de vraag “Wat wordt geproduceerd en hoe?” moet men kijken naar de produktierekeningen per bedrijfstak.

Binnen het kader van deze paper zullen we (in de volgende sectie) verder ingaan op de eerste vraag: welke institutionele eenheden en sectoren kunnen onder welke omstandigheden producent van buurdiensten zijn?

b. Institutionele eenheden en institutionele sectoren

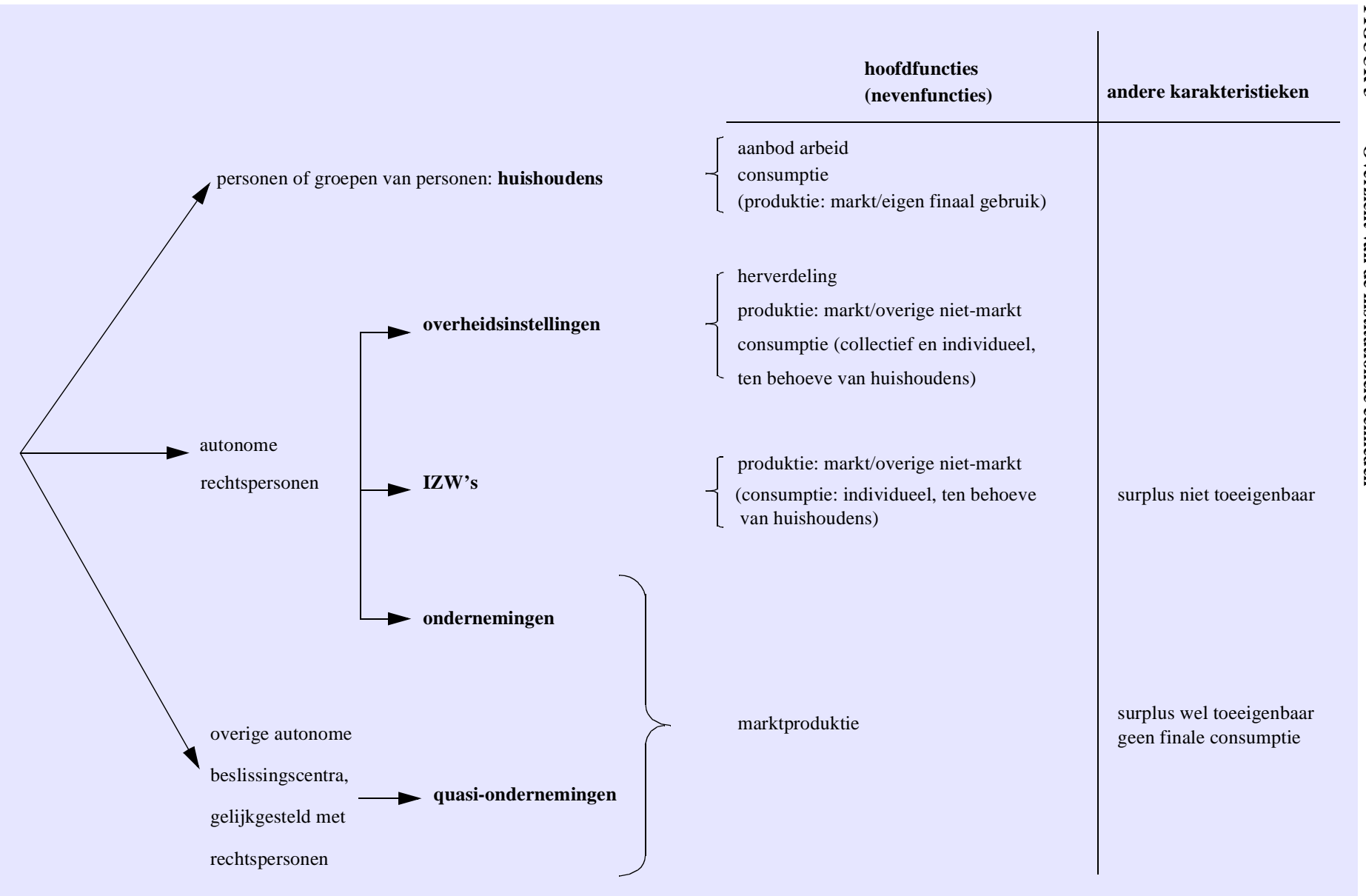
Institutionele eenheden en sectoren worden onderscheiden op basis van de hoofdfuncties die zij vervullen en volgens een aantal bijkomende karakteristieken. Figuur 3 geeft een schematisch overzicht van de verschillende institutionele eenheden.

In de eerste plaats is er het fundamentele onderscheid tussen fysische personen of groepen van personen (“huishoudens”) en de overige wettelijk of sociaal erkende autonome beslissingscentra.

Het begrip “**huishouden**” valt niet noodzakelijk samen met het begrip “familie”, “kernfamilie” of “gezin”. Elke groep personen die duurzaam samenleeft (in een instelling bv.), wederzijdse claims heeft op elkaars inkomen of vermogen en gemeenschappelijk verbruiken behoort tot hetzelfde huishouden.

De overige institutionele eenheden zijn rechtspersonen of worden daarmee gelijkgesteld. Het betreft hier enerzijds **overheidsinstellingen**, die een veelheid van specifieke functies hebben, en anderzijds institutionele eenheden die als voornaamste functie productie hebben, met name **ondernemingen** en **Instellingen Zonder Winstoogmerk (IZW's)**. Het wezenlijke verschil tussen een onderneming en een IZW is het feit dat de eigenaars van een onderneming recht hebben op (een deel van) het gecreëerde surplus en de eigenaars of financiers van een IZW niet, dus niet het al dan niet bestaan van een surplus op zich.

FIGUUR 3 Overzicht van de institutionele eenheden



Quasi-ondernemingen ten slotte zijn niet-rechtspersonen met als hoofdfunctie marktproductie, die toch over voldoende autonome beslissingsmacht beschikken om zelf als institutionele eenheid te worden beschouwd, los van de institutionele eenheid die hen controleert. Zij vervullen in het stelsel exact dezelfde rol als gewone ondernemingen. Hierbij dient opgemerkt dat voor de meeste éénmanszaken en voor heel wat personenvennootschappen (met volledige of zelfs met beperkte aansprakelijkheid) het onmogelijk is transacties, activa en passiva af te splitsen van de huishoudens waartoe hun eigenaars behoren; zij maken dan ook gewoon deel uit van deze huishoudens en worden niet beschouwd als aparte institutionele eenheden, zelfs niet als quasi-ondernemingen.

Uit figuur 3 blijkt dat *alle* institutionele eenheden productieve activiteiten *kunnen* uitvoeren. Voor sommigen (ondernemingen en quasi-ondernemingen; IZW's) is het per definitie hun hoofdfunctie. Maar ook de overige eenheden (huishoudens en overheidsinstellingen) kunnen -naast het uitoefenen van hun andere functies (consumptie, herverdeling)- produceren. *Louter in hun hoedanigheid van producent* worden zij dan beschouwd als een "niet-geïncorporeerde onderneming". Deze niet-geïncorporeerde ondernemingen zijn dus geen aparte institutionele eenheden die los staan van hun eigenaars. Een voorbeeld: bij huishoudelijke dienstverlening met hulp van betaald huishoudelijk personeel wordt het personeel verondersteld werknemer te zijn van een niet-geïncorporeerde onderneming (het huishouden als producent) die diensten levert voor eigen finaal verbruik.

Net zoals dat het geval was voor lokale EEA's, kunnen ook institutionele eenheden (in hun hoedanigheid van producent) onderverdeeld worden volgens de dominante bestemming van de productie en kunnen we een onderscheid maken tussen:

- marktproducenten (M);
- producenten voor eigen finaal gebruik (EFG);
- overige niet-markt producenten (ONM);

naargelang het type productie dat instaat voor het grootste aandeel in de totale gecreëerde toegevoegde waarde.

Dit producenttype speelt een rol bij de aggregatie van de (micro)-institutionele eenheden naar de vijf (macro)-institutionele sectoren van het stelsel⁶:

- Niet-financiële ondernemingen (NF);
- Financiële ondernemingen (F)⁷;
- Overheid (O);
- Huishoudens (H);
- IZW's ten behoeve van huishoudens (IZWH).

Tabel 1 geeft een overzicht van de aggregatie naar institutionele sectoren.

6. Deze macro-sectoren kunnen in het stelsel verder nog opgesplitst worden in een aantal subsectoren.

7. Het enige onderscheid tussen de sectoren F en NF is de aard van de productieve activiteit (respectievelijk financiële dienstverlening en overige productie); dit onderscheid is van geen belang voor het thema van deze paper, dus nemen we vanaf nu deze sectoren samen.

TABEL 1 Aggregatie van (micro) institutionele eenheden naar (macro) institutionele sectoren

MICRO Institutionele eenheden	In hoedanigheid van producent	Type producent (=dominante bestemming)			MACRO Institutionele sectoren				Mogelijke produktietypes/ mogelijke types lokale EEA		
		M	EFG	ONM	NF+F	O	H	IZWH	M	EFG	ONM
(quasi-) onderneming	(quasi-) onderneming	v			v				v	inv.	
onverheidsin- stelling	niet-geïncorpo- reerde onderneming	v		v		v			v	inv.	v
huishouden	niet-geïncorpo- reerde onderneming	v	v					v	v	inv. + cons.	
IZW	IZW	v		v	v	v ^a		v ^b	v	inv.	
									v	inv.	v

a. indien voornamelijk gefinancierd en gecontroleerd door de overheid

b. indien niet voornamelijk gefinancierd en gecontroleerd door de overheid

Zoals blijkt uit de tabel kunnen *alle* institutionele eenheden (in hun hoedanigheid van producent) **marktproducenten** zijn. Ondernemingen en quasi-ondernemingen kunnen zelfs alleen maar marktproducenten zijn: marktproductie is per definitie hun dominante activiteit. Maar ook IZW's en niet-geïncorporeerde ondernemingen kunnen marktproducent zijn, en zijn dat ook in vele gevallen (éénmanszaken, uitoefenaars van vrije beroepen, overheidsinstellingen die een autonoom statuut bezitten en significante prijzen aanrekenen, ...).

Producenten voor hoofdzakelijk eigen finaal gebruik vindt men *enkel* onder de huishoudens: subsistentielandbouw, huishoudelijke diensten met hulp van tewerkgesteld personeel, ... In theorie zouden ook andere institutionele eenheden (ten minste gedurende een beperkt aantal perioden) hoofdzakelijk voor eigen investering kunnen produceren, maar in de praktijk lijkt dit vrijwel uitgesloten.

Overige niet-markt producenten kunnen ofwel overheidsinstellingen zijn (collectieve dienstverlening of individualiseerbare productie die verkocht wordt tegen niet-significante prijzen) ofwel IZW's (individualiseerbare productie die verkocht wordt tegen niet-significante prijzen, maar per definitie geen collectieve diensten).

Wat dan de aggregatie naar sectoren betreft, blijkt uit tabel 1 dat (quasi-) ondernemingen, overheidsinstellingen en huishoudens zonder dubbelzinnigheden in hun "eigen" institutionele sector ondergebracht worden, ongeacht de hoofdbestemming van hun productie.

IZW's daarentegen zijn moeilijker onder te brengen, en kunnen behoren tot *alle* institutionele sectoren, behalve tot de sector huishoudens. We wezen er reeds op dat "zonder winst oogmerk" niet equivalent is met "niet-markt": IZW's kunnen zowel markt- als overige niet-marktproducenten zijn, naargelang zij al dan niet significante prijzen aanrekenen. **Markt-IZW's** -zoals scholen of ziekenhuizen die significante prijzen aanrekenen voor hun diensten- behoren in elk geval tot de ondernemingssector (NF+F). Verder worden bv. alle IZW's ten dienste van

bedrijven die niet gefinancierd en gecontroleerd worden door de overheid (zoals werkgeversorganisaties) beschouwd als marktproducenten en dus als behorend tot de ondernemingssector: de bijdragen die bedrijven betalen ter financiering van deze IZW's worden immers beschouwd als betalingen voor geleverde marktdiensten.

Niet-markt IZW's behoren tot de overheidssector indien zij gecontroleerd en voornamelijk gefinancierd worden door de overheid (bv. scholen die voornamelijk door overheidssubsidies gefinancierd worden); indien zij gefinancierd worden door vrijwillige bijdragen van consumenten (naast eventueel inkomen uit vermogen en overheidssteun of giften vanwege ondernemingen) behoren zij tot een eigen sector, de "IZW's ten behoeve van huishoudens (IZWH)".

Binnen deze laatste institutionele sector (IZWH) kan men conceptueel (hoewel niet in de praktijk: de sector wordt niet onderverdeeld in subsectoren) nog een onderscheid maken tussen:

- IZW's die voornamelijk produceren voor of diensten leveren aan hun bijdragende leden zelf (politieke partijen, werknemersorganisaties, consumentenorganisaties, sportclubs, etc.);
- IZW's die voornamelijk produceren voor of diensten leveren aan andere consumenten dan de bijdragende leden (liefdadigheidsorganisaties, hulp aan personen in nood, etc.).

Tabel 1 classificeerde institutionele eenheden volgens *dominant* produktietype. Dominant impliceert dat de produktie door één en dezelfde institutionele eenheid dus meerdere bestemmingen kan hebben, waarvan één per definitie de belangrijkste (dominante) bestemming moet zijn. Het laatste gedeelte van tabel 1 duidt aan welke bestemmingen de produktie van elke institutionele eenheid *kan* hebben. Daaruit blijkt dat alle institutionele eenheden marktproduktie kunnen produceren, dat enkel huishoudens voor eigen finale consumptie kunnen produceren en dat enkel overheidsinstellingen en niet-markt IZW's overige niet-marktproduktie kunnen hebben. Daarmee is meteen aangegeven welke types lokale EEA's (naar dominante bestemming) schuil kunnen gaan achter de verschillende institutionele eenheden, en is het verband gelegd met de functionele sectorindeling naar bedrijfstakken. Een onderneming is bv. altijd een overwegend marktproducent, maar kan ook een lokale EEA bevatten die voornamelijk produceert voor investeringsdoeleinden binnen dezelfde onderneming. Een IZW kan een overwegend overige niet-marktproducent zijn en toch gedeeltelijk marktproduktie als output hebben (een museum bv., dat significante prijzen aanreken voor de verkoop van posters).

Als we nu uiteindelijk de informatie over institutionele eenheden en sectoren koppelen aan hetgeen reeds gezegd werd over de produktiegrens in het vorige hoofdstuk, dan kunnen we de volgende besluiten trekken in verband met de dienstenlevering die onder de noemer "buurtdiensten" valt.

Deze diensten vallen binnen de produktiegrens als zij geleverd worden aan derden tegen een materiële vergoeding (=geprijsde output) of ten minste een materiële vergoeding (=inkomen) bezorgen aan de produktiefactoren, hetzij aan derden die participeren in het produktieproces, hetzij aan de producent zelf als het gaat om overige niet-marktproduktie.

Voor zover dit soort diensten op *geïstitutionaliseerde basis* (binnen het kader van een voldoende autonome organisatie, met rechtspersoonlijkheid of daarmee gelijkgesteld) aangeboden wordt horen zij thuis:

- in de ondernemingssector als het overwegend om marktdiensten gaat, geleverd door ondernemingen, quasi-ondernemingen of IZW's;
- in de overheidssector als het om overige niet-marktproductie gaat door IZW's die gecontroleerd en voornamelijk gefinancierd worden door de overheid;
- in de sector IZW's ten behoeve van huishoudens als het om overige niet-marktproductie gaat door IZW's die niet gecontroleerd en voornamelijk gefinancierd worden door de overheid.

Worden zij aangeboden op *niet-geïstitutionaliseerde basis* (door niet-geïncorporeerde ondernemingen), dan horen zij thuis:

- in de overheidssector als de producerende institutionele eenheid een overheidsinstelling is, ongeacht of het om markt- of niet-marktproductie gaat;
- in de huishoudsector als de producerende institutionele eenheid een huishouden is, ongeacht of het om markt- of niet-marktproductie gaat.

Als eerste voorbeeld kunnen we het verlenen van buurdiensten nemen door werklozen in het kader van de PWA-programma's. Er bestaan a priori verschillende manieren om deze productieve activiteiten te classificeren, afhankelijk van wie als de verantwoordelijke voor het productieproces en dus als werkgever (producent) beschouwd wordt: de PWA (de overheid dus), de werkloze zelf of het huishouden dat de diensten consumeert.

Is de lokale overheid (de PWA) werkgever, dan worden er in het kader van het programma marktdiensten verricht aan huishoudens. De PWA als producent is waarschijnlijk onvoldoende autonoom om als aparte institutionele eenheid te kunnen worden beschouwd. Zou dat wel het geval geweest zijn, dan zouden we te maken hebben met een IZW die marktdiensten levert en dus in de ondernemingssector thuishoort. Nu dat niet het geval is, moet de producent beschouwd worden als een niet-geïncorporeerde onderneming die tot de *overheidssector* behoort en overwegend *marktdiensten* (bestemming) levert.

Is de "werkloze" zijn/haar eigen werkgever dan levert hij/zij rechtstreeks marktdiensten als producent (zelfstandige). De producent is dus in dit geval een niet-geïncorporeerde onderneming (in casu het huishouden waartoe de "werkloze" behoort) die tot de *huishoudsector* behoort en overwegend *marktdiensten* (bestemming) levert.

Wordt, ten slotte, het huishouden dat de diensten verbruikt als werkgever (en de "werkloze" dus als tewerkgesteld personeel) beschouwd, dan is de producent in dit geval opnieuw een niet-geïncorporeerde onderneming die tot de *huishoudsector* behoort (het huishouden dat verbruikt), maar dan wel een producent die huishoudelijke diensten levert *voor eigen finaal verbruik* (bestemming) met hulp van materieel vergoede derden.

Wat ook de keuze is, in elk geval is het duidelijk dat de productieve activiteiten die binnen het PWA-kader worden uitgevoerd *binnen* de SNA-productiegrens vallen, en dat, volgens de gangbare definities, de ex-"werkloze" die, hetzij de diensten levert als zelfstandige, hetzij tewerkgesteld wordt in het kader van dit programma, niet langer tot de categorie van werklozen maar tot de tewerkgestelde

bevolking gerekend moet worden. De keuze tussen de drie alternatieven heeft enkel consequenties voor:

- de sector waartoe de productie van deze buurdiensten gerekend wordt: overheid of huishoudens, al naargelang;
- de bestemming van de productieve activiteit: marktproductie of productie voor eigen finaal verbruik;
- het statuut van de ex-werkloze: zelfstandige of werknemer.

Merken we nog op dat, wanneer deze keuze tussen de drie alternatieven in de praktijk gemaakt moet worden, het weinig waarschijnlijk is dat het verbruikende huishouden als werkgever beschouwd kan worden omdat het gaat om punctuele taken, die beperkt zijn in de tijd, zonder zelfs maar de schijn van een arbeidscontract en omdat het de overheid is die instaat voor de arbeidsongevallenverzekering.

Als tweede toepassing kunnen we het voorbeeld van de verschillende manieren waarop kinderopvang georganiseerd kan worden (zie par. B1e) vervolledigen. Van de productieve activiteiten die daar binnen de productiegrens werden gerekend, behoort de productie van marktdiensten door de kinderkribbe thuis in de ondernemingssector, of de producerende institutionele eenheid nu als onderneming of als IZW beschouwd moet worden; alle overige productie (de marktproductie door onthaalouders, baby-sitters of burens en de productie voor eigen finaal gebruik met de hulp van vergoed huispersoneel) hoort thuis in de huishoudsector.

3. DE WAARDERING VAN DE PRODUKTIE

Goederenproductie en dienstverlening worden in het stelsel zoveel mogelijk gewaardeerd tegen marktprijzen⁸.

Marktproductie wordt in elk geval gewaardeerd tegen marktprijzen, of, beter gezegd, basisprijzen (producentenprijzen exclusief produktgebonden indirecte belastingen min subsidies), die geobserveerd kunnen worden.

Productie voor eigen finaal gebruik verschijnt niet op de markt. Voor deze productie bestaan dus geen direct observeerbare marktprijzen. Nochtans wordt aangenomen dat in het geval van *goederenproductie voor eigen gebruik* marktprijzen voor vergelijkbare productie wel degelijk beschikbaar zijn, zodat ook deze productie over het algemeen aan marktprijzen gewaardeerd kan worden. Bestaat er geen vergelijkbare marktproductie (wat in de praktijk meestal het geval is voor infrastructuurwerken, die een uniek karakter hebben) dan wordt deze productie gewaardeerd aan produktiekosten (waarde van intermediair verbruik plus lonen plus afschrijvingen plus niet-produktgebonden indirecte belastingen min subsidies). Hierbij verplaatst in sommige gevallen het probleem van de toewijzing van een prijs voor de output zich naar de toewijzing van prijzen voor de inputs, met name in het geval van niet-vergoede arbeid (vrijwilligerswerk). In dat laatste geval moet dan weer beroep gedaan worden op loonvoeten voor soortgelijk werk op de markt.

8. Dit geldt ook voor voorraadveranderingen, die gewaardeerd worden tegen huidig geldende marktprijzen, een belangrijk verschil met bedrijfsboekhouden, waar voorraden gewaardeerd worden tegen historische kosten.

Dienstverlening voor eigen finale consumptie bestaat, zoals gezegd, slechts uit twee categorieën. Huishoudelijke diensten voor eigen finaal verbruik worden niet gewaardeerd tegen marktprijs, maar tegen de vergoeding (in geld of in natura) die het tewerkgesteld huishoudelijk personeel ontvangt. Belangrijk hier is dat geen schatting wordt gemaakt van het intermediair verbruik of de afschrijvingen die gepaard gaan met deze dienstverlening: lonen worden gezien als de enige produktiekost van deze activiteit, wat impliceert dat het intermediair verbruik niet als dusdanig beschouwd wordt, maar rechtstreeks als finale consumptie door huishoudens aangerekend wordt. Huisvestingsdiensten voor eigen gebruik -de tweede categorie dienstverlening voor eigen finaal verbruik- worden wél gewaardeerd tegen marktprijzen, en wel tegen de huurprijs die een huurder op de markt zou betalen voor een vergelijkbare woning.

Voor **overige niet-marktproductie** is het probleem van niet-geobserveerde marktprijzen nog acuter. Ofwel gaat het om collectieve dienstverlening (enkel door de overheid in het stelsel), waarvoor per definitie geen markt en dus ook geen marktprijs bestaat. Ofwel maakt het heterogene karakter van de dienstverlening die meestal onder dit regime wordt aangeboden het moeilijk om marktprijzen voor soortgelijke dienstverlening te gebruiken als valabel alternatief. Dikwijls bestaan er bovendien aanzienlijke conceptuele problemen om de waarde van soortgelijke marktproductie op te splitsen naar prijs en hoeveelheid. Om al deze redenen waardeert het stelsel alle overige niet-marktproductie tegen produktiekosten (zoals hierboven gedefinieerd), ook die productie waarvoor alternatieve marktprijzen denkbaar of beschikbaar zouden zijn.

Buurdiensten worden -voor zover zij binnen de produktiegrens vallen- in het stelsel dus ofwel gewaardeerd tegen marktprijzen (voor marktproductie) ofwel tegen de uitbetaalde bruto-loonsommen (voor productie die bestemd is voor eigen finaal verbruik) ofwel tegen produktiekosten (voor overige niet-marktproductie).

C. **Buurdiensten binnen de Belgische nationale boekhouding.**

In het eerste gedeelte van deze paper hebben we de meest recente (en relevante) voorschriften op het gebied van nationale boekhouding behandeld. Het SNA/ESR-systeem is -veel meer nog dan hun voorlopers- naast een praktische handleiding, ook een goede basis om over economische definities en concepten na te denken en biedt bovendien de mogelijkheid om uiteenlopende statistische databronnen op elkaar af te stemmen binnen een coherent geheel. Ondanks de pragmatische benadering die op veel punten nagestreefd werd is het nog maar de vraag in hoeverre dit toch wel ambitieuze systeem van geïntegreerde rekeningen en balansen door de landen in de praktijk ingevuld zal (en kan) worden.

België heeft hierbij weliswaar het voordeel dat het in elk geval toe was aan een grondige herziening van haar traditionele rekeningenstelsel en deze vernieuwingsoperatie nu dus rechtstreeks kan doorvoeren binnen de meest recente standaard, maar dat neemt niet weg dat de te leveren inspanning niet te onderschatten valt. Het traditionele Belgische rekeningenstelsel is immers nog gebaseerd op het oude OESO-stelsel⁹, dat slechts op zeer geaggregeerd vlak volledig gearticuleerd was¹⁰, en verdere informatie bood via een gedetailleerde

9. Versie van 1958, zelf een revisie van de OESO-systemen uit 1950 en 1952. Dit stelsel verschilt conceptueel weinig van het eerste stelsel van de Verenigde Naties (SNA 1953), dat later (SNA 1968) en nu, recent (SNA 1993), echter fundamentele veranderingen heeft ondergaan.

10. Een boekhoudsysteem is "gearticuleerd" als van elke stroom in het stelsel geweten is waar hij vandaan komt en waar hij naartoe gaat.

opsplitsing van het BNP volgens respectievelijk productie-, inkomens- en bestedingsbenadering. Dat wil zeggen dat geen volledig rekeningenstelsel kan opgesteld worden per institutionele sector en dat belangrijke uitbreidingen in de internationale standaard (aanbod- en gebruiktabellen, flow of funds) ofwel niet ofwel op ad-hoc basis verwerkt werden.

Daarbij is telkens de keuze gemaakt het bestaande stelsel als dusdanig te bewaren en de toelieferingen van data aan Eurostat op ad-hoc basis te verstrekken, d.w.z. door overgangssleutels vanuit het eigen stelsel naar de Europese standaard (het ESER), in plaats van het ESER-stelsel als uitgangspunt te nemen en voor de continuïteit met het verleden zoveel mogelijk oude reeksen retro-actief aan te passen. Hoe al dan niet gegrond de redenen -praktische of andere- ook geweest mogen zijn om deze keuze in het verleden te maken, feit is dat deze filosofie sinds geruime tijd contraproductief is geworden, en een grondige herziening op conceptueel vlak zich hoe dan ook opdrong.

Vernieuwing van concepten en begrippen is één zaak, ook inhoudelijk, wat de praktische statistische invulling van de gehanteerde begrippen betreft, heeft het traditionele Belgische systeem geleidelijk aan te kampen gekregen met groeiende moeilijkheden, die te wijten zijn aan:

- het behoud van gedateerde berekeningsmethoden en classificatiecriteria;
- het ontbreken van informatie over een groot aantal dienstverlenende sectoren en activiteiten.

De combinatie van deze factoren leidt ertoe dat veel dienstverlenende sectoren en met name productieve activiteiten zoals buurdiensten (dus ook diegene die vandaag reeds binnen de aanbevolen produktiegrens vallen) statistisch slecht gevat worden binnen het systeem.

Wat verder in dit hoofdstuk volgt is een poging om na te gaan in hoeverre activiteiten zoals buurdiensten vertegenwoordigd zijn in het Belgische stelsel, waarbij we respectievelijk de productie-, inkomens- en bestedingsbenadering behandelen, zonder op dit vlak volledigheid na te willen (en kunnen) streven.¹¹

1. DE PRODUKTIEBENADERING

In de produktiebenadering van het Belgische stelsel van nationale boekhouding wordt de toegevoegde waarde opgesplitst naar grosso modo 150 producerende bedrijfstakken, waarvan een groepering naar 50 sectoren gepubliceerd werd in de nationale rekeningen. Voor de meeste industriële sectoren en voor de landbouwsector kon men hiervoor rekenen op gedetailleerde en kwalitatief vrij goede informatie (voornamelijk via de industriële statistieken die gebaseerd waren op tamelijk exhaustieve enquêtes). Voor veel dienstverlenende sectoren¹² worden echter een aantal van de hierboven vermelde zwakheden in het stelsel gecombineerd, d. w. z. dat

- de schattingen voor deze sectoren gebruik maken van groeivoeten die toegepast worden op verouderde ramingen van het niveau van de toegevoegde waarde in een (verafgelegen) basisjaar;
- deze groeivoeten dikwijls gebaseerd zijn op ontoereikende informatie;

11. De voornaamste bronnen voor deze bespreking zijn de uitgave *Statistische Studiën* (1963) en een uitgebreid ongepubliceerd rapport dat betrekking heeft op de berekeningsmethoden en dat vanuit het NIS opgesteld werd in opdracht van Eurostat.

12. Andere dan de overheidssector, bank- en verzekeringswezen, transport en communicatie.

- de classificatie van de dienstensectoren onvoldoende gedetailleerd is om recht te doen aan de enorme vlucht die deze sectoren in de na-oorlogse periode hebben genomen, zowel wat betreft hun aandeel in de totale toegevoegde waarde als wat betreft hun aandeel in de tewerkstelling.

Vrijwel alle activiteiten die opgesomd worden als voorbeelden van buurtdiensten horen in de Belgische nationale rekeningen thuis in twee bedrijfstakken:

- “huis- en dienstpersoneel”;
- “overige diensten aan gezinnen”¹³.

Voor “huis- en dienstpersoneel” worden productie, finale consumptie, gegeneerde inkomens en bruto toegevoegde waarde gelijkgesteld aan de brutoloon som die uitgekeerd wordt aan het huispersoneel (overeenkomstig de internationale norm, dus). De raming die gemaakt wordt voor de gegeneerde inkomens in deze activiteiten onder de inkomensbenadering (zie verder) wordt hier dan ook gewoon overgenomen.

Wat de “overige dienstverlening aan gezinnen” betreft wordt uitgegaan van een globale raming voor de bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten, die geëxtrapoleerd wordt aan de hand van een output-indicator, en vermeerderd wordt met de netto indirecte belastingen die toegewezen moeten worden aan deze diensten. De output-indicator verwees oorspronkelijk naar de evolutie van de relevante rubrieken van de private consumptie, zoals geschat onder de bestedingsbenadering. Vanaf 1976 wordt echter zoveel mogelijk beroep gedaan op de omzetcijfers uit de BTW-statistieken voor ondernemingen die dit soort dienstverlening als hoofdactiviteit hebben en BTW-schatplichtig zijn, aangevuld met de ramingen voor de private consumptie van een aantal diensten die niet onderworpen zijn aan het BTW-stelsel, maar geacht worden in deze bedrijfstak thuis te horen (meer bepaald: hospitalisatie en “diverse spelen en loterijen”).

Voor het niveau van de bruto toegevoegde waarde uit het basisjaar (de basis voor de extrapolatie) werd oorspronkelijk uitgegaan van een raming voor 1953, berekend als private consumptie (bestedingsbenadering) verminderd met een forfaitair bedrag voor intermediair verbruik. Nochtans is het niet deze oorspronkelijke raming die nu nog als basis gebruikt wordt. De reden daarvoor zijn de respectieve input-outputtabellen (1959, 1965, 1970, 1975, 1980), die in het Belgische systeem onder andere de rol van coherentiekader vervullen en toelaten periodiek de drie benaderingen (inkomen, besteding, productie) op elkaar af te stemmen, zodat te grote cumulatieve divergenties tussen deze benaderingen vermeden kunnen worden. Ter gelegenheid van de opstelling van zo'n input-outputtabel wordt de niveau-schatting van de bruto toegevoegde waarde voor deze bedrijfstak dan ook herzien, vooral ook omdat deze sector bij uitstek de rol van restsector vervult bij het in balans brengen van de tabel. De extrapolatie gebeurt dan telkens vanuit de niveau-raming uit de laatst beschikbare input-outputtabel.

Afgaande op deze berekeningsmethode kan men er van uitgaan dat:

- noch illegale noch verborgen productieve activiteiten (hetzij door producenten die onderrapporteren aan de BTW-instanties, hetzij door producenten die het BTW-stelsel volledig omzeilen) gevat worden in de gebruikte outputindicator;
- de periodieke niveau-schattingen ter gelegenheid van de opstelling van een input-outputtabel de invloed kunnen ondergaan van onevenwichten of foute

13. Hoewel in bepaalde gevallen -zij het in mindere mate- ook in de bedrijfstak “overige diensten aan bedrijven”: de vlag dekt hier in de nationale rekeningen niet volledig de lading.

ramingen in andere sectoren of andere inkomens- of bestedingscategorieën die vrijwel onmogelijk te achterhalen zijn;

- de bedrijfstak op zich, wegens zijn grote heterogeniteit, nauwelijks representatief te noemen is voor activiteiten die als buurdiensten gecatalogiseerd kunnen worden en het statistisch basismateriaal niet toelaat deze activiteiten uit de bedrijfstak te lichten, voor zover zij al vertegenwoordigd zouden zijn.

In theorie zouden de meeste dienstverlenende activiteiten die door IZW's of particulieren (huishoudens) verricht worden op het gebied van maatschappelijke dienstverlening -en waar veel buurdiensten die nu al binnen de produktiegrens vallen toe behoren (bv.: onthaalouders)- in deze bedrijfstak thuishoren. In de praktijk wordt zeker bij de extrapolatie geen rekening gehouden met de quasi-totaliteit van deze dienstverlening (die voor het grootste deel niet gevat wordt door de BTW-statistieken). Het is een open vraag in hoeverre er een onrechtstreeks effect bestaat op de niveau-raming voor het basisjaar via de input-outputcorrectie, met name vanuit de verdelingsoptiek, waar eventueel wel verondersteld kan worden dat een aantal van deze activiteiten gedeeltelijk hun sporen nalaten in de raming voor de loonsommen of voor het inkomen van zelfstandigen en vrije beroepen.

2. INKOMENSBENADERING

Eerder wezen we op het feit dat, per definitie, toegevoegde waarde, finale consumptie en gegeneerd inkomen uit huishoudelijke dienstverlening voor eigen gebruik met hulp van betaald personeel gelijk worden gesteld met de uitgekeerde bruto-loonmassa. De berekening van deze loonmassa in de nationale rekeningen -die dus gebeurt onder de inkomensbenadering- houdt wel degelijk rekening met zwartwerk.

Het huishoudelijk personeel wordt immers onderverdeeld in:

- personeel dat volledig onderworpen is aan de sociale zekerheid;
- personeel dat enkel onderworpen is aan de verzekering voor arbeidsongevallen;
- personeel dat buiten het stelsel van sociale zekerheid valt.

Voor 1948 werden zowel aantallen werknemers als loonmassa's voor deze drie categorieën afzonderlijk berekend (voornamelijk op basis van gegevens uit de volkstelling van 1947). Voor de jaren nadien beschikt men over het aantal personen dat tot elk van de eerste twee categorieën behoort (via de sociale zekerheid), schat men het totaal aantal tewerkgestelden (de drie categorieën samen) door het totaal aantal tewerkgestelden voor 1948 te extrapoleren met de helft van de groeivoet van het aantal afgesloten verzekeringspolissen voor huis- en dienstpersoneel¹⁴ en berekent men de hoeveelheid personen in de derde categorie (de verdoken tewerkstelling) bij verschil. De loonmassa voor de eerste categorie werknemers is bekend (via de sociale zekerheid), die voor de beide andere categorieën wordt berekend door een waarde-index (index van het aantal werknemers per categorie vermenigvuldigd met een loonindex voor huispersoneel) toe te passen op de bruto-loonsommen voor 1948.

14. De logica waarop deze berekeningsmethode -die cruciaal is voor de berekening van de verdoken tewerkstelling- gebaseerd is, is niet geheel duidelijk.

De overige buurtdiensten die op dit moment worden aangeboden -dus naast diegene waarvoor de finale gebruiker ook werkgever is- kunnen in principe verleend worden door ondernemingen (bezorging van maaltijden bv.), door IZW's of niet-geïncorporeerde ondernemingen die tot de overheidssector behoren, door IZW's ten behoeve van huishoudens of door particulieren. De vergoeding van de produktiefactoren die hiermee gepaard gaat zou in theorie verspreid moeten zijn over een groot aantal van de inkomenscategorieën die de nationale rekeningen hanteren bij de opsplitsing van het nationaal inkomen.

Wat in de praktijk werkelijk geschat wordt lijkt vooral af te hangen van de mate waarin deze inkomens in de fiscale aangiften terecht komen (voor zelfstandigen en vrije beroepen) of van de mate waarin zij onderworpen zijn aan de sociale zekerheid of ten laste vallen van de overheidsbegrotingen. Deze laatste twee bronnen zijn immers de basisbronnen voor de berekening van het inkomen uit bezoldigde arbeid. Daarbij wordt slechts marginaal gecorrigeerd voor verborgen activiteiten, ten belope van gemiddeld ongeveer 1% van de aangegeven brutoloonmassa, een correctie die conjunctureel pro-cyclisch schommelt. De correcties voor fiscale onderrapportering door vrije beroepen zijn aanzienlijker en lopen op tot 50%, al naargelang de categorie.

3. BESTEDINGSBENADERING

Het onderdeel "private consumptie" uit de bestedingsbenadering wordt in het Belgische stelsel opgebouwd vanuit ramingen voor een driehonderdtal goederen- en dienstencategorieën, waarvan een aggregatie naar een zestigtal groepen gepubliceerd wordt.

Zoals reeds eerder vermeld, wordt de schatting voor de private consumptie van huishoudelijke diensten geproduceerd voor eigen verbruik (met de hulp van betaald huispersoneel) gelijkgesteld aan de uitgekeerde bruto-loonsommen en dus -ook hier- gewoon overgenomen uit de inkomensbenadering.

Een goed voorbeeld van de manier waarop bepaalde buurtdiensten geschat zouden kunnen worden met behulp van informatie die bekomen wordt via de consument (aan de hand van budgetenquêtes, volkstellingen of andere informatie) in plaats van via de producent is de berekeningsmethode van de post "verhuizingen", die ressorteert onder de rubriek "onderhoudsdiensten". Als basis werd hier het niveau van de private consumptie voor 1955 geschat. Eerst werd het totaal aantal verhuizingen voor dat jaar berekend uit de bevolkingsstatistieken als het aantal binnenlandse immigraties (per gemeente), vermenigvuldigd met twee (om rekening te houden met de verhuizingen binnen dezelfde gemeente), gedeeld door drie (het aantal personen in een gemiddeld gezin). Er werd verder dan verondersteld dat een derde van deze verhuizingen gebeurden door gespecialiseerde firma's, een derde door niet-gespecialiseerde ondernemingen (tegen betaling) en een derde door het gezin zelf of met hulp van de kennissenkring (gratis). Twee derde van het totaal aantal verhuizingen (de eerste twee categorieën) werden dus geacht betaald te zijn geweest en binnen de produktiegrens in de nationale rekeningen te vallen. De aantallen voor beide categorieën werden dan elk vermenigvuldigd met gegevens voor het respectieve eenheidstarief per verhuizing en vervolgens opgeteld om de niveau-schatting voor de private consumptie te bekomen. Vanaf 1956 werd deze niveau-schatting uit het basisjaar geëxtrapoleerd aan de hand van een waarde-index, berekend als de hoeveelheidsindex van het aantal binnenlandse immigraties¹⁵, vermenigvuldigd met een prijsindex voor het eenheidstarief per verhuizing.

Een beschrijving geven van de berekeningsmethoden voor het geheel van categorieën waarin buurtdiensten nu of in de toekomst ondergebracht zouden

kunnen worden is binnen het bestek van deze paper ondoenbaar. Wat in elk geval wel nog vermeldenswaard is, is het feit dat voor bepaalde dienstverlenende activiteiten die belangrijk zijn in het kader van de problematiek van de buurtdiensten (zoals maatschappelijke dienstverlening en de meeste activiteiten die door IZW's worden uitgeoefend) geen plaats voorzien is in de classificatie. Ofwel worden deze activiteiten op een of andere manier als collectieve dienstverlening (overheidsconsumptie) beschouwd, ofwel is hier sprake van een lacune.

Als besluit kan gelden dat gezinsbudgetenquêtes een waardevol (en tot hertoe wellicht onvoldoende geëxploiteerd) instrument zouden kunnen zijn om activiteiten zoals buurtdiensten ten minste langs de bestedingsoptiek te ramen, en bovendien indirecte informatie te bekomen over verdelings- en produktiebenadering. De aangekondigde structuurenquête zal weliswaar in elk geval een belangrijke stap betekenen in de richting van een grotere vertegenwoordiging van de dienstenverlenende sectoren in het basismateriaal waarop de produktiebenadering van de nationale rekeningen in de toekomst zal steunen, maar daar staat tegenover dat buurtdiensten bij uitstek activiteiten zijn die zich moeilijk laten enquêteren vanuit de produktie (en vanuit de verdeling) omdat zij voor een belangrijk gedeelte op informele basis georganiseerd zijn of omdat zij in belangrijke mate ontsnappen aan registratie door overheidsadministraties. Voor zover de huidige evolutie naar een grotere uitbesteding op de markt en een grotere institutionalisering van deze diensten zich voortzet, vallen echter niet allen meer en meer van deze diensten binnen de produktiegrens van de nationale rekeningen, maar worden deze activiteiten bovendien gemakkelijker “zichtbaar” en in de praktijk meetbaar voor de nationale rekeningen, ook vanuit de optieke produktie en verdeling.

D. Conclusies

In deze paper bespraken we eerst en vooral de internationaal aanbevolen behandeling van “buurtdiensten” binnen het stelsel van nationale rekeningen. Daaruit bleek dat deze produktieve activiteiten binnen de operationele produktiegrens van het stelsel vallen voor zover zij aan derden geleverd worden en gepaard gaan met een vergoeding voor de producent of voor de ingeschakelde produktiefactoren of voor zover zij voor eigen gebruik uitgevoerd worden met de vergoede participatie van derden. Het feit dat zowel vrijwilligerswerk als puur “autarchische” huishoudelijke dienstverlening voor eigen gebruik buiten deze operationele produktiegrens vallen -hoewel beide soorten activiteiten voldoen aan de definitie voor economisch produktieve activiteiten op grond van het zogenaamde derde-persoons criterium- is voornamelijk te verklaren door het feit dat, historisch gezien, nationaal boekhouden voorrang heeft verleend aan macro-economische doelstellingen boven welvaartseconomische doelstellingen. Het systeem wil in de eerste plaats markttransacties weergeven binnen een sluitend geheel van boekhoudkundige identiteiten, met het oog op de bestudering van macro-economische onevenwichten. Deze optie kan leiden tot ernstige vertekeningen wanneer de produktie-aggregaten van het systeem (oneigenlijk) gebruikt worden voor welvaartseconomische interpretaties (internationaal, tussen landen, of intertemporeel), met name wanneer geleidelijk aan meer en meer produktieve activiteiten (zoals buurtdiensten) uitbesteed worden op de markt.

15. Dit veronderstelt impliciet dat de verhoudingen voor de verschillende categorieën die voor het basisjaar gehanteerd werden ondertussen niet gewijzigd zijn.

Met betrekking tot de analyse van productieve activiteiten werkt het stelsel met een dubbele invulling van het begrip “productie-eenheid”: de verschillende types institutionele eenheden (“autonome beslissingscentra” met gelijkaardig gedrag) kunnen op zich als producent beschouwd worden, maar worden verder nog opgesplitst in kleinere productie-eenheden (“lokale eenheden van economische activiteit”) en op die manier gehergroepeerd naar (macro)-bedrijfstakken, die zo homogeen mogelijke productieve activiteiten uitvoeren. Voor alle productieve eenheden geldt verder dat zij ofwel “producent voor eigen finaal gebruik”, ofwel “marktproducent”, ofwel “overige niet-marktproducent” zijn, naargelang de dominante bestemming van hun productie, waarbij het onderscheid tussen de laatste twee categorieën gebaseerd is op het criterium of productie aan derden geleverd wordt tegen al dan niet significante prijzen.

Als het om marktproductie van buurtdiensten gaat, dan kan de producerende institutionele eenheid ofwel een (quasi-) onderneming of instelling zonder winstoogmerk (IZW) zijn en behoren tot de institutionele sector “ondernemingen”, ofwel een huishouden (behorend tot de sector “huishoudens”), ofwel een overheidsinstelling (behorend tot de sector “overheid”) zijn. Buurtdiensten worden in al deze gevallen gewaardeerd aan marktprijzen. Als het om productie voor eigen finaal gebruik gaat, dan is de producerende institutionele eenheid in elk geval een huishouden (behorend tot de sector “huishoudens”) en worden de geleverde buurtdiensten gewaardeerd aan de uitbetaalde brutoloonsonnemen. Als het, ten slotte, om overige niet-marktproductie gaat, kan de producerende institutionele eenheid een overheidsinstelling zijn (en behoren tot de overheidssector) of een IZW zijn en behoren tot de overheidssector of tot de sector “IZW’s ten behoeve van huishoudens” al naargelang zij al dan niet voornamelijk gecontroleerd en gefinancierd wordt door de overheid; buurtdiensten worden in dit geval gewaardeerd tegen produktiekosten.

Een tweede thema dat in deze paper aan bod kwam betrof de behandeling van buurtdiensten in het traditionele Belgische systeem van nationaal boekhouden. We kunnen stellen dat dit systeem zowel conceptueel als inhoudelijk aan een grondige herziening toe was, herziening die nu doorgevoerd wordt binnen het recent opgerichte Instituut voor de Nationale Rekeningen.

Meer bepaald voor een groot aantal dienstverlenende sectoren (en voor buurtdiensten, voor zover zij binnen de produktiegrens vallen, in het bijzonder) vertoont het statistisch basismateriaal met betrekking tot vooral de productie- en bestedingsbenadering in de rekeningen grote lacunes, en worden gedateerde berekeningsmethoden gecombineerd met een activiteitenclassificatie die te weinig gedetailleerd is in verhouding tot het aandeel van deze sectoren in de totale toegevoegde waarde en in de totale tewerkstelling.

Via de inkomensbenadering beschikt men wel onder andere over een schatting voor de huishoudelijke dienstverlening binnen de produktiegrens (dus met hulp van betaald personeel), die bovendien rekening houdt met zwartwerk. Wat de overige relevante dienstverlening betreft, worden over het algemeen weinig directe inspanningen gedaan om verborgen activiteiten in het stelsel op te nemen; ook de hele IZW-sector is ondervertegenwoordigd in de ramingen.

Verbetering op dit vlak is in de toekomst te verwachten van de geplande structuurenquête op het gebied van de produktiebenadering, van budgetenquêtes als belangrijke potentiële bron van informatie voor de bestedingsbenadering en van het feit dat de groeiende uitbesteding op de markt en institutionalisering van activiteiten zoals buurtdiensten deze activiteiten ook gemakkelijker zichtbaar en meetbaar maken voor de nationale boekhouder.

E. Bibliografie

EEG, BUREAU VOOR DE STATISTIEK. *Système Européen de comptes économiques intégrés*. Luxemburg, 1970. (ESER 1970).

EEG, BUREAU VOOR DE STATISTIEK. *Système Européen de comptes économiques intégrés. Tweede editie*. Luxemburg, 1978. (ESER 1978).

EEG, EUROSTAT *Europees Stelsel van Rekeningen ESR 1995, Ontwerp*. Luxemburg, december 1994. (ESR 1995).

HAWRYLYSHYN, Oli. "Towards a definition of non-market activities", *Review of Income and Wealth*, 23, mei 1977.

HILL, T.P. "Do-it-yourself and GDP", *Review of Income and Wealth*, 25, 1979.

NIS. "De nationale rekeningen van België 1953-1962", *Statistische Studiën*, nr. 4, 1963.

OESO. *A simplified system of national accounts*. Parijs, OESO, 1950.

OESO. *A standardised system of national accounts*. Parijs, OESO, 1952.

OESO. *A standardised system of national accounts*. Parijs, OESO, 1958

VERENIGDE NATIES, STATISTICAL OFFICE. *A system of national accounts and supporting tables*. Studies in methods, series F, no. 2. New York, UN, 1953. (SNA 1953).

VERENIGDE NATIES, STATISTICAL OFFICE. *A system of national accounts*. Studies in methods, series F, no. 2, rev. 3. New York, UN, 1968. (SNA 1968).

VERENIGDE NATIES, EUROSTAT, IMF, OECD, WERELDBANK. *System of national accounts 1993*. New York, 1993. (SNA 1993).

Van het Bijzonder Tijdelijk Kader naar de buurtdiensten: op zoek naar het quaternair

DANIÈLE MEULDERS EN ROBERT PLASMAN
(DÉPARTEMENT D'ECONOMIE APPLIQUÉE DE L'UNIVERSITÉ LIBRE DE
BRUXELLES, ECONOMIE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI)

Tekst vertaald uit het Frans

A. De buurtdiensten en de daaruit vloeiende arbeidsplaatsen in het Belgisch arbeidsmarktbeleid: 1974-1995

De rechtstreekse of onrechtstreekse creatie van arbeidsplaatsen vormde vanaf 1975 steeds één van de krachtlijnen van het arbeidsmarktbeleid in België. Tijdens de laatste jaren, meer in het bijzonder sinds de recessie volgend op de Golfoorlog, werd deze vraag uitgebreid tot deze van de tewerkstellingsinhoud van de groei. Eén van de pistes die ondermeer door de Europese Gemeenschap ontwikkeld werden en die bevestigd werden tijdens de werkgelegenheidstop van Essen in december 1994, betreft deze van de ontwikkeling van klusjesdiensten en -jobs. Hoe schakelt deze problematiek zich in in het arbeidsmarktbeleid zoals dit in België uitgestippeld werd, in hoeverre vormt ze een breuk, of integendeel, in hoeverre schrijft ze zich in in de continuïteit, dit zijn de vragen waarop dit artikel een antwoord zal trachten te geven.

1. TYPOLOGIE VAN HET TEWERKSTELLINGSBELEID

Twee types tewerkstellingsbeleid kunnen door de overheid voorgesteld worden: de passieve en actieve beleidsvormen.

De eerste worden gevoerd met het oog op het versnellen van de overgang van tewerkstelling of werkloosheid naar inactieve bevolking (stelsels van brugpensioen, aanverwante maatregelen, verlenging van de schoolplicht, opdrijven van de loopbaanonderbrekingen). Deze hebben geen enkel effect op de groei van de activiteit. Integendeel, hun hoge kost heeft als gevolg dat men in perioden van budgettaire beperkingen des te meer de financiering, gewijd aan actieve maatregelen voor de arbeidsmarkt, zal inkrimpen.

De tweede hebben als doel de vraag naar arbeid te stimuleren, hetzij via de verplaatsing van de arbeid naar rechts, hetzij via een verplaatsing op de vraag naar arbeid. Deze beleidsvormen bevinden zich centraal in het debat over het opdrijven van de factor tewerkstelling binnen de groei. Ze kunnen in drie groepen gerangschikt worden.

De beleidsvormen die de toename van het arbeidsaanbod in de privé en openbare sector beogen, kunnen in twee, niet strikt gescheiden categorieën opgesplitst worden. De eerste groepeerd alle maatregelen van het type supply-side, die erin bestaan de arbeidskost te beperken, ofwel via het verminderen van het salaris, ontvangen door de loontrekkende, ofwel via het verminderen van de sociale zekerheidsbijdragen. De tweede vorm groepeerd de rechtstreekse scheppingen van

arbeidsplaatsen in de openbare sector of in parallelle arbeidscircuits en de verplichtingen tot aanwerven in de privé sector.

Het eerste type maatregel zal des te doelmatiger zijn naarmate de elasticiteit van de vraag naar arbeid ten opzichte van de arbeidskost en de prijselasticiteit van het produkt, door een hoge absolute waarde gekenmerkt worden. Maar men moet daarenboven rekening houden met de substitutie-, de opportuniteits- en de verplaatsingseffecten, die elk netto-effect op de tewerkstelling kunnen teniet doen, zo ook met repercussiegraad van de kostendaling op prijzniveau.

De rechtstreekse jobscheppingen en het invoeren van parallelle arbeidscircuits vormen maatregelen die een belangrijk netto-effect gehad hebben, maar waarvan de zeer hoge kost het behoud op lange termijn ervan onmogelijk maakt, tenzij deze arbeidsplaatsen in het normale circuit van de overheidstewerkstelling ingelast worden. Desgevallend wordt hun kost geïntegreerd in de begrotingen van de betrokken besturen en wordt deze niet meer gedekt door het budget, toegekend aan het arbeidsmarktbeleid.

De belevingsvormen van arbeidsduur en deze die een verbetering van de overeenstemming tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid beogen, hetzij via de verbetering van de werkingsmechanismen van deze markt (doelmatigheid van de plaatsingsdiensten), hetzij via het verzekeren van een opleiding die het mogelijk maakt te voldoen aan een vraag naar geschoolde arbeid, zijn de andere componenten van een actief arbeidsmarktbeleid. Dit laatste element vormt eveneens één van de prioriteiten die in Essen vastgelegd werden.

2. CHRONOLOGIE EN KRACHTLIJNEN VAN HET BELGISCH TEWERKSTELLINGSBELEID

Sinds 1974, kunnen vier perioden onderscheiden worden in de chronologie van tewerkstellingsbeleid.

a. 1974-1982

Deze periode vangt aan met de groei van de werkloosheidscijfers. De belevingsvormen die gedurende deze periode in werking treden, worden vooral opgevat als korte termijn maatregelen: de werkloosheid zal slechts op het einde van de periode als structureel beschouwd worden. Drie maatregelen zijn tekenend voor deze periode: de jongerenstages in ondernemingen, de brugpensioenstelsels en het invoeren van het Bijzonder Tijdelijk Kader. De eerste maatregelen van kostenverlaging worden genomen: het betreft de operatie MARIBEL.

Het Bijzonder Tijdelijk Kader beoogde het lenigen van collectieve behoeften waaraan niet tegemoetgekomen was, in het kader van de profit activiteiten.

b. 1982-1986

De tweede oliecrisis had alle hoop op het slinken van de stock werklozen op korte termijn, doen verdwijnen. Het arbeidsmarktbeleid heeft zich onder meer gericht op maatregelen ter verdeling van de beschikbare arbeid, hoofdzakelijk onder de vorm van de aanmoediging van de deeltijdse arbeid. Het betreft deeltijdse arbeid om te ontsnappen aan de werkloosheid, maar ook de uitbreiding van deeltijdse arbeid in de vormen van tewerkstelling, geschapen of gesubsidieerd door werkgelegenheidsprogramma's zoals de stages in ondernemingen of het BTK. De 5-3-3 akkoorden werden eveneens in deze periode gesloten.

De programma's zullen meer en meer doelgericht zijn en hoofdzakelijk bedoeld voor de langdurig werklozen. Een nieuwe tewerkstellingscategorie wordt

geschapen, de betrekkingen van het Derde Arbeidscircuit, voorbehouden aan de personen die langer dan twee jaar werkloos zijn. Dit type tewerkstelling is bovendien bij voorrang bestemd voor de werkzoekenden met een lage scholingsgraad. De passieve beleidsvormen van terugtrekking uit het beroepsleven worden onder twee vormen voortgezet, namelijk het brugpensioen en de schrapping van de oudere werklozen uit de groep van werkzoekenden. De loopbaanonderbreking wordt ingevoerd aan het einde van de periode. Het zal zeer vlug blijken dat dit stelsel voor meer dan 85% door vrouwen gebruikt wordt.

c. 1987-1990

Deze periode wordt gekenmerkt door twee elementen, eerst en vooral het aannemen van gewestelijke en gemeenschapsstructuren door de instellingen belast met de plaatsing en de opleiding, terwijl de werkloosheidsuitkeringen een federale materie blijven. Het tweede element van belang betreft de groei van de tewerkstelling tijdens deze groeiperiode: tussen 1985 en 1990 werden 200000 arbeidsplaatsen geschapen, maar ze hebben slechts in een kleine mate bijgedragen tot de vermindering van de werkloosheid. De budgettaire beperkingen zullen de overheid nopen tot het wijzigen van de structuur van haar tussenkomst op de arbeidsmarkt. Rechstreeks geschapen arbeidsplaatsen zoals de BTK, DAC, TWW, geroepen om geleidelijk aan te verdwijnen, worden vanaf dan in één enkele categorie gegroepeerd, de Gesubsidieerd Contractuele Agenten, die een beter statuut aan de loontrekkende biedt, maar een groter financiële tussenkomst van de werkgever noodzaakt. De totaliteit van de loonkost wordt niet meer gedragen door de RVA; de openbare besturen die Gesubsidieerd Contractuele Agenten tewerkstellen nemen het grootste deel voor hun rekening, het saldo wordt gedekt door de RVA onder de vorm van een premie.

De verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen vormen een andere as van het arbeidsmarktbeleid. De programmawet van 30 december 1988 zal de reeds bestaande maatregelen samenvoegen, harmoniseren en uitbreiden, als daar zijn: het Plan Plus Eén (1982), het Plan Plus Twee (1986) en het Koninklijk Besluit nr. 498 van 31 december 1986 die de tijdelijke vermindering van patronale sociale zekerheidsbijdragen voorzag bij de aanwerving van jonge en langdurig werklozen.

De toegekende bedragen aan de beroepsopleiding zullen toenemen over deze periode om 19% van de uitgaven buiten werkloosheidsuitkeringen te vertegenwoordigen in 1990. De uitgavenstructuur van het actieve arbeidsmarktbeleid wijzigt zich, maar het overgrote deel wordt nog altijd ingenomen door passieve beleidsvormen, zoals de brugpensioenen en de loopbaanonderbrekingen.

De regionalisering van een belangrijk deel van de bevoegdheden op het vlak van het arbeidsmarktbeleid, heeft geleid tot een versnippering van de maatregelen. In het Waalse Gewest werden de programma's PRIME en PLUS opgezet. In Vlaanderen wordt de nadruk gelegd op het opvolgingsbeleid van werklozen door middel van het Weer-Werk programma en de Job Clubs. Het Brussels Gewest heeft de opvolging ontwikkeld, maar heeft eveneens een premie ingevoerd, die toegekend wordt aan de werkgever bij de aanwerving van langdurig of laaggeschoolde werklozen.

d. Na 1990

De recessie die we na 1990 gekend hebben en de opflakking van de werkloosheid die hierdoor geïnduceerd wordt, kenmerkt een verscherping van het tewerkstellingsbeleid. In tegenstelling tot de maatregelen die genomen werden na de tweede oliecrisis, zal dit beleid zich vooral richten op de kostenvermindering,

hoofdzakelijk via de vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen. Maatregelen van rechtstreekse jobschepping of van dwingende maatregelen bij de aanwerving zoals de jongerenstage, verliezen relatief terrein. Dit vloeit zowel voort uit de budgettaire beperkingen, die leiden tot het verminderen van het relatief belang van maatregelen die de meeste rechtstreekse kosten met zich meebrengen, als uit de vermenigvuldiging van mogelijke afwijkingen op de aanwerving van stagiaires. De gewesten nemen een toenemend belang in de definitie van het werkgelegenheidsbeleid. De Staten-generaal van de werkgelegenheid in Wallonië, de Vlaamse Werkgelegenheidsconferentie, de Federale Ronde Tafel over Werkgelegenheid hebben getracht de grote oriënteringen van het tewerkstellingsbeleid te definiëren, volgens de bevoegdheden van elk machtsniveau.

Tijdens de federale Ronde Tafel over werkgelegenheid, werden beslissingen genomen die gaan in de richting van een vermindering van sociale zekerheidsbijdragen bedoeld om de aanwerving van jongeren aan te moedigen, van de invoering van een halftijds brugpensioen en van de uitbreiding van het recht op loopbaanonderbreking. De maatregelen die deze opties hard maken, en die bevestigd of uitgebreid worden in het kader van het Interprofessioneel Akkoord en van het Meerjarenplan voor de Werkgelegenheid, liggen in de rechte lijn van de dominante beleidsvormen van de arbeidsmarkt in België. Ze bevestigen de oriëntatie die reeds op het einde van de jaren 80 naar voren was gekomen, namelijk een vermindering van de rechtstreekse jobschepping ten voordele van een lastenvermindering. De verschillende vormen van arbeidstijdbeleid hebben terzelfdertijd een bescheiden terugkeer naar de oppervlakte gekend, maar de nadruk wordt nog altijd op de ontwikkeling van de deeltijdse arbeid gelegd. Een nieuw element is wel dat sinds het Meerjarenplan voor de Werkgelegenheid en het Evaluatieverslag van het Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling van 1995, de evaluatie van de verschillende vormen van arbeidsmarktbeleid als noodzakelijk wordt erkend, waarbij reeds de eerste pogingen hiertoe ondernomen werden.

e. Evolutie

De opeenvolging van deze verschillende vormen van tewerkstellingsbeleid stemt overeen met die van de doelstellingen van het Belgisch macro-economisch beleid. Naarmate de zoektocht naar een verhoogde externe competitiviteit één van de voornaamste betrachtingen werd, zijn de verschillende beleidsvormen van strijd tegen de werkloosheid meer en meer ontworpen in een optiek van lastenverlaging en toename van de flexibiliteit, onder meer op het vlak van tijdsorganisatie van de arbeid, waarbij de het geheel van het arbeidsmarktbeleid zich noodzakelijkerwijze moest inschrijven in het kader van de doelstellingen van de vermindering van de begrotingstekorten. Deze omkadering van het tewerkstellingsbeleid door het macro-economisch beleid verklaart de evolutie van de maatregelen en de wijzigingen van hun relatief belang.

De Europese aanbevelingen leiden eveneens het arbeidsmarktbeleid. De inhoud aan werkgelegenheid van de groei, en ondermeer de ontwikkeling van de buurtdiensten, bevindt zich zo centraal in het debat over de mogelijke nieuwe maatregelen inzake tewerkstellingsbeleid.

3. CLASSIFICATIE VAN DE MAATREGELEN TER OPSLORPING VAN DE WERKLOOSHEID IN BELGIË SINDS 1974 VOLGENS DE TYPOLOGIE VAN DE VERSCHILLENDE VORMEN VAN TEWERKSTELLINGSBELEID

TABEL 1 Typologie van de vormen van tewerkstellingsbeleid

Vormen van werkgelegenheidsbeleid	Vormen en programma's van arbeidsmarktbeleid
I. Passieve beleidsvormen	
Overgang van E naar I en van U naar I	-Conventioneel brugpensioen -Wettelijk brugpensioen -Brugrustpensioen -Bijzonder brugpensioen -Loopbaanonderbreking -School- en dienstplicht
II. Actieve beleidsvormen (acties op E)	
II.a. Lastenverminderingen en subsidies	
1. Lastenvermindering	-Verlichting van de sociale lasten van KMO
-Lonen	-MARIBEL operatie
-Sociale zekerheidsbijdragen van werkgevers	-Blokking van de indexering van de lonen
-Taxatie	-Plan plus één en plan plus 2 -Operatie 5-3-3 -Aanwerven van werklozen door de KMO -PLUS programma's -“Gezondheids”index -Aanwervingsplan voor jongeren -Structurele lastenvermindering voor de lage lonen
2. Subsidies	-Leningen voor werklozen, aanmoedigen van jongeren om zich als zelfstandige te vestigen
II.b. Rechtstreekse jobscheppingen	
1. Verplichting tot aanwerving	-Jongerenstage
2. “Klassieke” tewerkstelling	-Aanwerving van ambtenaren
3. Bijzondere statuten	-TWW, BTK, DAC, IBF, Gesco, PRIME, PWA
II.c. Arbeidstijdbeleid	
1. Arbeidsduurvermindering	-Operatie 5-3-3
2. Aanmoedigen van de deeltijdse arbeid	-Wet van 87 over de deeltijdse arbeid -Deeltijdse arbeid om te ontsnappen aan de werkloosheid -Maatregelen van het globaal plan en van het meerjarenplan voor de werkgelegenheid (1995)
3. Beperking van de overuren	
4. Aanpassing van de arbeidstijd	-Experimenten Hansenne -Flexibele werkweek (K.B. 225) -Wet van 17 maart 1987 en collectieve arbeidsovereenkomsten nr. 42, 42bis en 46 -Bedrijfsplannen en CAO 60 (Gloobaal Plan, Interprofessioneel Akkoord, Meerjarenplan)
II.d. Overeenstemming tussen aanbod van en vraag naar arbeid	
1. Opvoeding	-Beroepsopleiding -Plan 1+1=3 -Opleiding in alternatie -Begeleidingsplan werklozen
2. Geografische mobiliteit	
3. Doelmatigheid van de plaatsingsinstellingen	-Begeleidingsplan werklozen -Weer Werk -Decentralisatie, informatisering van de plaatsingsactiviteit

De Tabel 1 geeft in detail de voorgestelde typologie weer en geeft parallel hiermee de voornaamste in België genomen maatregelen sinds 1974¹.

De passieve belevingsvormen bevinden zich bij de eerste reeks maatregelen die genomen werden vanaf het begin van de crisis op de arbeidsmarkt in 1974. Hoewel ze minder in aantal zijn dan de actieve maatregelen, zullen ze evenwel een belangrijkere budgettaire impact veroorzaken. Onder de actieve vormen van arbeidsmarktbeleid, hebben de rechtstreekse creaties van arbeidsplaatsen de meeste financiële middelen gemobiliseerd. Meer dan 40% van de overheidsuitgaven, gewijd aan actieve vormen van arbeidsmarktbeleid, waren in 1993 besteed aan de rechtstreekse jobschepping. In het kader van een Europese vergelijking, plaatst dit België ruim op kop ten overstaan van onze voornaamste partners, voor een vergelijkbaar aandeel van het BBP dat gewijd wordt aan actieve vormen van arbeidsmarktbeleid. In Zweden daarentegen, bevinden de overheidsuitgaven die besteed worden aan jobcreatie zich op hetzelfde niveau als België met name 0,5% van het BBP, maar Zweden wijdt 2,9% van haar BBP aan actieve belevingsvormen, tegen slechts 1,2% voor België.

TABEL 2 Structuur van de actieve uitgaven in 1993²

Programma's	België	Duitsland	Frankrijk	Nederland	Zweden
Beroepsopleiding	22	34	37	16	27
Rechtstreekse jobschepping	41	24	12	8	20
Subsidies voor werkgelegenheid	2	4	8	2	6
Herinschakeling van gehandicapten	13	16	7	52	30

4. RECHTSTREEKSE JOBSCHEPPING

De verschillende maatregelen die erin bestaan hebben rechtstreeks arbeidsplaatsen te scheppen, staan niet zonder verband met de ontwikkeling van buurtdiensten, hoewel de activiteiten die hen toegekend worden zowel ruimer - want zich niet beperkend tot diensten aan personen - als beperkender zijn, in de mate dat telkenmale de betrokken activiteiten niet mogen uitgevoerd worden door privé ondernemingen. Met uitzondering van de Jongerenstage in ondernemingen, beantwoorden alle rechtstreekse jobcreaties aan dit dubbel criterium: enerzijds de dekking van behoeften waaraan niet of onvoldoende tegemoetkomen is door de markt en geen concurrentie met de sector van privé ondernemers, anderzijds.

-
- De volgende documenten werden gebruikt voor het verzamelen van de gegevens die dit deel bevat:
 - Alaluf, M., Cortèse, V., Martinez, E., Messiaen, A., Rea, A., Vanheerswyngheles, A. (1992)
 - Freese, V., Meulders, D., Plasman, R. (1988)
 - Meulders, D., Vanderstricht, V. (1991)
 - Plasman, R. (1989)
 - Infor Misep (van 1989 tot 1993)
 - Maandrapport van de RVA.
 - Bron: Het federaal werkgelegenheidsbeleid, p. 112 en OESO, Perspectives de l'Emploi 1995.

a. *De rechtstreekse jobscheppingen door de overheid sinds 1974*

In de eerste periode van de werkgelegenheids crisis, werd vooral de tewerkstelling binnen de openbare sector verhoogd. Dit contracyclisch beleid werd doorgevoerd tot in het begin van de jaren 80. Hiervan werd sindsdien afgestapt onder budgettaire druk. Tussen 1974 en 1979, werden bijna 150000 arbeidsplaatsen geschapen in de openbare sector (Szabo, 1993). Vervolgens kwamen de verschillende programma's die tewerkstellingsvormen met een bijzonder statuut invoerden en die terzelfdertijd bestemd waren om de inschakeling van bijzondere groepen van werkzoekenden te stimuleren en om behoeften te dekken waaraan door de vrije werking van de markt niet was tegemoetgekomen, zoals de korte beschrijving van de in werking gestelde programma's sinds 1974, aantoont.

i. De door de overheid tewerkgestelde werklozen (TWW)

(K.B. van 20 november 1963, dat sindsdien talrijke keren gewijzigd werd)

Het stelsel van de TWW heeft tot doel werklozen een tijdelijke betrekking in de openbare of de privé sector te bezorgen (mits bijzondere toelatingen), ondermeer in instellingen zonder winstoogmerk, die een sociaal, humanitair of cultureel doel nastreven, onder de voorwaarde dat deze werken van openbaar nut niet kunnen uitgevoerd worden door het personeel waarover de betrokken instellingen beschikken. De TWW zijn niet gebonden aan een arbeidsovereenkomst. Dit statuut is momenteel niet meer van toepassing.

ii. De bijzonder tijdelijke kaders (BTK)

(Wet van 22 december 1977 en K.B. nr. 472 van 28 oktober 1986)

Het betrof hier de tewerkstelling van volledig vergoede werklozen gedurende een beperkte tijd, teneinde nieuwe, uitzonderlijke taken te vervullen en die een nut van collectieve aard vertoonden. De BTK bleven als werkzoekenden beschouwd worden, maar waren gebonden aan een arbeidsovereenkomst. Sinds 1990 is de maatregel afgeschaft.

iii. Het derde arbeidscircuit (DAC)

(K.B. nr. 25 van 24 maart 1982 en K.B. nr. 473 van 28 oktober 1986)

Stelsel gelijkaardig aan dat van de BTK, maar de rechthebbenden worden niet als werkzoekenden beschouwd. De taken die in het kader van de DAC uitgevoerd kunnen worden, waren gelijkaardig aan deze voorzien voor de BTK.

iv. Het Interdepartementeel Budgettair Fonds ter bevordering van de werkgelegenheid (IBF)

(K.B. nr. 25 van 24 maart 1982 en K.B. nr. 493 van 31 december 1986)

Het betreft het aanmoedigen, in de non profit sector, van het scheppen van een zeker aantal nieuwe arbeidsplaatsen, die gesubsidieerd kunnen worden in uitvoering van de geldende wetgeving, maar die dat niet zijn vanwege de ontoereikendheid van financiële middelen bij de overheid die de subsidie toekent.

v. De gesubsidieerd contractuele agenten (Gesco)

(K.B. nr. 474 van 28 oktober 1986, K.B. van 29 december 1988 en Programmatw-wet van 30 december 1988)

Dit systeem geeft de toelating aan provincies, gemeenten en intercommunales om volledig vergoed werklozen aan te werven voor de verwezenlijking van non-profit activiteiten. Het stelsel van de gesubsidieerd contractuele agenten (Gesco) werd ingevoerd met het oog op de harmonisering in één geheel van de programma's ter opslorping van de werkloosheid (TWW, BTK, DAC) op het niveau van de lokale en provinciale besturen (wat nog niet verwezenlijkt werd).

vi. De tijdelijke aanwerving door een OCMW

(Wetten van 8 juli 1976 en van 13 juni 1985)

Wanneer een persoon een bepaalde arbeidsperiode moet verrechtvaardigen om te kunnen genieten van werkloosheidsuitkeringen, kan het OCMW hem aanwerven gedurende een periode die overeenkomt met het aantal dagen, dat noodzakelijk is om de uitkeringen te genieten.

vii. Het "PRIME" programma

(Gewestelijke projecten van inschakeling in de arbeidsmarkt, decreet van 31/5/1990, Uitvoeringsbesluit van 22/6/90)

Dit project betreft de promotie van de werkgelegenheid in de non-profit sector in het Waalse Gewest. Het Gewest neemt de vergoeding en de sociale bijdragen van de werknemer op zich, na aftrek van een aandeel ten laste van de werkgever. Het gaat hier om de omvorming van het DAC in PRIME, op het niveau van het Waalse Gewest.

viii. De Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen

(Koninklijk Besluit van 19.06.87)

Het doel van deze agentschappen, opgezet door de gemeenten, is het ter beschikking stellen van werklozen aan particulieren en verenigingen zonder winstoogmerk, om kleine werken uit te voeren die niet ten laste genomen worden door reguliere arbeidscircuits. De maatregel³ is bestemd voor de werklozen van meer dan één jaar en die zich in het Agentschap van hun gemeente ingeschreven hebben. Een bijkomende vergoeding bij de werkloosheid van 160 BEF per uur valt ten laste van de gebruiker.

b. Evolutie van de tewerkstellingsmaatregelen

De verschillende hierboven vermelde maatregelen zijn alle bestemd om aan behoeften te voldoen, die niet gedekt worden door de profit sector, ongeacht het collectieve of privé diensten betreft. De hier bedoelde activiteiten zijn dus gedeeltelijk deze die zouden kunnen gedekt worden door buurtdiensten, al naargelang de definities die men hiervoor weerhoudt. De financieringsmethode van deze arbeidsplaatsen heeft een evolutie gekend sinds het invoeren van het

3. Vroegere formule.

Bijzonder Tijdelijk Kader. Daar waar men in het begin vertrok van een volledige financiering ten laste van de overheid, met aan de basis de werkloosheidsverzekering, is men overgegaan naar een financiering die verschillende bestuursniveaus inschakelde, om uiteindelijk te komen tot een gemengde financiering door de overheid en werkgevers. Van 1976 tot 1980, parallel met de stijging van de werkloosheid, neemt het aantal personen ingeschakeld in tewerkstellingsprogramma's (met uitzondering van de jongerenstage) toe van 11793 tot 67225 eenheden. Vanwege de belangrijke budgettaire impact van een dergelijk beleid, hadden beperkende maatregelen, in het begin van de jaren 80, tot gevolg dat men tussen 1980 en 1983 een daling van 17000 eenheden vastgesteld werd.

TABEL 3 Evolutie van de rechtstreekse jobscheppingen⁴

Aantallen	TWW	BTK	DAC	IBF	Gesco	TOTAAL
1975	11293	0	0	0	0	11293
1976	16798	0	0	0	0	16798
1977	21998	0	0	0	0	21998
1978	28213	6976	0	0	0	35189
1979	31077	26418	0	0	0	57495
1980	37277	29948	0	0	0	67225
1981	35989	24927	0	0	0	60916
1982	32594	21166	0	0	0	53760
1983	29039	14685	7028	0	0	50752
1984	28526	15465	19427	1692	0	65110
1985	31031	16583	25748	2948	0	76310
1986	37153	13644	34717	3991	0	89505
1987	15023	6214	20855	4700	32934	79726
1988	13083	6105	20071	5275	37616	82150
1989	13043	3248	22760	14423	41062	94536
1990	0	0	23273	12537	42030	78840
1991	0	0	14120	11744	57164	83028
1992	0	0	13316	11794	60008	85116
1993	0	0	12739	11759	62559	87097

4. Bron: Cijfers Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling, RVA

Na evenwel in de loop van het jaar 83 de psychologische drempel van 50000 volledig vergoed werklozen overschreden te hebben, hebben de opeenvolgende regering op een ruimere schaal beroep gedaan op deze tewerkstellingsprogramma's. In 1987, ten gevolge van het besparingsplan voor de openbare financiën (Hertoginnedal), werden de TWW, DAC en BTK, tewerkgesteld in de plaatselijke besturen, geleidelijk aan gehergroepeerd onder één enkel statuut, de gesubsidieerd contractuele agenten (Gesco) en hun aantal heeft sindsdien opgehouden op significante wijze te evolueren. Sindsdien zijn er zo'n 85000 personen ingeschakeld in deze verschillende programma's. Het is te vroeg om een juiste inschatting te hebben op de impact van de PWA. Volgens het Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling (1995), zou het in werking stellen van het nieuwe systeem aanleiding gegeven hebben tot de schepping van 2000 voltijds equivalenten, door de opgetekende uren vanaf mei 95 te extrapoleren over één jaar.

5. KOST EN FINANCIERING VAN DE RECHTSTREEKSE JOBSCHEPPIJNGEN DOOR DE OVERHEID

Hoewel globaal gezien de uitgaven met betrekking tot actieve beleidsvormen een stijgende lijn kennen, van 64,3 miljard in 1985 naar 91,2 miljard in 1993, volgt de evolutie van de uitgaven die verband houden met rechtstreekse jobscheppingen niet dezelfde trend: tussen 1985 en 1993 hebben deze uitgaven een vermindering gekend in nominale termen, gaande van 38,3 miljard naar 37,1 miljard. Deze daling vormt het gecombineerde resultaat van twee factoren: het effect van de besparingsplannen en de mutaties voor wat de financieringsmodaliteiten van bepaalde van deze maatregelen betreft. De Tabel 4 herneemt de kost van de voornaamste maatregelen van rechtstreekse jobschepping in % van het BBP en in % van het totaal van de uitgaven voor het tewerkstellingsbeleid, exclusief de uitkeringen voor werkloosheid en brugpensioen. Sinds 1978 hebben de verschillende vormen van tewerkstellingsbeleid zich gericht op aanmoedigende maatregelen, minder kostelijk op het eerste zicht, ten nadele van rechtstreekse jobscheppingen. Men is overgegaan van openbare arbeidsplaatsen, over de verschillende formules van BTK en andere premies, naar de PWA. De uitgevoerde activiteiten in het kader van deze arbeidsplaatsen zijn fundamenteel dezelfde gebleven, enkel de financieringsvoorwaarden en het statuut van de personen hebben een evolutie gekend, evolutie waarvan men kan zeggen dat ze niet altijd in de richting gegaan is van een integratie in de normale arbeidsmarkt.

TABEL 4 Evolutie van de uitgaven van rechtstreekse jobscheppingen (85-93) in % van het BBP en in % van de vormen van actief beleid⁵

	1985	1989	1990	1991	1992	1993
Rechtstreekse jobschepping	0,81	0,61	0,56	0,51	0,52	0,51
Actief beleid	1,50	1,28	1,23	1,21	1,23	1,24
Rechtstreekse jobschepping in % van het actief beleid	54	48	46	42	42	41

5. Bron: Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling

B. De jobscheppingen en de leniging van niet door de markt gedekte behoeften

De erkenning van het bestaan van behoeften die niet gedekt worden door het functioneren van de markt, bestaat al langer dan vandaag. Deze stemt in het bijzonder geenszins overeen met de opkomst van hoge werkloosheidscijfers. Wat daarentegen wel sinds 1975 een nieuw element vormt, is de verplaatsing van de doelstelling van de **behoefte** naar de **tewerkstelling** die het mogelijk de eerste te lenigen.

1. VOOR 1975: EXTERNE FACTOREN

In een eerste fase, en in een context van volledige tewerkstelling, steunt de voldoening van door de markt niet verzekerde behoeften op het bestaan van externe factoren of op het begrip collectieve goederen. Bepaalde diensten die momenteel de buurtdiensten aangaan, worden, onder verschillende modaliteiten op het vlak van hun financiering, aangeboden door de lokale of andere besturen, of in bepaalde gevallen in het kader van de ondernemingen. De diensten van gezins- of familiehulp, bijvoorbeeld, worden georganiseerd in het kader van de OCMW. Kinderoppasdiensten, in hoofdzaak kribben, worden soms in het kader van de ondernemingen georganiseerd. Het essentiële element die de werknemers kenmerken, die deze diensten presteren, wordt gevormd door het feit dat ze geïntegreerd zijn in het normale arbeidscircuit, zowel in termen van statuut als in termen van arbeidsvoorwaarden. Het lenigen van de vraag wordt ofwel verzekerd door de overheid, die de prijs van deze diensten vastlegt, ofwel door de ondernemingen, waarbij men er kan van uitgaan dat de aangeboden dienst gelijkgesteld kan worden met een voordeel in natura.

2. NA 1975: DE WERKGELEGENHEID WORDT DE DOELSTELLING

Na 1975, in feite vanaf 1978, stelt men een vergelijking vast: op hetzelfde ogenblik dat de budgettaire moeilijkheden, ondermeer op het niveau van de gemeenten, aanzetten tot het beperken van bepaalde aangeboden prestaties, wordt de leniging van behoeften, die door de markt niet opgevuld worden, verzekerd door de creatie van bijzondere arbeidsplaatsen, georganiseerd in een circuit, verschillend van de arbeidsmarkt. Het Bijzonder Tijdelijk Kader vormt hiervan de eerste concrete uitwerking. Het centraal aspect van dit initiatief ligt evenwel meer in het tewerkstellen van bepaalde werklozen dan aan de voldoening van nieuwe behoeften: het tijdelijk karakter van dit kader veronderstelt inderdaad dat het niet de behoeften zijn, die de centrale plaats van de bekommernissen innemen, maar enkel en alleen het wegwerken van de werkloosheid bij bepaalde categorieën loontrekkenden. De onderliggende hypothese van het tijdelijk aspect is daarenboven dubbel, namelijk het onderstelde overgangskarakter van de werkloosheid en de wil om de werklozen een tijdelijk onderkomen aan te bieden in deze tewerkstellingsvormen, die hen later een toegang tot de "normale" arbeidsmarkt zou mogelijk moeten maken. Indien men hier nog van externaliteiten kan spreken, dan is het met betrekking tot de arbeidsplaats als dusdanig en niet tot de dienst of het geproduceerde goed. De ontwikkelingen van en aanpassingen aan het Bijzonder Tijdelijk Kader, zoals de DAC, Prime, Gescoco... hebben geleidelijk aan het blijvend karakter van zowel de gedekte behoefte als de tewerkstellingsrelatie, erkend. Het door de activiteiten gedekte veld die verzekerd kon worden in het kader van de opeenvolgende programma's heeft weinig of geen wijzigingen gekend, zoals de korte beschrijving van de verschillende activiteiten aantoont. Wat op het einde van de periode eveneens constant gebleven is, betreft het aantal geschapen arbeidsplaatsen door deze maatregelen, als men de piek van

1989 buiten beschouwing laat. Het totaal aantal geschapen arbeidsplaatsen plafonneert onder de 90000 eenheden. Men kan veronderstellen dat dit enkel te wijten is aan de budgettaire beperkingen, wat een aanwijzing geeft voor de bedragen die de overheid bereid is te besteden aan de schepping van arbeidsplaatsen, die uiteindelijk redelijk gelijkaardig zijn aan bepaalde klusjesjobs. Als daarentegen dit aantal niet resulteert uit de beperkingen die de overheid zichzelf oplegt, vormt dit een indicator voor de potentiële vraag die zich richt naar de activiteiten die in het kader van de beschouwde programma's passen, met name hoofdzakelijk non-profit activiteiten en die niet door privé ondernemingen kunnen verzekerd worden.

Dit stelt natuurlijk de vraag over de mogelijke financiering van de buurtdiensten, die in principe veel ruimere activiteiten dekken, dan deze die verzekerd worden door de programma's van directe jobcreatie. Hoe kan men enerzijds de nadrukkelijke wil om de rechtstreekse tussenkomsten, bestemd om jobs te scheppen, te verminderen, zoals dit tot uiting gekomen is tijdens de laatste periode, na 1989, verzoenen met anderzijds de uitlating de buurtdiensten te willen ontwikkelen en dus financieren, waarvan gezegd wordt dat het hoofdprobleem gevormd wordt door het kunnen verzekeren van het lenigen van de vraag.

C. Nieuwe behoeften of nieuwe invulling van hun financiering

Wanneer men de verschillende naslagwerken overloopt, die getracht hebben te definiëren wat buurtjobs en -diensten inhouden, valt het op in welke mate veel van deze activiteiten in feite activiteiten betreffen, die verzekerd zouden kunnen worden door werkgelegenheid met een openbaar karakter ofwel activiteiten betreffen, die noodzakelijk gemaakt zijn wegens bepaalde ontoereikendheden of het slecht functioneren van openbare of para-openbare instellingen. Drie voorbeelden laten toe het probleem beter te vatten.

1. DE BEJAARDENHULP EN DE LAST WEGEND OP DE JONGE GENERATIES

Het huidig discours bestaat er gewoonlijk in te zeggen dat de last wegend op de jonge generaties als gevolg van de vergrijzing van de bevolking te zwaar wordt. Hervorming van de pensioenen ten voordele van een kapitalisatiesysteem, aanpassing van de perequatie... alles draagt bij om dit gevoel van overlast van het gewicht van de oudste generaties, te versterken. Parallel hiermee echter erkent men het feit dat de vergrijzing van de bevolking behoeften op het vlak van diensten die momenteel niet gedekt zijn, impliceert: thuiszorg, ... De tegenstellingen in het discours zijn waarschijnlijk het duidelijkst naar voren gekomen in Frankrijk. Terwijl de Franse overheid de wil uitdrukte om het pensioenstelsel te hervormen, in het bijzonder voor bepaalde overheidsstelsels, kondigden president Chirac en zijn regering enige tijd voordien de idee aan van een afhankelijksv verzekering voor bejaarden. Van die idee werd nadien afgezien, vanwege de te hoge kost.

2. DE SCHOOLHULP EN -ACHTERSTAND EN DE HERSTRUCTURERING EN FINANCIERING VAN HET ONDERWIJS

De schoolhulp en -achterstand vormen buurtactiviteiten die regelmatig vernoemd worden. Hier kan men zich eveneens de vraag stellen over het pertinent karakter van zich te ontdoen van onderwijzend personeel, om vervolgens de schoolhulp en -achterstand toe te vertrouwen aan gewezen leerkrachten of aan jongeren waarvan

hun opleiding hen voor het onderwijs bestemde. Indien het opvoedings- en opleidingsniveau nog altijd erkend wordt als een factor van groei, van technologische vooruitgang en dus een bron vormt van externaliteit, waarom zou men het leveren van deze diensten niet verzekeren in het kader van het schoolstelsel, zoals dit het geval is in sommige landen.

3. HET DEBAT OVER HET UITRUSTINGSFONDS EN COLLECTIEVE DIENSTEN

Dit probleem illustreert op evidente wijze dat het netelig en centraal vraagstuk wel degelijk dat van de financiering betreft. Het Uitrustingsfonds en collectieve diensten werd gebruikt voor de gedeeltelijke financiering van een reeks activiteiten die rechtstreeks in aanmerking komen wanneer men buurtdiensten tracht te definiëren: oppas voor zieke kinderen, bejaardenhulp... Echter, een deel van deze activiteiten, waarvan de financiering gedeeltelijk door het Fonds verzekerd werd, worden bedreigd omdat het Fonds niet meer gespijsd wordt. Het is tot nu niet mogelijk geweest financieringspistes uit te stippelen die de voortzetting van deze activiteiten, waarvan een belangrijk deel opnieuw in vraag zou gesteld worden, kan waarborgen. Tenzij men ervan uitgaat dat het alternatief erin zou bestaan het aandeel van de verbruiker in de financiering van deze diensten, te doen toenemen, wat het risico zou inhouden dat deze vraag voor een deel niet meer gelienigd zou kunnen worden, zal men wel verplicht zijn een openbare financieringsbron te vinden.

D. Welke prijzen voor welke vraag

1. VAN HET BTK NAAR DE PWA: ZWAKKE VRAAG OF BEPERKTE MIDDELEN

Het beperkt aantal arbeidsplaatsen dat geschapen werd in het kader van de speciale programma's voor de arbeidsmarkt, het relatief beperkt aanwenden van de diensten van de PWA vormen elementen die de vraag doen stellen over het belang van de potentiële vraag voor buurtdiensten. In de eerste fase van het arbeidsmarktbeleid in België (1974-1982) zijn projecten van jobschepping opgestart, die men zonder aarzelen als buurtjobs kan rangschikken. De reconversiecellen, die voortspruiten uit sluitingen van industriële bedrijven of van dienstenondernemingen, vormden zo voor sommige onder hen de aanleiding voor het opstarten van echte buurtdienstondernemingen. Sommige hebben zich kunnen ontwikkelen en voortbestaan, zoals de Centrale de Soins à Domicile, voortvloeiend uit de reconversiecel van de kliniek Edith Cavell. Andere daarentegen hebben zich niet kunnen ontwikkelen, zoals dit het geval was voor de cel van loontrekkenden van Glaverbel Gilly met het ondernemingsproject van gebouwsrenovatie en -isolatie. De analyse van deze verschillende reconversiecellen, van de redenen van hun mislukken of succes, zou zeer zeker nuttig zijn met betrekking tot de kennis van de vraag voor buurtjobs.

Er wordt algemeen aanvaard dat een belangrijk deel van de buurtdiensten die men ontwikkeld wil zien, momenteel aangeboden worden in het kader van de zwarte economie. Het betreft dan bijgevolg minder een probleem van leniging van de vraag, dan wel een transferprobleem van de informele sector naar de formele. Voor wat bepaalde activiteiten betreft, zoals de huiselijke activiteiten, werden reeds vele pogingen ondernomen, zoals het toekennen van fiscale voordelen voor de personen die huispersoneel aangeven. De PWA vertrekken van dezelfde idee. Het nog altijd beperkt aantal gebruikers van PWA lijkt aan te geven dat deze transfer moeilijk blijft in de huidige financierings- en functioneringsvoorwaarden (ondermeer de beperking van het aantal uren per persoon, die fraude aanmoedigt

voor de uren boven dat maximum gewerkt kunnen worden). Het zou bijzonder interessant zijn te zien welke activiteiten zich hebben kunnen ontwikkelen, of integendeel zich niet hebben kunnen ontwikkelen, in het kader van de bestaande programma's van jobschepping.

2. ARBEIDSDUUR EN BUURTJOBS

Een deel van de behoeften aan buurtdiensten wordt geïnduceerd door het bestaan van nog sterk beperkende arbeidsdagen en -tijden. Sommige activiteiten van buurtdiensten zijn activiteiten met een zeer lage productiviteit, voor sommige met zeer lage eisen op het vlak van arbeidskwalificatie. Het gemiddeld opvoedingsniveau van werklozen, zelfs van de langdurig werklozen, ligt ruim boven het kwalificatieniveau dat veel buurtjobs zouden vereisen. Waarom zou men dan de productie van dergelijke activiteiten aanmoedigen in een handelssfeer, terwijl een arbeidsduurvermindering zou toelaten bepaalde van deze behoeften onnodig te maken of zonder enige twijfel minder noodzakelijk. Deze arbeidsduurvermindering zou ook toelaten de factor arbeid meer te concentreren op meer productieve activiteiten, met dus een bron van verbetering van welzijn als gevolg. Vormt het artificieel behoud van te hoge arbeidsduren, gegeven de daartegenover staande produktiviteitswinsten, geen bron van verspilling?

E. Buurtjobs en statuut

Hoewel veel interveniënten in het debat over de ontwikkeling van buurtdiensten aandringen op de noodzaak om de personen, die deze buurtdiensten zouden aanbieden, een statuut toe te kennen dat gelijkaardig is aan dat van de andere loontrekkenden in het normale arbeidscircuit, gaan de huidige experimenten inzake buurtjobs in het algemeen gepaard met de ontwikkeling van bijzondere statuten, die de buurtdiensten zonder enige twijfel opsluiten in een weinig aantrekkelijk arbeidsmarktsegment. Bepaalde dienstenactiviteiten die hun activiteiten zouden kunnen uitbreiden naar de productie van buurtdiensten, zoals de reinigingsondernemingen, bieden nu reeds niet altijd de beste arbeids- en loonvoorwaarden (lage lonen, gesplitste uurroosters, deeltijdse arbeid...) terwijl ze werkzaam zijn op een arbeidsmarkt die helemaal gestandaardiseerd is. Dit statuutprobleem stelt zich des te meer als men de ontwikkeling van buurtdiensten bestudeert vanuit een analyse per geslacht. Een groot aantal buurtjobs, en meer bepaald deze waarvan men gemakkelijker inziet hoe ze zouden kunnen ontwikkeld worden, betreffen sterk vervrouwelijkte arbeidsplaatsen. Plaatst men zich in een optiek van Gelijke Kansen, wat eveneens een prioriteit vormt die voortvloeide uit de top van Essen, dan is de statuutproblematiek essentieel, indien men de ongelijkheden op de arbeidsmarkt niet wil zien toenemen.

Indien evenwel het statuut een wezenlijk bestanddeel vormt, en men aanvaardt dat een "normaal" statuut nodig is, onder andere op het vlak van de sociale zekerheid, dan loopt men het risico dat de scheppingskost van deze arbeidsplaatsen zeer hoog zal zijn.

F. Besluit

Sinds het begin van de tewerkstellingscrisis in België, heeft de overheid getracht de werkloosheid gedeeltelijk weg te werken door rechtstreeks jobs te scheppen of door de creatie ervan aan te moedigen in activiteiten die de profit sector niet spontaan verzekert, ofwel omdat deze activiteiten kenmerken van collectieve diensten vertonen, ofwel omdat de te betalen prijs voor de potentiële verbruiker te

hoog ligt. De evolutie van de vormen van arbeidsmarktbeleid werden evenwel sinds 1978 gekenmerkt door een vermindering van de middelen, die ter beschikking gesteld werden voor deze jobscheppingen, zowel in reële als in relatieve termen. Deze afkalving van middelen werd vooral ingegeven door redenen van budgettaire aard. Bovendien kunnen de te verwezenlijken besparingen in de sociale zekerheid eveneens leiden tot de vermindering van de prestaties van bepaalde diensten, zoals de verstrekkingen van kinesitherapie, die met “comfort”verstrekkingen gelijkgesteld worden. Men kan zich indenken dat dergelijke diensten in een later stadium verzekerd zouden kunnen worden in het kader van de organisatie van buurtdiensten.

Maar bereidt men zich in dat geval in feite niet voor op het verzekeren van een transfer van de financiering van bepaalde activiteiten en diensten, van sociale zekerheid of de overheid, naar de particulieren? De idee van de dienstencheck ligt in het verlengde van die redenering: door een deel van de loonsverhogingen toe te kennen onder de vorm van dienstenchecks, beperkt men niet alleen de consumptie van de gezinnen, maar verwezenlijkt men de facto een bijkomende heffing op de factor arbeid, door de gezinnen te verplichten diensten aan te schaffen waarvan ze eventueel zelf de productie kunnen verzekeren, en waardoor ze terzelfdertijd onthouden worden van goederen en diensten waarvan de huiselijke productie moeilijk of onmogelijk is.

In een periode van hevige budgettaire beperkingen en van loonmatiging, lijken de financieringsmogelijkheden des te meer beperkt daar de middelen, die noodzakelijk zijn voor het lenigen van de vraag, veel belangrijker blijken dan degene die tot nu toe vrijgemaakt konden worden, via de jobscheppingen onder een bijzonder statuut of via het stelsel van de PWA.

Buurtdiensten en werkloosheid: wat staat er op het spel?

FRANS SPINNEWYN

(CENTRUM VOOR ECONOMISCHE STUDIËN, KATHOLIEKE
UNIVERSITEIT LEUVEN)

Buurtdiensten hebben het terugdringen van de werkloosheid als doel. Er zijn tal van omstandigheden waarin sommigen met veel moeite taken verrichten die anderen uit de buurt met minder moeite kunnen uitvoeren. Een herverdeling van de taken zou voor beide partijen een welvaartsverhoging betekenen. De wenselijkheid van deze herverdeling is des te groter wanneer ze aan de werklozen werk en een arbeidsinkomen verschaft. De werkloosheid ervaart men in zijn meest schrijnende vorm wanneer armoede van lagergeschoolden zonder werk en onvervulde behoeften tot hulpverlening samengaan. Daaraan willen de initiatieven rond de buurtdiensten iets doen.

De reden waarom vraag en aanbod elkaar niet vinden is de noodzaak om markttransacties te belasten voor de financiering van de collectieve bestedingen. Hierdoor ontstaat er bij de dienstverlening een wig tussen de kost voor de vrager naar hulp (het bruto-loon) en de baat voor de verlener van hulp (het netto-loon). Deze wig heeft als gevolg dat sommige behoeften onvervuld blijven omdat het verschil tussen de baat en de kost niet groot genoeg is om de belasting te betalen. Een kleinere wig tussen het bruto-loon en het netto-loon doet het aantal gevallen waarin vraag en aanbod elkaar vinden toenemen. Zwartwerken is een voorbeeld van dienstverlening die in sommige gevallen verdwijnt wanneer ze op de normale wijze wordt belast.

Bemerkt dat de belasting ook een baat impliceert. Zonder de belasting op de dienstverlening moet men ofwel de collectieve bestedingen terugschroeven of andere vormen van belastingen verhogen. De sociale bijdragen zorgen later voor een vervangingsinkomen of voor de terugbetaling van ziektekosten. Zonder sociale bijdragen moet men terugvallen op individueel sparen, op private verzekering of op het bestaansminimum.

Bij de evaluatie van voorstellen om buurtdiensten via de invoering van dienstenchecks met fiscale of parafiscale vrijstellingen te stimuleren moet men dit dubbel perspectief in de gaten houden. Door het verminderen van de loonwig zal men in een eerste stap nieuwe tewerkstelling scheppen. Maar in een tweede stap zal deze winst door oversijpelingseffecten (effets d'aubaine) tot verliezen leiden voor de schatkist en voor de sociale zekerheid. Door selectiviteit kan men de nieuwe tewerkstelling gedeeltelijk scheiden van de bestaande tewerkstelling en de oversijpelingseffecten naar de bestaande tewerkstelling beperken.

De voorstellen om buurtdiensten te stimuleren zijn in vele gevallen als selectieve maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid te beschouwen. Om hun doelmatigheid te beoordelen en eventueel te verbeteren is het aangewezen ze te vergelijken met andere maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid: loondaling, de alternatieve financiering van de sociale zekerheid, de plaatselijke

werkgelegenheidsagentschappen, de tewerkstellingssubsidies en de werktijdverkorting.

A. Het economisch kader voor een analyse van buurtdiensten

Om de initiatieven rond buurtdiensten in te kaderen vertrekken we van een eenvoudige beschrijving van de tijdsverdeling in ieder gezin¹. De totale beschikbare tijd van de gezinsleden wordt verdeeld tussen tijd besteed aan bezoldigde arbeid buitenshuis, tijd besteed aan huiselijke taken en vrije tijd. De bezoldigde arbeidstijd speelt een cruciale rol in de bevrediging van de behoeften. Deze zorgt voor het inkomen voor de aankoop van goederen en diensten in de markt. De bestedingen in de markt laten de huisgezinnen delen in de voordelen van de arbeidsspecialisatie en de massaproductie vervat in de marktgoederen en de marktdiensten. In combinatie met de tijd voor huiselijke taken en de vrije tijd voorzien deze bestedingen in de behoeften van het gezin. De productie in het huisgezin is gekenmerkt door een lage produktiviteit omdat een beperkte groep van personen een brede gamma van taken verricht.

Sociale transfers vermeerderen de koopkracht van het gezin. Collectieve bestedingen vullen de private bestedingen aan en bepalen tezamen de welvaart van de gezinnen bepalen. Ter financiering van de sociale transfers en de collectieve bestedingen worden directe belastingen en sociale bijdragen betaald op het verdiende inkomen en worden indirecte belastingen betaald bij de aankoop van goederen en diensten.

Al naargelang de vergoeding van en de vraag naar de vaardigheden van ieder van de gezinsleden wordt de bezoldigde arbeidstijd bepaald. Dit inkomen, verminderd met belastingen en aangevuld door sociale transfers, laat toe goederen en diensten aan te kopen die niet alleen de behoeften bevredigen maar bovendien tijdsbesparend zijn. Naarmate nieuwe goederen (wasmachines, vaatwasmachines, enz.) op de markt komen en het beschikbare inkomen hun aankoop mogelijk maakt, wordt tijd vrijgemaakt voor andere doeleinden. Naast gespecialiseerde diensten (geneeskundige verzorging, haarkappen, enz.) waarvoor men uit noodzaak op de markt is aangewezen, bestaat er een gamma diensten (poetsen, schilderen, tuinieren, herstellingen, verzorging, enz.) die men, al naargelang de vaardigheden en de beschikbare tijd, door gezinsleden laat uitvoeren of aan buitenstaanders uitbesteedt.

Bij de uitbesteding heeft men weerom de keuze tussen verschillende mogelijkheden. Men doet een beroep op een gespecialiseerde onderneming of zelfstandige, die bij hun tussenkomst belastingen of sociale bijdragen betalen. Of men sluit op informele wijze een contract af met een persoon die men voor de dienstverlening betaalt zonder het medeweten van de administratieve overheden. Aldus ontwijkt men de betaling van belastingen of sociale bijdragen. Of men behoort tot een informeel netwerk (familie, vrienden, buurt) waarbij de leden elkaar zonder betaling helpen. In dit netwerk van wederzijds dienstbetoon bestaat de tegenprestatie, zo nodig, in het ter beschikking stellen van de eigen tijd en vaardigheden. Sommige recente initiatieven rond de tijdsruil voeren eenheden in (time-dollars) die de wederkerigheid tussen de prestaties versterken². Ten slotte

1. Deze beschrijving bouwt voort op de nieuwe consumententheorie van Lancaster (1971). Andere toepassingen die buurtdiensten betrekken zijn Blanchet en Ravalet (1995) en Blanchet (1994).
2. Zie Watteau (1995) voor een overzicht.

kan men voor bepaalde vormen van dienstverlening (onderwijs van de kinderen, bejaardenzorg, kinderopvang) terugvallen op gesubsidieerde initiatieven.

Initiatieven rond buurtdiensten situeren zich op deze domeinen van de dienstverlening waarin de gezinsleden en buitenstaanders uitwisselbaar zijn. In deze gevallen vergen de vereiste vaardigheden geen gespecialiseerde scholing of zijn ze gemakkelijk aan te leren. Het uitbesteden van de dienstverlening kan de vrije tijd verhogen of tijd vrijmaken voor bezoldigde arbeid buitenhuis. Bij tijdsgebrek zal men lastige, onaantrekkelijke of eentonige taken het eerst afschuiven. Het tijdsgebrek is het sterkst bij een kortstondige en niet uit te stellen nood, die zonder hulp moeilijk in het normale tijdsschema in te passen is. Het gebrek aan ervaring voor de uitvoering van taken die zelden voorkomen is een bijkomende reden om de dienstverlening uit te besteden. Sommige noden tot dienstverlening zijn leeftijdsgebonden, zoals de kinderopvang bij jonge gezinnen en bejaardenhulp.

Gezinnen met een gezamenlijk hoog inkomen zullen zich gemakkelijker tegen betaling laten helpen door buitenstaanders dan gezinnen met een gezamenlijk laag inkomen. Maar naast inkomenseffecten zijn er ook substitutieëffecten. De beslissing om bepaalde taken al dan niet zelf uit te voeren hangt af van het verschil tussen de bezoldiging van de eigen arbeid en de kost van de uitbesteding. In de bezoldigde arbeid is men gespecialiseerd en moeilijker vervangbaar terwijl men in de uitbesteding van de huiselijke taken gemakkelijker te vervangen is. Het belang van dit verschil speelt in de mate dat bepaalde gezinsleden hun bezoldigde arbeidstijd kunnen aanpassen. Stel dat de keuze om vier of vijf dagen te werken mogelijk is, dan zal deze enerzijds afhangen van het loonverlies en anderzijds van de kost om bijvoorbeeld het onderhoud van de woning (al dan niet in het zwart) uit te besteden. Gezinnen waarvoor sommige leden in hun bezoldigde arbeidstijd gerantsoeneerd zijn zullen daarentegen wederzijds dienstbetoon verkiezen zonder monetaire transfers indien ze de uitbesteding van de dienstverlening overwegen.

Indien de dienstverleners gemakkelijk uitwisselbaar zijn, dan is het in vele gevallen mogelijk de behoefte op te vullen door een beroep te doen op bekenden, familieleden, vrienden of iemand uit de buurt, onder de vorm van wederzijds dienstbetoon of tegen betaling. Voor behoeften met een bestendig karakter of voor een meer gespecialiseerde dienstverlening moet men soms een beroep doen op iemand buiten de groep van bekenden maar kan men het informele karakter behouden wanneer men een bekende van bekenden kan vinden voor wie de dienstverlening een min of meer occasionele activiteit is. Op de duur is men aangewezen op een persoon voor wie de dienstverlening zijn normale bezoldigde arbeid vormt die ten dele wordt belast. In vele gevallen is deze persoon verplicht de belasting in de diensten te verrekenen. Op dit ogenblik wordt het uitbesteden van de dienstverlening minder aantrekkelijk. De belasting leidt tot een distorsie: vele taken worden opgeknapt op een minder deskundige wijze met een aanzienlijk tijdsverlies vergeleken met de professionele wijze waarop anderen dit zouden kunnen doen die daarenboven over voldoende tijd beschikken.

Deze summier beschrijving van de tijdsverdeling binnen het gezin leidt tot de volgende voorspellingen en besluiten. De uitbesteding van de dienstverdeling tegen betaling zal toenemen naarmate het globale gezinsinkomen toeneemt, naarmate het verschil tussen de vergoeding van de bezoldigde arbeid van de gezinsleden en de bruto-kost van de dienstverlening toeneemt en naarmate de bezoldigde arbeidstijd flexibel is. Aangezien het globale gezinsinkomen en de vergoeding van de bezoldigde arbeid van de gezinsleden sterk gecorreleerd zijn, zijn de potentiële vragers naar dienstverlening geconcentreerd in de midden en hogere inkomensklassen. De kans dat diensten worden uitbesteed verhoogt in tweeverdienersgezinnen. Deze vormen van dienstverlening waarin men gemakkelijk vervangbaar is of die een tijdelijk karakter hebben komen het eerst in

aanmerking. Indien mogelijk, zal men de belastingen op de dienstverlening ontlopen door informele contracten: via zwart werk maar ook via wederzijds dienstbetoon. Wederzijds dienstbetoon is geconcentreerd in de lagere en middenklassen en éénverdienergezinnen. Daarnaast zijn er leeftijdsgebonden behoeften, zoals bejaardenhulp.

De potentiële behoefte voor dienstverlening is derhalve niet uniform over de bevolking verspreid. Een algemene maatregel, zoals de uitbetaling van een gedeelte van het loon onder de vorm van dienstenchecks, om de dienstverlening te bevorderen is daarom niet aangewezen. Het onzeker karakter van bejaardenhulp vergt een verzekeringstechnische benadering. Het lijkt daarom beter deze dienstverlening in het kader van een afhankelijkheidsverzekering te regelen en buiten dit bestek te laten.

B. De loonwig, de loonkost en onvervulde behoeften

Voorstellen rond buurtdiensten vertrekken veelal vanuit de volgende ervaring. Langs de ene kant zijn er onvervulde behoeften in de dienstverlening van de gezinnen en langs de andere kant zijn er laaggeschoolde werklozen die moeilijk te plaatsen zijn in het bestaande productieproces maar die wel in staat zijn bij te springen in de dienstverlening van de gezinnen. De oplossing bestaat erin de onvrijwillige werkloosheid in bepaalde gezinnen te koppelen aan de latente vraag naar dienstverlening in andere gezinnen.

De term onvervulde behoeften vergt nadere verklaring. Aangezien de behoeften nooit volledig vervuld zullen zijn, moet men een prijs bepalen die de gezinnen vooreerst bereid zijn te betalen voor de dienstverlening en waarvoor de werklozen vervolgens bereid zijn de dienstverlening uit te voeren. Hier stellen de voorstanders van buurtdiensten dat het aanbod en de vraag elkaar niet vinden omwille van de fiscale en parafiscale kosten van de normale tewerkstelling. Op dit probleem gaan we zo dadelijk in. Voorafgaandelijk merken we op dat vraag en aanbod elkaar ook niet vinden wanneer er een principiële bereidheid is van individuele gezinnen om voor de voorziening van publieke goederen te betalen maar deze bereidheid in de praktijk verbergen omdat ze ook zonder betaling van de publieke goederen genieten. In de twee gevallen is het solvabiseren van de latente vraag wezenlijk verschillend en moeten derhalve andere oplossingen gevonden worden. In een economische benadering van de inschakeling van ongeschoolde werklozen in de dienstverlening binnen het gezin door buurtdiensten leidt het betrekken van latente collectieve behoeften, zoals de kwaliteitsverbetering van het milieu, alleen tot verwarring. We laten de onvervulde behoeften met een collectief karakter in dit betoog verder buiten beschouwing.

Buurtdiensten worden door de initiatiefnemers beschouwd als een oplossing voor de onvrijwillige werkloosheid. Iemand is onvrijwillig werkloos indien hij wenst en in staat is om andermans bezoldigd werk tegen hetzelfde loon uit te voeren en hij deze wens niet kan vervullen. In dit geval is het aanbod van arbeid groter dan de vraag. Aan deze onevenwichtstoestand kan in beginsel verholpen worden door loonvermindering. Loonvermindering houdt een kostenvermindering in voor de werkgevers en laat een prijsvermindering van zijn productie toe. Deze prijsvermindering verhoogt de vraag naar de produktie en lost de werkloosheid op via een stijging van de produktie. Welke factoren verhinderen dat de loonkosten dalen om de werkloosheid op te slorpen?

In de eerste plaats zal het loon de produktiviteit van de werknemers bepalen. Wanneer de lonen laag liggen is het netto-verlies bij afdanking voor de

werknemer klein. Zelfs indien een individuele werknemer de werkgever zou voorstellen om bij hem te werken tegen een lager loon dan de andere werknemers, dan zal de werkgever niet op dit voorstel ingaan. Hij weet immers dat de produktiviteit van deze werknemer aan de lage kant zal liggen omdat hij weinig te verliezen heeft wanneer hij ondermaats presteert en om deze reden wordt afgedankt. Indien men de werklozen daarom een inkomen wil verschaffen dat hen boven de armoedegrens houdt, dan volgt hieruit dat de lonen van de werkenden naar beneden toe begrensd zijn wil men een voldoende hoog produktiviteitsniveau halen. Er moet derhalve een voldoende groot verschil zijn tussen de bezoldiging van de laagstbetaalden en de compensatie van de werklozen om de produktiviteit van de tewerkstelling te optimaliseren.

In de tweede plaats worden de lonen via onderhandeling tussen vakbonden en werkgevers bepaald. Indien de loongevoeligheid van de vraag naar arbeid klein is, en dit is zeker het geval op korte termijn, dan zal verhoudingsgewijze de toename van de tewerkstelling kleiner zijn dan de loonconcessie. Aldus leiden loonconcessies tot een afname van de loonsom. Zelfs indien de vakbonden er rekening mee houden dat de sociale bijdragen van de werknemers uiteindelijk de kost van de werkloosheid betalen, dan nog is het vanuit werknemersstandpunt gunstiger om met werkloosheid te leven.

In de derde plaats, gekoppeld aan de vorige bedenkingen, is het loon bij volledige tewerkstelling van de laagst geschoolden te laag om de werkenden boven de armoedegrens te tillen. In tegenstelling tot de Verenigde Staten wordt bij ons gekozen voor een voldoende hoog minimumloon zodat werk een garantie biedt om aan de armoede te ontsnappen. Zelfs zonder minimumloon bepaalt het niveau van de werkloosheidsuitkering of het niveau van het bestaansminimum een onderste grens voor het loon waarvoor men bereid is te werken. De hieruit volgende werkloosheid wordt maatschappelijk niet als een voldoende reden beschouwd om op de uitkeringen of de laagste lonen te korten. De in vergelijking met de Verenigde Staten opmerkelijk lagere incidentie van de armoede is voor velen een reden om onze traditie verder te zetten.

We besluiten dat de werking van het marktmechanisme dat de werkloosheid door loondaling wil wegwerken geen oplossing is wanneer men de armoedegrens op een sociaal aanvaardbaar niveau wil houden. Men moet daarom naar andere oplossingen zoeken om de werkloosheid in te dijken.

C. Vrijstelling van sociale bijdragen versus subsidiëring

In een maatschappelijk project dat aan ieder gezin via de bezoldigde arbeid of via transfers een inkomen verschaft dat in een sociaal aanvaardbare levensstandaard voorziet is het onmogelijk het probleem van de werkloosheid op te lossen door het loon te laten dalen. Maar de loonkost bevat zowel het door de werknemer netto verdiende loon als de sociale bijdrage. Sommige voorstellen willen de loonkost bij de dienstverlening door laaggeschoolden verlagen door de tewerkstelling in deze gevallen vrij te stellen van sociale bijdragen. Deze vrijstelling is gelijklopend met maar selectiever dan het voorstel om de werkgeversbijdragen voor alle laaggeschoolden af te schaffen. Op deze wijze poogt men door de verlaging van de kosten de tewerkstelling voor de werkgever rendabel te maken zonder de werknemer zelf in de armoede te brengen.

Het voorstel om de laagste inkomens vrij te stellen van sociale bijdragen verschuift problemen die niet echt opgelost worden. Wanneer een werkgever een werknemer tewerkstelt moet hij er niet alleen voor zorgen dat de produktiviteit voldoende is om in een inkomen te voorzien tijdens de tewerkstelling maar ook

nadien wanneer dit inkomen door werkloosheid, ziekte, invaliditeit of ouderdom wegvalt. Indien tijdens de tewerkstelling geen middelen worden vrijgemaakt om in het vervangingsinkomen te voorzien, dan moet dit later op een niet-geëigende wijze gebeuren. Bijvoorbeeld door in te teren op de sociale bijdragen van de reguliere werknemers die men verplicht om de tekorten op te vullen. Het probleem van financiering van de vervangingsinkomens wordt met andere woorden naar de toekomst doorgeschoven. Dan zal men vaststellen dat meer personen moeten putten uit eenzelfde budget en dit kan alleen door te korten op iedereen.

In brede kringen aanvaardt men dat het netto-inkomen van de laagstgeschoolden niet kan verlaagd worden omdat men deze groep anders in de armoede brengt. Maar een vooruitziend beleid, dat weet dat de groep van de laagstgeschoolden een hoger risico op werkloosheid lopen, zal naar aanleiding van hun tewerkstelling fondsen vrijmaken om hen in de toekomst na het verlies van de tewerkstelling tegen de armoede te beschermen. Het armoedeprobleem blijft onopgelost wanneer men de laagstgeschoolden alleen een behoorlijk inkomen verschaft wanneer ze werk hebben. Men moet er ook voor zorgen dat ze later, als ze niet meer werken nog altijd over een inkomen beschikken om in het levensonderhoud te voorzien.

De voorstanders van buurtdiensten wijzen terecht op het bestaan van potentiële behoeften die de werklozen kunnen opvullen maar waarvoor er geen solvabele vraag bestaat. Vraag en aanbod kunnen elkaar niet vinden, ondermeer omdat het noodzakelijk is naar aanleiding van markttransacties belastingen te heffen om in de financiering van de collectieve behoeften en van de transferbetalingen te voldoen. Het is evenwel verkeerd deze kloof te dichten door de sociale bijdragen te laten vallen. Bij tewerkstelling kunnen de werklozen door het verdiende loon zelf in hun levensonderhoud voorzien. Maar zonder sociale bijdragen is dit later niet langer het geval wanneer ze hun werk verliezen. Wanneer men de heffing van sociale bijdragen laat vallen om een potentiële tewerkstelling mogelijk te maken, dan verschuift men het probleem van de financiering van het vervangingsinkomen naar de toekomst. Omgekeerd, en misschien nog belangrijker, stimuleert men de kortzichtigheid omdat men te weinig middelen vrijmaakt om later de vervangingsinkomens te financieren. Men rekent bijgevolg een verkeerde kost aan bij de tewerkstelling van laaggeschoolden door de sociale bijdragen buiten beschouwing te laten. De tewerkstelling wordt verkeerdelijk als rendabel beschouwd indien ze alleen in het onmiddellijke levensonderhoud voorziet.

Dit laat niet weg dat een bepaalde tewerkstelling, die vanuit het gezichtspunt van de potentiële werkgever onvoldoende productief is om naast een behoorlijk inkomen ook de noodzakelijke sociale bijdragen en andere belastingen te genereren, vanuit een sociaal gezichtspunt toch wenselijk kan zijn. De enig verantwoorde werkwijze is dan loonsubsidies vrij te maken die ook de sociale bijdragen financieren. De financiering van de loonsubsidies verplicht de overheid onmiddellijk het probleem op te lossen van de toewijzing van de toekomstige lasten die met de tewerkstelling zijn verbonden.

Voorstanders van de vrijstelling kunnen stellen dat het alleen een boekhoudkundig verschil maakt of men al dan niet de bijdragen heft. Laaggeschoolden die nu werkloos zijn worden na de vrijstelling tewerkgesteld. Ze zijn niet langer ten laste van het brede overheidsbudget en dit is het beoogde resultaat. Maar dit voordeel bekomt men ook door onmiddellijk de sociale bijdragen te heffen en de subsidies met hetzelfde bedrag te verhogen. Indien dit weinig verschil maakt, dan is dit een reden te meer voor boekhoudkundige orthodoxie. Als later evenwel blijkt dat het evenwicht op de overheidsbegroting geen ruimte laat voor deze subsidie, dan is dit een bewijs dat het laten vallen van de verplichting om de sociale bijdragen te betalen een uitvlucht is. De

boekhoudkundig orthodoxe en moeilijkere weg van gesubsidiëerde sociale bijdragen, zoals in de Maribel operatie, vermijdt toekomstige moeilijkheden. Men heeft er immers voor gezorgd dat er vooraf voldoende middelen voor de sociale zekerheid werden vrijgemaakt. Deze weg is moeilijker omdat men onmiddellijk de fondsen voor de subsidiëring moet zien vrij te krijgen.

In de tot nu toe gevolgde argumentatie werd voor de sociale bijdragen in het kader van het kapitalisatiestelsel gedacht. Bij iedere tewerkstelling worden premies afgehouden die gekapitaliseerd er uiteindelijk voor moeten zorgen dat er een voldoende groot kapitaal is dat zo nodig in een vervangingsinkomen kan voorzien. Maar *mutatis mutandis* geldt dezelfde argumentatie in een omslagstelsel waarin de huidige bijdragen gebruikt worden om de uitkeringen te financieren en men door reserveringen ervoor zorgt dat de overschotten in goede jaren voldoende zijn om de tekorten in slechte jaren op te vangen. Wanneer men de tewerkstelling zonder sociale bijdragen laat toenemen, dan neemt het aantal rechthebbenden toe. Zonder reserveringen leidt dit later tot problemen. De verplichting om in alle omstandigheden sociale bijdragen te betalen is bedoeld om aan het sociale beleid een discipline op te leggen. Zelfs al worden deze sociale bijdragen door loonsubsidies uit het lopende overheidsbudget betaald, dan nog is de situatie volledig anders. Dit om twee redenen.

Ten eerste wordt de tewerkstelling een volwaardige tewerkstelling die de betrokkenen niet alleen onmiddellijk maar ook in de toekomst een inkomen verzekert. Het als werknemer verdiende inkomen is de waarborg om onmiddellijk aan de armoede te ontsnappen. Zo ook is de sociale uitkering een waarborg tegen de armoede voor de werknemer die door werkloosheid, ziekte, invaliditeit of ouderdom niet langer over een inkomen beschikt. Door sociale bijgedragen te storten vestigt hij hiertoe een recht. De creatie van tewerkstelling zonder dit toekomstperspectief is onvolwaardig. Kortzichtigheid is hierbij dikwijls een verklaring. Men kan er inderdaad in slagen om onmiddellijk vooruit te komen. Maar deze schakel blijft het zwakke punt in de ketting die bij de kleinste moeilijkheden breekt.

Ten tweede wordt bij subsidiëring van de sociale bijdragen voor tewerkstellingscreatie de last op het lopende budget gelegd. Dit laat de overheid toe na te rekenen of ze de kosten van de subsidie terug zal verdienen via de baten van de toegenomen tewerkstelling. De baten zijn de besparingen in de uitbetaling van de bestaansminima en de belastingen op de nieuwe tewerkstelling, de zogenaamde terugverdieneffecten. Maar naast de baten zijn er ook kosten omdat ook sommige delen van de bestaande tewerkstelling mee van de subsidies zullen genieten, de zogenaamde oversijpelingeffecten. De verwachte winst wordt later alleen gerealiseerd indien de terugverdieneffecten groter zijn dan de oversijpelingeffecten. Het risico van vermeende terugverdieneffecten of niet verrekende oversijpelingeffecten wordt bij het aanrekenen van sociale bijdragen door het overheidsbudget gedragen. De sociale zekerheid blijft voor haar opdracht beschikken over voldoende middelen.

Hiertegenover kan men de discipline die men vraagt bij de stimulering van de tewerkstelling overdreven achten. De overheid onderneemt reeds te weinig ten bate van de sociaal kwetsbare groepen omdat hun macht in de maatschappij klein is. Door de juiste rekening voor te leggen zal de inspanning nog verkleinen. Men verwijst naar coördinatiecentra voor ondernemingen, vrijstelling van roerende voorheffing, de fiscale behandeling van extra-legale pensioenen en andere voorbeelden van subsidiëring die niet expliciet verrekend worden en waarvan men de ware kost niet kent. Waarom dan een discipline eisen die de kosten van de vrijstelling van sociale bijdragen verrekent en door het opleggen van een enveloppe voor de subsidiëring de creatie van nieuwe tewerkstelling beperkt?

Het beste antwoord op deze bezwaren is voor alle voorkeursbehandelingen in een eerste stap een totale enveloppe vast te stellen waaruit men nadien subsidies voor iedere vorm van belastingvrijstelling kan putten. In deze eerste stap gebeurt de afruil van de middelen besteed aan de verschillende bestemmingen. In een tweede stap wordt vervolgens de aanwending van de toegekende enveloppe in iedere bestemming uitgewerkt. Zelfs indien de enveloppe voor loonsubsidies niet optimaal werd vastgesteld, dan blijft het aangewezen om het totale bedrag van de subsidies, inclusief de impliciete subsidies naar aanleiding van niet aangerekende kosten, beschikbaar voor een bepaalde periode te bepalen en na te gaan hoe dit bedrag optimaal wordt aangewend. Op deze wijze vermijdt men dat er een roofbouw gebeurt die achteraf tot ongewenste besparingen in de sociale zekerheid leiden.

Het voorbeeld van de moeilijkheden rond de pensioenen voor ambtenaren is hier verhelderend. Het ambtenarenpensioen wordt als een uitgesteld loon beschouwd. Om deze reden werden geen reserves aangelegd die later de uitbetaling van deze pensioenen zullen waarborgen. Deze manier van werken is verdedigbaar indien een sterke overheid in staat is onder alle omstandigheden haar verplichtingen na te komen. Hierbij wordt de overheid geholpen door de discipline van het perekwatieprincipe. Loonsverhogingen van de actieve ambtenaren vinden bij wet hun weerslag in evenredige verhogingen van de pensioenen. Het blijkt nu dat de overheid moeilijk aan de verleiding kan weerstaan om van dit principe af te wijken. In dergelijke omstandigheden wordt de rechtszekerheid verhoogd indien de overheid ook voor ambtenaren reserves voor de pensioen had opgebouwd. De kosten van de aanwerving van ambtenaren zijn in dit geval beter bepaald door de onmiddellijke verrekening van de kosten van het toekomstige pensioen.

Bij voorstellen die de tewerkstelling in de dienstverlening willen aanzwengelen door vrijstelling van sociale bijdragen bedriegen we onszelf. Voorbeelden zijn het uitbetalen van het loon onder de vorm van dienstenchecks vrijgesteld van sociale bijdragen of de sociale Maribel. Het is noodzakelijk om bij een tewerkstelling alle kosten aan te rekenen. Het verwaarlozen van de toekomstige pensioenlasten bij het aanwerven van ambtenaren is hiervan een voorbeeld. Indien de tewerkgestelden later niet uitkeringsgerechtigd zijn, dan wordt hen in een onvolwaardig statuut geen echte oplossing geboden. Indien ze wel uitkeringsgerechtigd worden zonder sociale bijdragen te betalen, dan veroorzaakt men tekorten in het sociale zekerheidsstelsel.

Ernstige voorstellen rond buurtdiensten voorzien derhalve wel in sociale bijdragen. Aangezien de sociale bijdragen worden betaald, worden de rechten vastgelegd en verdwijnt het gevaar dat men zoals bij de pensioen van de ambtenaren hierop terugkomt. Hiervoor kan een beroep gedaan worden op een voorafbepaalde enveloppe van subsidies gefinancierd uit het lopende overheidsbudget. Omdat men niet wil berusten in het probleem van de onvrijwillige werkloosheid, in het bijzonder van de laaggeschoolden, is een volwaardige oplossing ervan noodzakelijk. Deze oplossing mag geld kosten, maar we verschuiven het probleem niet naar de toekomst door de bijsturing uit de lopende overheidsmiddelen te subsidiëren.

De hervorming van de sociale zekerheid valt buiten dit bestek, alhoewel de financieringswijze van de sociale zekerheid gevolgen heeft voor de parafiscale behandeling van buurtdiensten. De alternatieve financiering van de sociale zekerheid wil immers door de wig tussen de bruto- en nettokost van arbeid te verkleinen de tewerkstelling bevorderen. Het twee-pijler stelsel dat een onderscheid maakt tussen de vervangingsinkomens, die een deel van de arbeidskost vormen, en de andere prestaties van de sociale zekerheid, waarvan alle burgers genieten en die, zoals onderwijs, uit belastingen worden gefinancierd, lijkt de juiste oplossing. In tegenstelling tot de uitgaven voor de

vervangingsinkomens blijven de uitgaven voor de gezondheidszorgen en kinderbijslag na een tewerkstelling dezelfde. Deze kosten wegen daarom best niet op de tewerkstelling. Maar zolang er niet voor een alternatieve financiering wordt gezorgd, moeten deze kosten, eventueel na subsidiëring, naar aanleiding van de tewerkstelling gedragen worden. De sociale zekerheid is tot op heden een vat van communicerende vaten. Een tekort in het ene stelsel heeft gevolgen voor het andere stelsel. Indien bij vrijstelling van sociale bijdragen niet voor alternatieve inkomsten wordt gezorgd, dan brengt men vroeg of laat ook de stelsels van de vervangingsinkomens in moeilijkheden. Boekhoudkundige orthodoxie die de bijdrage voor ziektekosten en kinderbijslag vervangt door een even groot bedrag alternatieve financiering en die eventuele tekorten ten laste legt van het lopende overheidsbudget is de enig aanvaardbare oplossing.

D. Subsidiëring van de tewerkgestelde

Blijven er dan nog voordelen verbonden aan buurtdiensten, indien men de boekhoudkundige orthodoxie respecteert? De voordelen van de buurtdiensten in tegenstelling tot een veralgemeende subsidiëring van de laagstgeschoolden liggen in de selectiviteit bij de toekenning van tewerkstellingssubsidies nadat de ware kosten voor het gebruik van arbeid werden aangerekend.

Dit laat niet weg dat de kost van een tewerkstelling die in een behoorlijk inkomen voorziet, zowel tijdens als na de tewerkstelling, te hoog zal liggen om de volledige tewerkstelling van de lager geschoolden te waarborgen of te benaderen. Kostenverlaging is mogelijk door de solidariteit binnen de werknemersgroep, die hogere bijdragen legt op de hogere inkomens waardoor lagere bijdragen mogelijk worden voor de lagere inkomens zonder het budgettaire evenwicht in de sociale zekerheid te verstoren. Maar subsidiëring blijft noodzakelijk omdat de solidariteit in de sociale zekerheid grenzen heeft. Door af te wijken van de wederkerigheid in de sociale zekerheid vermindert de bereidheid van de hogere inkomens om voor de sociale zekerheid bij te dragen en komt haar financiering in gevaar.

De subsidiëring van de tewerkstelling van de laaggeschoolden uit algemene middelen blijft daarom noodzakelijk. Deze is ook verantwoord omdat de sociale zekerheid de laaggeschoolden uit de armoede houdt en daarom de uitgaven voor de armoedebestrijding drukt. Om de totale kost van de subsidiëring te beperken is het aangewezen de subsidie toe te spitsen op de werklozen die zonder de subsidiëring werkloos blijven, door de subsidie werk vinden en, indien de subsidie geen permanent karakter heeft, na het wegvallen van de subsidie weer werkloos worden. Maar aangezien men de voorwaarden algemeen moet formuleren en deze voorwaarden moeten steunen op observeerbare informatie is het meestal onmogelijk de subsidiëring tot de doelgroep te beperken. Anderen, die de stimulans niet nodig hadden, zullen onverhoopt mee van de subsidie genieten. Deze ongewenste oversijpelingseffecten wil men in de mate van het mogelijke beperken om met een gegeven budget een maximaal rendement te bekomen.

Een algemene vrijstelling van de patronale bijdragen voor de laagste inkomens is een voorbeeld van een maatregel met een laag rendement. Volwaardige tewerkstelling met betaling van sociale bijdragen is nu mogelijk voor tal van laaggeschoolden. Dergelijke algemene maatregel vergt een enorm bedrag aan alternatieve financiering. De belangrijke bijdrage van de initiatieven rond buurtdiensten en dienstenchecks ligt daarom in de beperking van de verzameling van de potentiële gebruikers die toch een groot gedeelte van de doelgroep bereikt.

De doelgroep zijn de werkloze laaggeschoolden. De geschooldheid neemt toe met het onderwijsniveau en de ervaring. Maar deze objectieve criteria moeten tezamen met persoonlijke karakteristieken (zoals motivatie of discipline) of met afkomst en opvoeding (het belang gehecht aan onderwijs in de jeugd of doorzettingsvermogen) bekeken worden om de tewerkstellingskansen te bepalen. Dat deze laatsten even belangrijk maar moeilijk te observeren zijn is misschien een verklaring waarom de geschooldheid niet als criterium wordt gebruikt om loonsubsidies toe te kennen. Dat loonsubsidies koppelen aan het onderwijsniveau het voortzetten van onderwijs kan ontmoedigen is misschien een verklaring waarom men eerder een beroep doet op bijkomende training. In uitzonderlijke omstandigheden is de reden van de lage vaardigheid onomstotelijk vast te stellen omdat deze bijvoorbeeld te wijten is aan een fysieke handicap en kan voor deze groep een afzonderlijk plan (zoals de beschutte werkplaatsen) worden uitgewerkt.

Voor de subsidiëring is de duur van de werkloosheid een beter criterium dan de directe kenmerken van lage geschooldheid. Hierbij gebruikt men onrechtsreeks de informatie die door werkgevers werd bekomen bij de doorlichting van de kandidaten bij een aanwerving. De langdurige werklozen werden na verschillende sollicitatiegesprekken niet weerhouden en blijken dus achteraf waarschijnlijk over nadelige karakteristieken te beschikken. Een subsidie die geleidelijk stijgt met de duur van de werkloosheid lijkt daarom een geschikte vorm om op een spaarzame en effectieve wijze de tewerkstelling te stimuleren. Naarmate men langer werkloos is blijkt de lage geschooldheid een werkelijke hindernis voor de tewerkstelling te zijn en vergemakkelijkt een financiële duwtje het nemen van de hindernis. De geleidelijke toename van de subsidie met de duur van de tewerkstelling is noodzakelijk om te verhinderen dat de tewerkstelling vertraagd wordt tot de werkloosheidsduur de kritische drempel bereikt om voor de subsidie in aanmerking te komen.

Een ander criterium voor tewerkstellingssubsidies is de creatie van nieuwe tewerkstelling in het bedrijf. De subsidiëring van instapbedrijven voor laaggeschoolden is hiervan een goed voorbeeld. Nauw hiermee verbonden zijn de loonconcessies verbonden aan de creatie van nieuwe tewerkstelling in de onderhandelingen waaraan al dan niet loonsubsidies voor de bijkomende tewerkstelling worden gekoppeld. Tenzij voor instapbedrijven, maakt dit criterium geen onderscheid tussen hoog- en laaggeschoolden. Bovendien pikken de sterk groeiende sectoren een subsidie die ze niet behoeven. Tenslotte is een juiste definitie van het tewerkstellingsniveau van een bedrijf moeilijk te omschrijven en administratief onomstotelijk vast te stellen om oneigenlijk gebruik van de subsidie tegen te gaan. Denken we maar aan een overname van een bestaand bedrijf of deeltijdse tewerkstelling.

Beide vormen van tewerkstellingssubsidies hebben het voordeel van tijdelijkheid. Het is economisch verantwoord de subsidies met de tijd te laten uitdoven omdat de ervaring en daarom de produktiviteit toeneemt. Men moet dan vermijden dat de persoon die niet langer in aanmerking komt voor de subsidie door iemand anders vervangen wordt die subsidiegerechtigd is.

In tegenstelling tot de bestaande initiatieven die tewerkstellingssubsidies toekennen op grond van kenmerken van de werkloze of naar aanleiding van jobcreatie, pogen buurtdiensten de voorkeursbehandeling te koppelen aan de aard van de tewerkstelling. Voorzover de dienstverlening in het kader van buurtdiensten bestaat in het ontlasten van de gezinsleden van taken die ze in normale omstandigheden of zonder tijdsgebrek zelf hadden kunnen uitvoeren, is de gevraagde scholing gering en door velen op te vullen. Het koppelen van subsidies aan deze vormen van dienstverlening lijkt daarom in een eerste benadering doelmatig en geschikt om als een aanvullend criterium te worden

gebruikt. Het succes van deze formule hangt evenwel af van de mogelijkheid om de dienstverlening juist te omschrijven en het toepassingsgebied te beperken.

Bij nader toezien stellen we echter vast dat elk van deze vormen van dienstverlening ook worden uitgevoerd door ondernemingen of zelfstandigen. Er zijn schoonmaakbedrijven, er bestaan diensten voor bejaardenzorg en kinderopvang, voor het onderhoud van de woning zijn er zelfstandigen die schilderwerken uitvoeren of tuinen verzorgen. Het oversijpelingseffect wordt te groot indien zij ook van de subsidies genieten. Maar zonder subsidiëring van de bestaande dienstverlening worden zij het slachtoffer van oneerlijke concurrentie.

Hier stuiten we derhalve op een fundamentele moeilijkheid. Voor de dienstverlening rond buurtdiensten en dienstenchecks is het mogelijk in analoge omstandigheden de tewerkstelling van ongeschoolden zonder subsidiëring te laten plaats vinden. De subsidiëring moet zich derhalve richten op de ongeschoolde werkloze die nog niet in dit circuit is opgenomen en na een inlooptijd normaal zonder subsidiëring kan functioneren. Indien de subsidiëring een bestendig karakter verkrijgt en gekoppeld wordt aan de aard van de dienstverlening in plaats van aan de persoon van de tewerkgestelde, dan zal men uiteindelijk verplicht worden de subsidiëring uit te breiden tot de volledige sector die gelijkaardige diensten verleent. Het is op de duur onmogelijk om de subsidiëring in te perken door twee markten die dezelfde dienst tegen verschillende prijs aanbieden gescheiden te houden.

Bemerkt dat dit bezwaar niet van toepassing is op de PWA omdat de buurtdiensten in dit verband alleen door werklozen worden verricht. Alhoewel er ook in dit geval een substitutie mogelijk is van in het normale circuit uitgevoerde dienstverlening en van gesubsidiëerde dienstverlening, toch is het statuut van werkloosheid dat van de dienstverlener wordt vereist een rem om de normale dienstverlening uit de markt te prijzen. Bovendien behoudt de normale dienstverlening een competitief voordeel door de hogere kwaliteit van een dienstverlening geboden door ervaren werkkrachten. Toch blijft het een halve oplossing, omdat deze dienstverlening geen normale tewerkstelling is waarop sociale bijdragen worden betaald.

In deze sectie hebben we de kenmerken van verschillende tewerkstellingssubsidies besproken. De subsidie poogt een tewerkstelling van een doelgroep te laten doorgaan die vanuit sociaal oogpunt rendabel is. De doelgroep zijn de laagstgeschoolden. Men wil hen vrijstellen van de belasting op hun tewerkstelling noodzakelijk voor de collectieve uitgaven. Zonder tewerkstelling vallen de laagstgeschoolden terug op het bestaansminimum. De subsidie die tot een tewerkstelling leidt bespaart op de kosten van de armoedebestrijding maar houdt door oversijpelingseffecten ook verliezen in. Tewerkstelling die ook zonder subsidie mogelijk is draagt niet langer bij voor de collectieve uitgaven.

Omwille van de stijging van de produktiviteit door de ervaring tijdens de tewerkstelling en om de oneerlijke concurrentie te beperken, pleiten we voor uitdovende subsidies die zoveel mogelijk worden toegespitst op duurzame tewerkstelling³. De duur van de subsidie is dan beperkt in de tijd en kan opgevat worden als een subsidie voor de werkgever ter compensatie van het risico van een aanwerving met lagere slaagkans. Hoe kleiner de slaagkans om na een inrijperiode in de tewerkstelling de gewenste produktiviteit te bereiken, hoe groter het gecompenseerde risico en hoe langer de duur van de subsidie. De criteria voor een subsidie zijn dan de administratief gemakkelijk te meten determinanten van de slaagkans van de aanwerving. De duur van de werkloosheid die aan de aanwerving voorafgaat lijkt mij het beste vertrekpunt voor het opstellen van een basisprofiel dat voor iedere duur van de voorafgaande werkloosheid het aantal gesubsidiëerde maanden geeft. Bijkomende determinanten die de slaagkans van de

aanwerving verlagen of het risico verhogen kunnen het basisprofiel verschuiven. Voorbeelden die de duur van de subsidie kunnen verlengen zijn de volgende: een nieuwe tewerkstelling in het bedrijf, de arbeidsintensiviteit van de tewerkstelling, de werkloosheidsgraad in de regio of de sector en de inhoud van de baan. Dit brengt ons terug tot de buurtdiensten die als selectiecriteria voor de toekenning van subsidies dienstig kunnen zijn.

E. Subsidiering van de consument

Indien men de totale subsidie voor de tewerkstelling van de laaggeschoolden wil beperken is het niet wenselijk de aard van de dienstverlening als enig criterium voor de toekenning van loonsubsidies te gebruiken. In combinatie met andere kenmerken van de dienstverlener en de aard van de dienstverlening kan het toepassingsgebied van de subsidie worden beperkt. Door getallen die kleiner zijn dan één met elkaar te vermenigvuldigen bekomt men vlug een heel klein getal. Inderdaad, $0,5 \times 0,5 = 0,25$ en $0,5 \times 0,01 = 0,05$. Is een verdere beperking mogelijk door de subsidie afhankelijk te stellen van karakteristieken van de consument? Als voorbeeld denken we aan schoonmaakploegen van kantoren en poets hulp in het onderhoud van een woning. Voor dit soort van dienstverlening wordt alleen in het tweede geval, verder beperkt door de duur van de tewerkstelling, in een subsidie voorzien en verkrijgt de subsidie ook het karakter van een consumentensubsidie.

Maar bij dit en andere voorbeelden, zoals schilderwerken of tuinieren, duiken opnieuw moeilijkheden op. Van deze vorm van dienstverlening maken zelfstandigen een beroep. Indien hun taken ook gesubsidieerd door werklozen kunnen worden verricht, dan zullen zij dit als oneerlijke concurrentie ervaren. Een oplossing ligt erin dat de subsidie alleen tijdens een instapperiode wordt toegekend en dat de werkloze daarna zich als zelfstandige moet vestigen of als hulp bij een zelfstandige of KMO moet inschrijven. De lagere kost voor de consument kan dan verantwoord worden als een vergoeding voor het risico van lagere kwaliteit van de dienstverlening door een beginneling.

De consumentensubsidie wordt ook soms voorgesteld als een mogelijkheid om vele vormen van dienstverlening uit het zwarte circuit te halen. Het indijken hiervan is belangrijk omdat de sociale uitkeringen in vele gevallen afhankelijk zijn van werkloosheid en het gezinsinkomen als maatstaf wordt gebruikt voor het toekennen van subsidies (zoals het bestaansminimum, studiebeurzen). Wanneer het inkomen niet wordt aangegeven, dan worden uitkeringen of subsidies onrechtmatig toegekend. Het aangeven van de dienstverlening wordt daarom door

-
3. In Spinnewyn (1996) gaan we in op het probleem om tijdelijke tewerkstelling met kleinere loongevoeligheid te scheiden van duurzame tewerkstelling met hogere loongevoeligheid. Er zijn twee tarieven voor de sociale bijdrage: het hoge tarief voor tijdelijke tewerkstelling en het lage tarief voor duurzame tewerkstelling. Bij een aanwerving weet de administratie niet of het om een tijdelijke of een duurzame tewerkstelling gaat. Daarom wordt bij de aanvang (vb. de eerste zes maand) altijd een hoog tarief betaald. Na deze inrijperiode vermoedt men dat het om een duurzame tewerkstelling gaat. Vooral er men het lage tarief aanrekent van de duurzame tewerkstelling, is er een preferentiële periode met een gunsttarief. Indien de preferentiële periode juist even lang duurt als de aanvangsperiode met hoog tarief en het gunsttarief gelijk is aan het hoge tarief min tweemaal het verschil tussen het hoge en een lage tarief, dan bekomt men dezelfde kost als wanneer men van bij de aanwerving het lage tarief had aangerekend. Door de preferentiële periode te verlengen kan men de ondernemer vergoeden voor het risico van de aanwerving. De preferentiële periode is aangepast aan de kenmerken van de aangeworvene en is idealiter zo lang dat de ondernemer geen onderscheid maakt tussen bijvoorbeeld langdurige en andere werklozen. Maar anderzijds mag de ondernemer niet in de verleiding komen om op het einde van de preferentiële periode de aangeworvene af te danken en te vervangen om een nieuwe subsidie op te strijken.

allerlei belastingvoordelen of vrijstellingen van het betalen van sociale bijdragen aangemoedigd.

In Saintrain en Streel (1996) is er een interessant voorstel uitgewerkt om de tewerkstelling in buurtdiensten te stimuleren via een consumentensubsidie. In dit voorstel wordt bijvoorbeeld bij de Post een rekening geopend waarmee diensten uit een welbepaalde lijst kunnen betaald worden. Deze rekening wordt deels uit eigen middelen gefinancierd en deels uit inkomensgebonden subsidies. Het voorstel is soepel en kan modaliteiten van andere voorstellen opnemen, zoals de betaling van een gedeelte van het loon op de dienstenrekening dat vrijgesteld wordt van sociale bijdragen. Alhoewel dit laatste ingaat tegen de boekhoudkundige orthodoxie verdedigd in deze bijdrage, is het voorstel gekenmerkt door een bezorgdheid om van de buurtdiensten een volwaardige tewerkstelling te maken. Het is mogelijk dit voorstel uit te breiden en de subsidie aan te passen door de duur van de werkloosheid voorafgaand aan de aanwerving in rekening te brengen.

Tot nu toe werd de werktijdverkorting als middel om de werkloosheid buiten beschouwing gelaten. Als besluit van deze vergelijking van de buurtdiensten met de andere instrumenten om de werkloosheid in te dijken, onderzoeken we naar aanleiding van een voorstel of in de behandeling van buurtdiensten ook de werktijdverkorting een rol kan spelen.

In plaats van de dienstverlening uit het zwarte circuit te halen door subsidiëring gaat men omgekeerd te werk. Men veronderstelt dat de huisgezinnen in functie van objectieve criteria (zoals hun inkomen, hun kadastraal inkomen, hun beroep, het aantal uren van bezoldigde arbeid in het gezin, het bezit van een wagen of wagens) een bepaald bedrag besteden aan interne dienstverlening door derden. De in aanmerking genomen diensten behelzen ondermeer deze waarvoor men nu een beroep kan doen op de PWA's of de groepen diensten uit het overzicht van Saintrain en Streel. Forfaitaire bepaling van inkomsten of uitgaven is een veelvuldig gebruikte techniek door de belastingdiensten. Deze techniek wordt gebruikt bij het bepalen van de belasting van landbouwers op grond van de omvang van het landbouwbedrijf of bakkers op grond van de aangekochte inputs. Op de modaliteiten van de forfaitaire bepaling gaan we hier niet in en doen we een beroep op de ervaring van de belastingdiensten.

Na deze forfaitaire bepaling van dit geschatte bedrag voor interne dienstverlening bestaat het voorstel uit twee stappen. We laten hier buiten beschouwing in welke mate de hieronder berekende belasting de bestaande belastingen verhoogt (zoals het voorstel tot invoering van een algemene solidariteitsbijdrage) dan wel ten dele bestaande belastingen vervangt (zoals de bestaande solidariteitsbijdragen voor werknemers).

In een eerste stap worden de verschuldigde sociale zekerheidsbedragen berekend indien deze door werknemers in het normale circuit zouden worden verricht. Vertrekkend van de goedgekeurde lijst buurtdiensten wordt door ieder gezin een jaarlijkse staat opgemaakt: facturen naar aanleiding van dienstverlening door zelfstandigen, door ondernemingen of door individuele personen die vroeger in het zwarte circuit werkten. Deze personen kunnen zich ofwel aansluiten bij een instapbedrijf, coöperatieve of ander bedrijf dat zich specialiseert in dit soort dienstverlening. Ofwel gebruikt men de dienstenrekening van Saintrain en Streel die de jaarlijkse uitgaven voor de welbepaalde diensten registreert. Op basis van deze gegevens worden de werkelijk berekende sociale zekerheidsbijdragen of, in het geval van zelfstandigen, daarmee gelijk te stellen bedragen berekend.

In een tweede stap worden de bewezen uitgaven voor de sociale zekerheid of de hiermee gelijkgesteld uitgaven, na vermenigvuldiging met een

aanpassingscoëfficiënt met een bepaald percentage, afgetrokken van de forfaitair berekende belasting in de eerste stap. De aanpassingscoëfficiënt wordt zo bepaald dat de “outing” van zwartwerkers wordt gestimuleerd. Indien de subsidies naar aanleiding van een nieuwe aanwerving besproken in de vorige sectie niet reeds werden toegekend aan de onderneming, kunnen ze aan de gezinnen worden toegekend.

Bij het opstellen van dit voorstel worden volgende doelstellingen nagestreefd. Het bieden van volwaardige tewerkstelling die naast het verschaffen van een inkomen in het heden, ook in een inkomen voorziet in de toekomst bij het afbreken van de tewerkstelling is de eerste bekommernis. Het kan daarom als een verder doortekken van initiatieven rond de PWA's, dienstenchecks of -rekeningen worden aanzien. Waarschijnlijk zullen bedrijven inspelen op het door het belastingvoordeel geïnduceerde vraag, die op organisatorisch vlak door coördinatie jobs kunnen samenstellen in functie van de behoeften van de werknemers, in de aangepaste instrumenten kunnen voorzien nodig voor de specifieke dienstverlening en door training de kwaliteit van de dienstverlening opvoeren.

Een tweede bekommernis is voldoende vrijheid te geven aan de gezinnen. Niemand is verplicht om de dienstverlening uit te besteden. Een gezin kan dan wel verplicht worden een belasting te betalen of kan geen betaalde sociale zekerheidsbijdragen in mindering brengen. In het kader van de arbeidsverdeling kan in de berekening van de aanpassingscoëfficiënt een groot gewicht worden toegekend aan de arbeidstijd van de gezinsleden. Gezinnen die kiezen voor arbeidsvermindering kunnen dan volledig worden vrijgesteld van de belasting. In dit geval zullen zij het verlies van inkomen naar aanleiding van de verkorting van de eigen arbeidsduur afwegen tegen de belasting die zij besparen. In dit geval zorgen zij niet voor bijkomende tewerkstelling in het eigen gezin, maar komt tijd vrij in hun vroeger baan die anderen kunnen opvullen. Naarmate het inkomen lager is en de werknemer gemakkelijker vervangbaar, zal de belasting de keuze in het voordeel van de werktijdverkorting richten. Naarmate het inkomen hoger is en de werknemer moeilijker vervangbaar, is het betalen van de belasting de voordeligste oplossing en is er een grotere kans dat de dienstverlening van vroeger niet langer in het zwart werden gebeurt.

Eén van de belangrijkste bezwaren tegen een algemene en verplichte verkorting van de werkduur is dat het overschot van het arbeidsaanbod niet gelijkmatig verdeeld is in ieder segment van de arbeidsmarkt. Dergelijke maatregel zal tot spanningen leiden in de arbeidsmarkt. Bovendien is hooggeschoolde arbeid een voorwaarde voor de productie van hoogwaardige en daarom schaarse goederen en diensten. Het aanbod van hooggeschoolde arbeid is daarom een voorwaarde voor de afgeleide vraag naar laaggeschoolde arbeid. Door werktijdverkorting te beperken tot de laaggeschoolde en vervangbare arbeid moeten de hooggeschoolden geen bijdrage leveren tot de oplossing van de werkloosheid. Van hen kan daarom een bijdrage gevraagd worden door een gedeelte van de dienstverlening binnen het gezin uit te besteden. Deze verplichting is zwak omdat het uitbesteden van diensten een behoefte is die toeneemt met het inkomen. In tegenstelling tot het voorstel om een gedeelte van het loon uit te betalen onder de vorm van dienstenchecks wordt twee uitwegen geboden. In het geval men zelf over een laag inkomen beschikt kan men kiezen voor het alternatief van arbeidsduurverkorting. In het geval men een hoog inkomen heeft maar een afwijkend behoeftenpatroon kan men de verschuldigde sociale zekerheidsbijdragen vervangen door een belasting.

F. Besluit

De voorstellen om buurtdiensten te ontwikkelen zijn erop gericht om het werkloosheidsprobleem van de laagstgeschoolden te verlichten. Voor de oplossing van het werkloosheidsprobleem hebben we de daling van het inkomen van de laagstgeschoolden of de daling van de uitkeringen voor werklozen uitgesloten. We hebben de algemeen verspreide bekommernis voor de levensstandaard van de laagstgeschoolden doorgetrokken naar de toekomst door te eisen dat na de tewerkstelling evenzeer in een behoorlijk inkomen wordt voorzien door het storten van sociale zekerheidsbijdragen. Op deze wijze is een eerste stap gezet in de richting van een volwaardig statuut voor de laaggeschoolde werknemers die via buurtdiensten in het productieproces worden geïntegreerd.

Om de oversijpelingseffecten van subsidies te beperken hebben we voorgesteld verschillende criteria voor de subsidiëring te combineren. Een eerste reeks criteria hebben betrekking op de kenmerken van de dienstverlener, met de werkloosheidsduur die aan de aanwerving voorafgaat als de kapstok. Een tweede reeks criteria hebben betrekking op de kenmerken van de consument van de dienstverlening. Maar vooraleer men de consument subsidiëert worden eerst op forfaitaire wijze de verschuldigde sociale zekerheidsbijdragen op de aan hem verstrekte dienstverlening geschat.

Dit bedrag weerspiegelt zowel het niveau van de dienstverlening dat reeds wordt verstrekt als het niveau dat ten dele gewenst wordt. Met betrekking tot het eerste niveau moet de subsidiëring de “outing” van zwartwerkers stimuleren. Met betrekking tot het tweede niveau moet de subsidiëring de herverdeling van de werktijd optimaliseren. Door te kiezen voor werktijdverkorting vergroten de laagstgeschoolden de vraag naar laagstgeschoolde arbeid die gemakkelijk op te vullen is. Door te kiezen toe voor de betaling van sociale zekerheidsbijdragen in het kader van de dienstverlening in het eigen gezin, vergemakkelijken de hoogstgeschoolden de integratie van het zwarte circuit of voldoen ze in een latente behoefte die de tewerkstelling van laagstgeschoolden stimuleert.

De initiatieven rond buurtdiensten zijn leerzaam, ook voor economen. De voorstellen tonen aan hoe het voldoen van onvervulde behoeften tot dienstverlening in een selectieve benadering kunnen helpen bij de oplossing van de werkloosheid van de laagstgeschoolden zonder dat door oversijpelingseffecten de kosten voor de overheid al te hoog oplopen. De effectiviteit van de voorgestelde maatregelen zal verhoogd worden indien onvervulde publieke behoeften uit het toepassingsgebied worden gehouden. De nieuwe tewerkstelling zal een volwaardig karakter krijgen indien ook de subsidies worden voorzien om de sociale zekerheidsbijdragen voor de vervangingsinkomens te betalen. Het succes van deze initiatieven hangt af van de mogelijkheid om op een werkbare wijze verschillende criteria voor de subsidiëring te combineren om de doelgroep van de laagstgeschoolden te bereiken.

G. Referenties

Blanchet D. (1994), “Transferts fiscaux, répartition du revenu et équilibre des emplois de service.” *Economie et Prévision*. pp 85-92.

Blanchet D. en Ravalet P. (1995), “Transferts, salaire minimum et services de proximités.” *Revue économique*. pp 573-583

Lancaster K.J. (1971), *Consumer demand: a new approach*. New York, Columbia University Press.

Spinnewyn F. (1996), "De hervorming van de werkloosheidsverzekering: doelmatigheid binnen een budgettair evenwicht." *Documentatieblad Ministerie van Financiën*. (te verschijnen).

Saintrain M. en Strel C. (1996), "Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité." Planning Paper 77, Federaal Planbureau.

Watteau E. (1995), "Troc-temps, systèmes LETS, Time-Dollar: les échanges non-monétaires en plein boom." Cahiers pour demain.

Welke plaats voor de buurtdiensten of welke maatregelen voor welk beleid?

JEAN-FRANÇOIS LEBRUN
(EUROPESE COMMISSIE, ALGEMENE DIRECTIE V - WERKGELEGENHEID,
INDUSTRIËLE BETREKKINGEN EN SOCIALE ZAKEN)

Tekst vertaald uit het Frans

A. De ontwikkeling van de buurtdiensten, een actueel onderwerp?

Het is pas sinds twee of drie jaar dat de buurtdiensten een thema in het werkgelegenheidsbeleid geworden zijn. Het feit dat die problematiek in het middelpunt van het werkgelegenheidsdebat staat is beslist niet vreemd aan de acties die de Europese Commissie sinds december 1993 onderneemt. Het eerste element van de gemeenschapsactie was het Witboek "Groei, concurrentiekracht en werkgelegenheid". Het was het eerste document van een internationale instelling waarin die piste als één van de mogelijke wegen naar jobcreatie naar voor werd gebracht. Die piste moet een voorbeeldfunctie krijgen want het gaat hier om een voluntaristisch beleid, net zoals, trouwens, het beleid ter ontwikkeling van grote netwerken en vervoersinfrastructuur, dat, toendertijd, meer in de actualiteit gekomen is dan nu de "nieuwe vindplaatsen van werkgelegenheid".

Sindsdien zijn er de Europese Raden geweest die volgden op de voorstelling van het Witboek en, met name, de Europese Raad van Essen waar de Staatshoofden en regeringen verklaard hebben dat de buurtdiensten één van de pijlers vormen waarop de meerjarenplannen voor de werkgelegenheid, die de Lidstaten beloofd hebben te zullen voorstellen, steunen. Wij herhalen hier nog eens de, in Essen, voorgestelde hoofdlijnen:

- de bevordering van de investeringen in de beroepsopleiding;
- verhoging van de werkgelegenheidsintensiteit van de groei door:
- soepeler arbeidsregeling;
- loonmatiging;
- bevordering van werkgelegenheidsinitiatieven (nieuwe vindplaatsen van jobs en buurtdiensten);
- de verlaging van de niet-loonkosten;
- grotere doelmatigheid van het actieve arbeidsmarktbeleid (advies, plaatsing, opleiding, aanwervingssteun);
- maatregelen voor specifieke groepen (jongeren, langdurig werklozen, vrouwen, ...).

Op basis van de analyse van de meerjarenplannen voor de werkgelegenheid kunnen wij het belang dat aan de buurtdiensten werd gehecht en het vernieuwend karakter ervan trachten in te schatten. Wij moeten vooreerst vaststellen dat de

buurtdiensten ongeveer 10% van alle maatregelen uitmaken (zie tabel 1). Dit percentage is uiterst relatief want het is heel goed mogelijk dat wij in een lidstaat één zeer belangrijke maatregel hebben die op een groot aantal personen slaat (denken wij maar aan loonmatiging) en in een andere lidstaat, verschillende maatregelen die maar op een paar honderd personen betrekking hebben.

TABEL 1 Analyse van de meerjarenplannen voor de werkgelegenheid¹

	ALLE MAATREGELLEN Aandeel in het totaal van de maatregelen (in %)	NIEUWE MAATREGELLEN EN PROJECTEN Aandeel van het gebied in het totaal van de nieuwe maatregelen en projecten (in %)	NIEUWE MAATREGELLEN EN PROJECTEN Aandeel in het totaal van de maatregelen in dat gebied (in %)
1. Opleiding	20	16	31
2.1. Soepele arbeidsregeling	14	14	39
2.2. Loonbeleid	2	1	33
2.3. Buurtdiensten	10	14	55
3. Niet-loonkosten	9	8	38
4. Actief beleid	19	25	51
5. Specifieke groepen	26	21	32
TOTAAL	100	100	100

Uit die tabel kunnen wij echter andere zeer interessante analyse-elementen halen. Als wij de in de meerjarenplannen voorgestelde maatregelen in 2 categorieën onderverdelen:

- maatregelen die reeds voor de Europese Raad van Essen (december 94) bestonden of die sindsdien versterkt werden;
- nieuwe of binnen het jaar geplande maatregelen.

Het is interessant dat het juist op het vlak van de buurtdiensten is dat wij het hoogste percentage nieuwe maatregelen noteren (55% tegenover 39% gemiddeld). Bovendien zijn er slechts twee gebieden waar het percentage nieuwe maatregelen hoger ligt dan het gemiddelde (de buurtdiensten en het actieve beleid). De buurtdiensten kennen dus een sterke stijging in de meerjarenplannen voor de werkgelegenheid.

Meer nog, vergeten wij niet dat die tabel, en, meer in het algemeen, de meerjarenplannen voor de werkgelegenheid slechts een gedeelte weerspiegelen van de omkaderingsacties, die de Staten ter ondersteuning van de ontwikkeling van nieuwe vindplaatsen van jobs hebben gevoerd. Er bestaan immers andere

1. Bron: eigen berekeningen op basis van de 15 in 1995 door de Lidstaten aan de Europese Commissie voorgelegde meerjarenplannen.

beleidslijnen dan het werkgelegenheidsbeleid om de ontwikkeling van die activiteiten te bevorderen.

Zo zijn er, bijvoorbeeld, de sectorale beleidslijnen:

- Op het vlak van het milieu zijn er een aantal landen die fiscale maatregelen hebben getroffen om de recyclage van afval te bevorderen, de afvalberg te verminderen en de recuperatie van verpakkingen in de hand te werken. Dit zijn niet bepaald beleidslijnen die men onder de noemer “werkgelegenheidsbeleid” zou plaatsen, maar die toch een belangrijke weerslag hebben voor wat het ontstaan van nieuwe activiteiten betreft.
- Op het vlak van het toerisme denken wij aan het Spaanse programma “Insero” waardoor het mogelijk wordt ouderen, die hun vakantie buiten het zomerseizoen nemen, een subsidie toe te kennen. Dit is een maatregel die niet past in een werkgelegenheidsbeleid maar die niettemin op het vlak van werkgelegenheid en activiteit een belangrijke weerslag heeft.
- Strikt sociale beleidsmaatregelen, zoals de ontwikkeling van de steun aan de dienstverlening aan afhankelijke bejaarden in Duitsland, zijn nog zo’n voorbeeld.

Bovendien is het ook zo dat er binnen het werkgelegenheidsbeleid maatregelen bestaan, die niet op de buurtdiensten gericht zijn maar er toch een belangrijke weerslag op hebben. Dit is meestal het geval voor maatregelen ter inschakeling van langdurige werklozen waarbij de subsidie aan die werklozen de ontwikkeling van een aantal activiteiten mogelijk heeft gemaakt. Wij denken hierbij aan de werkgelegenheid-solidariteitscontracten in Frankrijk die de ontwikkeling van nieuwe milieujobs (groene jobs) in de hand hebben gewerkt.

Wanneer wij de beleidsmaatregelen, die de ontwikkeling van buurtdiensten ondersteunen en omkaderen, nader bestuderen, is het essentieel dat wij beschikken over een ruime kijk, dat de grenzen van het werkgelegenheidsbeleid overschrijdt. Bij die studie moeten wij in de eerste plaats trachten de doelstellingen en de redenen van een overheidsinterventie in de buurtdiensten te verduidelijken.

B. Waarom een overheidsinterventie?

De invoering van om het even welke voorziening is in eerste instantie het gevolg van het feit dat de overheid van oordeel is dat het noodzakelijk is in te grijpen

Voor de buurtdiensten is de overheidsinterventie juist een gevolg van de kenmerken van die activiteiten. Wij vermelden er hier drie:

- het bestaan van onvoldane en nieuwe behoeften,
- de hoge arbeidsinhoud gekoppeld aan de lage productiviteitswinsten,
- het bestaan van externaliteiten.

De behoeften voor die activiteiten zijn belangrijk en vloeien voort uit bestaande ontevredenheid en nieuwe aspiraties van de bevolking. De toename van de vrouwelijke activiteitsgraad en de veroudering van de Europese bevolking doen de bestaande behoeften nog toenemen.

Heel wat buurtdiensten hebben een hoge inhoud aan werkgelegenheid. Dit eerste kenmerk is gewoon het gevolg van de aard van die diensten. De mogelijkheden tot specialisatie en schaalbesparingen zijn van nature beperkt. Die vaststelling houdt

in dat de kosten van die activiteiten hoog zijn. In zeer vele gevallen spreekt de opportuïteitskost tegen het gebruik van die diensten. Het netto uurloon van een begunstigde is gemiddeld twee tot driemaal lager dan de uurkost van de dienstverlener; een verschil dat gemiddeld niet bestaat wanneer men een beroep doet op zwartwerk (de berekening van de opportuïteitskost hangt grotendeels van het loon van de begunstigde af).

Die diensten vertonen heel wat externaliteiten. De verrekening van alle kosten is niet volledig voor bepaalde activiteiten die in feite een vervanging van de buurtdiensten zijn (denken wij maar aan het storten tegenover het recycleren van afval). In andere gevallen wordt, daarentegen, geen rekening gehouden met alle aan het gebruik van de buurtdiensten verbonden voordelen (thuiszorg ten overstaan van verzorging in het ziekenhuis, meer vrije tijd en meer sociale contacten door voor huishoudelijke taken een beroep te doen op diensten van buitenshuis, ...).

Gelet op die drie vaststellingen kan de overheid tot het besluit komen dat het nodig is de verbruikte hoeveelheden te verhogen. Hier vinden wij het traditionele motief voor een overheidstussenkomst terug: nl. het algemeen belang. Het voldoen van behoeften door de ontwikkeling van activiteiten kan dus een eerste doelstelling zijn. Dit kunnen wij als een structurele doelstelling beschouwen.

In het kader van de hoge werkloosheidsgraad in de meest Europese Staten kan de overheid de jobcreatie en/of inschakeling van werklozen als eerste doelstelling naar voor schuiven. Dit kunnen wij eerder als een conjuncturele doelstelling beschouwen. De structurele kenmerken van de werkloosheid en de lage tewerkstellingsgraad kunnen die tweede doelstelling een structurele dimensie geven.

De twee eerste motieven voor overheidsinterventie zijn complementair. Daar het hier immers gaat om activiteiten die inspelen op onvoldane of nieuwe behoeften, dragen zij de mogelijkheid tot nieuwe jobcreatie in zich (des te meer wanneer men te maken heeft met activiteiten met een hoge inhoud aan werkgelegenheid). Het, voor die diensten gevraagde scholingsniveau, laat ook belangrijke afzetmarkten voor weinig technisch geschoolde werkzoekenden vermoeden.

Naast die twee doelstellingen zijn er nog heel wat andere denkbaar. De overheid kan het nodig achten de tussenkomsten op bepaalde groepen van begunstigten toe te spitsen (bejaarden, grote gezinnen, gehandicapten, ...) en herverdelende maatregelen te nemen (waarbij de prijs van diensten, bijvoorbeeld, varieert naargelang de inkomsten van de begunstigde).

De overheid kan er de voorkeur aan geven dat de dienstverleners van een bepaald type zijn. Via deze vierde doelstelling kan men een welbepaald aanbod (overheidsdiensten, privé monopolie, handelsfirma's, sociale economie, ...) in de schijnwerpers zetten. Op dit niveau kan de Staat eveneens rekening houden met bepaalde elementen zoals de asymmetrie van de informatie (gewoonlijk bezit de dienstverlener een grotere kennis van de marktomstandigheden en de kenmerken van de aangeboden diensten) en de kwaliteit van de prestatie (essentieel element in de behoeftenvoldoening maar moeilijk te beoordelen omwille van de ongrijpbaarheid van dienstenactiviteiten) welke struikelstenen voor de ontwikkeling van die activiteiten kunnen vormen. Deze doelstelling zouden wij eerder omschrijven als organisatie van de markt.

Gelet op de hier besproken doelstellingen kan de Staat, voor de omschrijving van haar maatregelen, vier soorten keuzen, vier types van doelgroepbepaling maken:

- welke activiteiten;

- welke jobs;
- welke begunstigden;
- welke dienstverleners.

C. Onderzoek van de maatregelen

Met de vier besproken doelstellingen zijn er heel wat combinaties mogelijk, dus ook met of zonder volledige of gedeeltelijke doelgroepbepaling. De combinatie van die doelstellingen is natuurlijk van belang voor de afzonderlijke verwezenlijking ervan en bepaalt dus ook de kenmerken van de toegepaste maatregel.

Teneinde het onderzoek van die combinaties met betrekking tot de vooral in de Europese Unie toegepaste maatregelen te vergemakkelijken, hebben wij een eerste indeling in 4 groepen maatregelen gemaakt (zie tabel 2).

TABEL 2 **Onderzochte maatregelen**

	Doelstelling ACTIVITEIT	Doelstelling WERKGELEGEN- HEID/WERK- LOOSHEID	Doelstelling BEGUNSTIGDE	Doelstelling DIENSTVERLE NER	Voorbeeld
Geen maatregelen					
1.a.	neen	neen	neen	neen	-relatieve prijzen
1.b.					-deregulering
Niet op activiteit gerichte maatregel					
2.a.	neen	ja	neen	neen	-compenserende toelage
2.b.					-lage lonen
2.c.	neen	neen	ja	neen	-verhoging v.h. inkomen
2.d.	neen	neen	neen	ja	-KMO
Maatregel ter inschakeling van werklozen					
3.a.	neen	ja	neen	neen	-aanwervingssteun werkloze
3.b.	neen	ja	neen	ja	-inschakelingsbedrijven
3.c.	ja	ja	neen	ja	-IBF, PRIME, DAC
Op activiteit gerichte maatregel					
4.a.i.					-regulering
4.a.ii.	ja	neen	neen	neen	-steun aan het verbruik
4.a.iii.					-recyclage afval
4.b.i.			neen		-overheidsdiensten
4.b.ii.	ja	neen	ja	ja	-gezinssteun
4.c.	ja	neen	ja	neen	-afhankelijkheidstoelage
4.d.	ja	ja	ja	ja	-PWA

Vooreerst is er voor één op de 4 doelstellingen geen doelgroepbepaling, en wat zelfs meer is, hoegenaamd geen maatregelen. In bepaalde omstandigheden kan het feit dat de overheid niet optreedt een bijzonder actiemiddel zijn om de ontwikkeling van buurtdiensten in de hand te werken. Wij zullen twee dergelijke voorbeelden onderzoeken.

Ten tweede, de niet op de activiteit gerichte maatregelen. Er zij op gewezen dat maatregelen, die niet specifiek op de buurtdiensten gericht zijn, er toch een belangrijke weerslag op kunnen hebben. Een voorbeeld, de maatregelen ter verlaging van de loonkost van bepaalde categorieën van werknemers, de inkomenscompensaties voor bepaalde werknemers, de loonsverhogingen en de aan bepaalde categorieën van ondernemingen aangeboden steun.

De maatregelen om de inschakeling van werklozen te vergemakkelijken vormen een derde categorie. Ook zij kunnen een niet te verwaarlozen impact op de ontwikkeling van buurtdiensten hebben. Hiervan zullen wij drie voorbeelden onderzoeken.

De vierde categorie slaat op maatregelen met als doel activiteiten te ontwikkelen. In deze categorie zullen wij zeven voorbeelden onderzoeken.

Dit onderzoek wil geenszins volledig zijn. Men had andere voorbeelden kunnen nemen of andere combinaties van doelstellingen kunnen bedenken.

1. GEEN MAATREGELLEN

Of dit nu eigen is aan de buurtdiensten of niet, het feit dat er geen maatregelen zijn verhindert niet dat de Staat door een actief concurrentiebeleid de ontwikkeling van buurtdiensten in de hand kan werken. In dit verband denken wij aan twee modellen:

- het model van relatieve prijzen
- het gedecentraliseerde en gedereguleerde model.

a. *Het model van relatieve prijzen*

Voor wat de buurtdiensten betreft vormt dit eerste model de voortzetting van de gedachtengang van Fourastié omtrent de productiviteitsverschillen en de daaruit voortvloeiende evolutie van de relatieve prijzen.

De productiviteitsverschillen zijn immers onontbeerlijk wil men de sectorale ontwikkelingen begrijpen. Dit staat eveneens in het Economisch Jaarrapport voor 1995 van de Europese Commissie², "*Depuis la révolution industrielle, la croissance de l'emploi a été réalisée dans les périodes de mutations technologiques fondamentales, par des transferts de main-d'oeuvre, d'abord de l'agriculture vers l'industrie, puis de l'agriculture et de l'industrie vers les services. Ce processus décrit, notamment, par Fourastié³, repose essentiellement sur les transferts de productivité réalisés à partir des secteurs exposés à la concurrence internationale, qui doivent enregistrer des gains de productivité élevés afin de rester compétitifs. Ces secteurs sont donc, tout au plus, de lents créateurs d'emplois lorsque la croissance est forte, et dégagent de la main d'oeuvre lorsque l'activité se ralentit*".

2. Economie Européenne, no 59, 1995, p. 126.

3. Fourastié, *Le grand espoir du XXIème siècle*, Gallimard, Paris, 1965.

TABEL 3 **Jaarlijkse schommeling van de arbeidsproductiviteit van 1980 tot 1990 (in %)⁴**

	JAPAN	USA	EUROPA
Diensten + nijverheid	3,4	1,7	1,7
Nijverheid	5,8	4,2	2,9
Marktdiensten	2,2	0,4	1,2
Vershil diensten - nijverheid	-3,6	-3,8	-1,7

Ruw geschat en met het productiviteitsverschil dat wij kennen, kan men in Europa met het spel van de relatieve prijzen komen tot een overdracht van 15 tot 20 miljard écu van de landbouw en de nijverheid naar de dienstensector. Bij een verschil, zoals men dat in Japan of de USA kent, zouden die overdrachten meer dan verdubbelen en zouden zij een sterkere ontwikkeling van de dienstenactiviteiten mogelijk maken. Wij wijzen er echter op dat men in de sectorale definitie verder moet gaan dan alleen maar het verschil tussen nijverheid en dienstensector. De onderverdeling tussen markt- en niet-marktdiensten brengt weinig aarde aan de dijk. De indeling in open en beschermde diensten (waaronder de buurtdiensten) is daarentegen heel wat relevanter. Voor een groot aantal dienstenactiviteiten is een geografische nabijheid van verbruikers en producenten immers onontbeerlijk. De verhoging van het productiviteitsverschil zou dus een eerste piste kunnen zijn.

Hier gaat de ontwikkeling van de buurtdiensten via een prijsverlaging van de open goederen en diensten, hetgeen een prijsstijging van de beschermde diensten, wat samenhangt met hun lage productiviteitswinsten, compenseert.

Teneinde de productiviteit in de open sectoren te verhogen, moet het overheidsbeleid mikken op de ondersteuning van:

- de investeringen,
- de opleiding en het onderwijs,
- de vernieuwing en de R&D,
- het opengooien van de markt en de concurrentie,
- de stichting van KMO's en het ondernemerschap.

Wat men moet vermijden is een beleid van het type "verlaging van de niet-loonkosten van de arbeid" in die sectoren omdat in een dergelijk beleid de overheidstegemoetkomingen gebruikt worden om de relatieve prijzen te verlagen door ze te financieren met een verhoging van de taksen op de andere, lees beschermde, goederen en diensten of op het inkomen, waardoor de koopkracht daalt. Een dergelijk beleid kan eveneens de noodzakelijke verhoging van de arbeidsproductiviteit teniet doen en de nodige aanpassingen vertragen, hoewel er toch nog overheidssteun (die schaars is geworden) gemobiliseerd wordt. De resultaten van de maatregelen ter ondersteuning van de werkgelegenheid in die sectoren bewijzen hun geringe weerslag op de jobcreatie. Men kan eveneens ernstige twijfels hebben omtrent de mogelijkheid om laaggeschoolde werknemers aan te werven indien men de arbeidsproductiviteit wil verhogen. In een dergelijk

4. Bron: diensten van de Europese Commissie

beleid zou men concurrentiekracht en rendabiliteit weleens met elkaar kunnen verwarren.

Hoewel de productiviteitsverhoging van de open sectoren het uiteindelijke doel is, zullen de resultaten pas op lange termijn voluit tot uiting komen. Op korte termijn houdt die keuze een daling van de werkgelegenheid in die sectoren in, waardoor de ondernemingen voluit de mogelijkheden van een productiviteitsstijging (mogelijkheden die heel dikwijls wel degelijk bestaan maar niet benut worden wegens de sociale onrust waartoe ze zouden leiden) en van gematigde loonstijgingen kunnen benutten om een maximale weerslag in termen van prijsdaling te bekomen.

Het kan voor de overheid dus nuttig lijken die evolutie voor te zijn door de ontwikkeling van sectoren met zwakke productiviteitswinsten in de hand te werken. In dat verband zou de Staat een reeks maatregelen kunnen nemen zoals die welke wij later zullen onderzoeken.

b. Gedecentraliseerd en gedereguleerd model

In bepaalde omstandigheden, zoals een gedecentraliseerd loonoverleg, een zwakke risicodekking van de werkloosheidsverzekering en -bijstand en de afwezigheid van een minimumloon, kan het loonpeil aangepast worden aan het intrinsieke productiviteitspeil van elke activiteit. Activiteiten met zwakke productiviteitswinsten geven dus een laag loonpeil. Dit is met name het geval in de VS.

De ontwikkeling van buurtdiensten wordt dus mogelijk gemaakt door een bijzondere manier van loonregeling: de decentralisering (er bestaat geen of weinig besmettingsgevaar tussen loonstijgingen in sectoren met hoge productiviteitswinsten en sectoren met lage produktiviteitswinsten) en de deregulering (er is geen minimumloon vereist).

Hoewel een dergelijk systeem de ontwikkeling van de werkgelegenheid kan bevorderen, kan het ook leiden tot het ontstaan van een klasse van slecht betaalde werknemers, die zelfs minder verdienen dan wat voor een aanvaardbare levensstandaard nodig is. Om zowel te kunnen vooruitlopen op de sectorale verschuivingen als gevolg van de ontwikkeling van de relatieve prijzen, als om het ontstaan van een sub-proletariaat te vermijden, kan de overheid andere denkpijsten in overweging nemen. Bv. het tweede gedeelte van de arbeidskost, nl. de niet-loonkosten van de arbeid (sociale bijdragen en belastingen, die +/- 45% van de loonkost vormen) gebruiken om de arbeidskost te verlagen of om de koopkracht van de verbruikers voor die activiteiten te verhogen door een op de vraag gerichte toelage. Dit is het geval voor het grootste gedeelte van de maatregelen die de overheden kunnen nemen of reeds genomen hebben.

2. DE NIET OP DE BUURTDIENSTEN GERICHTE MAATREGELLEN

a. Maatregelen "compenserende toelage"

De toestand, zoals die beschreven werd in het gedecentraliseerd en gedereguleerd model, leidt tot compenserende maatregelen om het inkomen van die werknemers met lage productiviteit van overheidswege te ondersteunen. Dit type maatregelen kan geassocieerd worden met het werkloosheidsdebat (werklozen weigeren bepaalde jobs omdat het arbeidsinkomen lager is dan het vervangingsinkomen). Op Europees vlak kennen wij het "Family Credit" in het Verenigd Koninkrijk, dat geïnspireerd is op Amerikaanse en Nieuwzeelandse voorbeelden waarbij men

werknemers, die een slecht betaalde job aanvaarden, een compensatie-inkomen geeft.

Voor wat de buurtdiensten betreft, kan men met zo'n aanpak het loon, en, bijgevolg, de arbeidskost verlagen waardoor de vraag kan worden gesolvabiliseerd doordat men rechtstreeks aan de werknemer een looncompensatie geeft, en dus onrechtstreeks de arbeidskost betoelaagt.

Het ironische van de situatie is dat dit debat in Europa gevoerd wordt op een ogenblik dat men zich in de Verenigde Staten vragen stelt omtrent het belang van een dergelijk beleid en omtrent de noodzaak van een koerswijziging ten voordele van toelagen, die aan de productie gebonden zijn (steun aan de werkgelegenheid, werkingstoelagen, ...).

b. Maatregelen "lage lonen"

Dit type maatregelen steunt op de idee dat laaggeschoolde en dus, laagproductieve personen moeilijk werk vinden omwille van de vereiste productiviteit, die op haar beurt afhangt van de hoge loonkosten. Om het gedecentraliseerd en gereguleerd model, dat een verpaupering van bepaalde werknemers inhoudt, te vermijden, komt het er op aan met deze maatregelen de niet-loonkosten van de arbeid voor de lage lonen te verminderen. Bovendien zal de wijziging van de prijs van de factor arbeid op lange termijn een substitutie van kapitaal door arbeid tot gevolg hebben.

Dit type maatregelen kan interessant zijn voor de buurtdiensten, juist omwille van de zwakke productiviteitswinsten van die activiteiten. Drie elementen mag men echter niet uit het oog verliezen:

- de loondruk, die zal trachten de in die activiteiten tewerkgestelde personen op een laag loon te houden, te meer omdat het erop aankomt via die maatregelen een prijsdaling in de hand te werken;
- door de prestaties te laten uitvoeren door lage loontrekkers, de versterking van het begrip "klusjes", dat aan die activiteiten wordt toegekend, een weinig gunstig element in termen van kwaliteit en professionalisering van die activiteiten;
- tenslotte, het belang van de verlaging van de loonkost indien men de vraag wil solvabiliseren.

Men kan zich echter vragen stellen omtrent de doeltreffendheid van maatregelen van vermindering van de niet loonkosten op die activiteiten en niet op lage lonen gerichte maatregelen ter verlaging van de niet-loonkosten, waardoor men de drie vermelde problemen en de neveneffecten in andere sectoren of een gevaarlijk spelletje door een prijzenconcurrentie met de lageloonlanden zou kunnen vermijden. In dat geval komen wij terug op de idee van een sociaal MARIBEL, waarbij men aan werknemers in bepaalde sociale sectoren, die nauw bij de buurtdiensten aanleunen, lagere niet-loonkosten zou kunnen toekennen.

c. Maatregelen "verhoging van het inkomen"

De maatregelen ter verhoging van het inkomen (verhoging van de lonen en van de sociale toelagen of belastingverlaging) kunnen een onrechtstreekse weerslag op het verbruik van die diensten hebben. De grotere koopkracht, zoals in het relatieve prijzen-model, kan de solvabilisering van de vraag in de hand werken. Economisch gezien is het op gang gebrachte mechanisme verschillend omdat men in dat geval en verschuiving van de inkomenscurve vaststeld. De prijzen en verbruiksgewoonten blijven onveranderd.

Op korte termijn zal de weerslag zwak zijn, op lange termijn relatief. De door het Planbureau uitgevoerde simulaties omtrent een niet gerichte dienstencheque, wat dus dicht bij een eenvoudige inkomstenverhoging aanleunt, waren ter zake veelzeggend.

d. “Op dienstverlener gerichte” maatregelen

De maatregelen om met name bepaalde categorieën van ondernemingen te steunen, kunnen een onrechtstreekse weerslag op het verbruik van buurtdiensten hebben. De toegekende steun, bv. aan de KMO's of aan sociaal-economische ondernemingen, kan immers een kostendaling mogelijk maken en dus de solvabilisering van de vraag bevorderen.

De omvang van de weerslag hangt af van het belang van het type buurtdienst-bedrijf en van de omvang van de toegekende steun. Om een weerslag van enig belang te verkrijgen zal de overheid een zeer duur beleid moeten voeren, gelet op de kostendaling, nodig voor een werkelijke solvabilisering en op het relatieve belang van de “buurtdienst”-bedrijven in het geheel van de gesteunde ondernemingen.

Als wij veronderstellen dat één bedrijfstype (bv. sociaal-economisch) erg geconcentreerd is in de buurtdiensten, dan kan een steun die hen wordt toegekend om de buurtdiensten uit te bouwen, een zeer belangrijke weerslag hebben. Men mag echter neveneffecten voor gelijkaardige bedrijven, die andere activiteiten uitoefenen, en concurrentievervalsing met andere bedrijfstypes in de buurtdiensten niet uit het oog verliezen.

Het debat omtrent dit soort maatregelen wordt momenteel gevoerd in samenhang met bepaalde voorstellen in de VS in verband met bedrijven van het R-type (R staat voor Responsibility, met name op sociaal vlak) en in België in verband met de inschakelingsbedrijven, de Handelsvennootschappen met Sociaal Oogmerk en, meer in het algemeen, in verband met gedifferentieerde steun naargelang van het aanwervingsgedrag van de ondernemingen. De norm, nl. inschakeling van werklozen, voor dit soort maatregelen zal ons leiden naar een andere manier van tussenkomen, waarbij zowel op de dienstverleners als op de werklozen gemikt wordt. Dit wordt verder in de tekst besproken.

3. DE MAATREGELLEN TER INSCHAKELING VAN WERKLOZEN

De maatregelen om werklozen opnieuw aan het werk te zetten kunnen al dan niet op, met de buurtdiensten vergelijkbare activiteiten, gericht zijn. Zij vormen echter een afzonderlijke categorie behalve voor wat hun hoofddoel betreft. Er werden immers heel wat maatregelen genomen om de zeer zwakke productiviteit van bepaalde categorieën van werklozen te compenseren via een financiële steun bij de aanwerving en een degressieve toelage voor de arbeidskost. Dit is met name het geval voor de jonge werklozen, omwille van hun gebrek aan ervaring, en voor de langdurig werklozen. Via die maatregelen wil men de selectiviteit op de arbeidsmarkt afstoppen. Juist die maatregelen, die een verlaging van de loonkost mogelijk maakten, werden zeer dikwijls voor de buurtdiensten gebruikt. Dit hangt samen met de zwakke productiviteit van die activiteiten. Immers, de daling van de loonkost, als gevolg van die maatregelen, wijzigt de loonkost per eenheid product niet, omdat men, in het algemeen, de lagere productiviteit van de opnieuw aan het werk gezette werkloze wil compenseren. De onderneming heeft er dus geen bijzonder voordeel bij. In de buurtdiensten, daarentegen, kan men stellen dat de productiviteit, nodig om de activiteit uit te voeren, en die van de opnieuw aan het werk gezette werkloze ongeveer gelijk zijn. Als de daling van de arbeidskost niet

langer dient om de zeer zwakke productiviteit van de werkloze te compenseren dan kan ze een element van solvabilisering van de vraag worden.

a. “Op de werklozen maar niet op de activiteit gerichte” maatregelen

Heel wat steun voor de aanwerving van werklozen gaat naar de marktsector. Denken wij maar aan het Banenplan en aan de Aanwervingspremie in België en het “Contrat initiative emploi” (CIE) in Frankrijk.

Het verrekenen van de neveneffecten vormt een essentieel element bij de evaluatie van de beleidsmaatregelen inzake werkgelegenheid. Een neveneffect kan men omschrijven als het feit dat een bedrijf een langdurig of jonge werkloze aanneemt om de toelage, die aan die werkloze wordt toegekend, op te strijken, terwijl die onderneming hoe dan ook zinnens was een nieuwe werknemer aan te werven. In bepaalde gevallen geldt dit voor 80% van de aanwervingen, waaraan een dergelijk voordeel gekoppeld is. Het gaat hier dus om een zuivere overdracht van de gemeenschap naar de ondernemingen, zonder dat er werkelijk jobs gecreëerd worden omdat er geen nieuwe activiteiten tot stand komen.

Een dergelijke kritiek slaat nergens op indien de doelstelling de inschakeling van werklozen en niet de jobcreatie is. Niettemin kan men zich afvragen of het niet mogelijk is de inschakeling en de jobcreatie met elkaar te combineren. In dat verband wijzen wij erop dat er in de buurtdiensten minder neveneffecten zijn omdat zij beantwoorden aan een nieuwe vraag en dus aan nieuwe activiteiten.

Voor de CIE (en zijn voorloper, het “Contrat retour à l’emploi”) stellen wij vast dat die maatregelen in zeer grote mate in de KMO’s (70% van het CIE-gebruik in ondernemingen met minder dan 10 werknemers) en dan vooral in de dienstensector gebruikt worden.

b. “Op werklozen en dienstverleners gerichte” maatregelen

Dit soort maatregelen wordt meestal “inschakeling langs economische weg” genoemd en heeft betrekking op inschakelingsbedrijven. Zij komen in Europa steeds meer voor. Schematisch gezien bewegen die inschakelingsbedrijven zich rond twee actiepolen, waarvan:

- de eerste met de opleiding samenhangt,
- en de tweede met de ontginning van nieuwe activiteiten.

In het eerste geval vindt men de inschakelingsbedrijven in de traditionele sectoren zoals de bouwnijverheid. Die bedrijven willen een opleiding via het werk geven, hetgeen de basis vormt voor de herinschakeling. In een eerste tijd, vreesden de producenten uit de traditionele sectoren een oneerlijke concurrentie omdat de ondernemingen en de tewerkgestelde werknemers subsidies ontvingen. Nochtans dienen de toelagen alleen maar om de zeer lage productiviteit van de werknemers in inschakelingsbedrijven te compenseren, waarbij de verkoopprijs op de markt gelijk blijft. Doordat zij een opleiding geven, komen de inschakelingsbedrijven de handelsbedrijven uit de sector ten goede. Dit is een typisch voorbeeld van de positieve externaliteiten van een opleiding.

Het tweede geval heeft meer betrekking op de buurtdiensten. Het gaat om de ontwikkeling van activiteiten in de door de handelsondernemingen of Staat verwaarloosde of nog niet ontwikkelde, niet-traditionele sectoren. Ook hier werden door de lagere loonkosten en de lage intrinsieke productiviteit aan de inschakelingsbedrijven ontwikkelingsmogelijkheden geboden.

ATELIER-SCHOLEN EN AMBACHTSHUIZEN - SPANJE

(Programma's de Esquelas-Taller y Casas de Oficio)

In het kader van dit programma kunnen de jongeren van minder dan 25 jaar op de arbeidsmarkt ingeschakeld worden dank zij een dubbele beroepsopleiding. De praktische uitoefening van het beroep gebeurt in het kader van de sanering van het patrimonium en van nationale cultuurgoederen, van historische gebouwen en natuurbeheer. Activiteiten ter verbetering van de kwaliteit van het leven in de steden - sociale dienstverlening, milieu - en andere activiteiten van openbaar nut komen eveneens in aanmerking voor zover zij de deelnemers een praktische ervaring verschaffen en hen op de arbeidsmarkt inschakelen.

Tijdens de permanente opleiding krijgen de deelnemers een oriëntatie, raadgevingen en informatie omtrent hun beroep. Anderzijds krijgen zij een middenstandsopleiding met als doel de oprichting van nieuwe bedrijven te stimuleren. Zij krijgen technische raadgevingen omtrent het zoeken naar een job en de mogelijke beroepsvooruitzichten.

Via dit programma werden 2200 acties i.v.m. het behoud van het artistiek en cultureel patrimonium mogelijk. Bovendien werd heel wat beroepskennis, eigen aan dit soort van sanering, ontwikkeld.

c. "Op werklozen en activiteiten gerichte" maatregelen

Heel wat maatregelen werden rechtstreeks genomen in activiteiten die dicht bij de buurtdiensten aanleunen of er een deel van overlappen. Het gaat om maatregelen in de social-profit sector. Voorbeelden zijn PRIME, DAC en IBF in België, het "Contrat emploi solidarité" (CES) in Frankrijk, het ABM-programma in Duitsland, de "Divisions auxiliaires du travail" (DAT) in het Groothertogdom Luxemburg, de BANENPOOLS, 40000 BANENPLAN en 20000 BANENPLAN in Nederland.

Die gesubsidieerde arbeidsplaatsen, voorbehouden aan (met name jonge en langdurig) werklozen en gericht op activiteiten in de social-profit sector of activiteiten van openbaar nut hebben de ontwikkeling van heel wat activiteiten mogelijk gemaakt. Denken wij maar aan de groene jobs (jobs i.v.m. het milieu) in Frankrijk met het CES.

Dit soort maatregelen staat in het middelpunt van de discussie omtrent de activering van het passieve arbeidsmarktbeleid (werkloosheidsvergoedingen). Immers, gelet op de structurele werkloosheid en onvoldane collectieve of sociale behoeften, kan de omvorming van werkloosheidsvergoedingen in loon of aanwervingssteun, om aan die behoeften te voldoen, nuttig lijken. Een paar bedenkingen bij deze aanpak:

- de mogelijkheid om "openbare" jobs te creëren zonder dat dit de Staat te veel kost (goedkopere, soepeler arbeidsplaatsen). Hierbij moet men zich vragen stellen omtrent de budgettaire beperkingen in tal van overheidsdepartementen (de discussie omtrent het groot aantal CES in het departement "Onderwijs" in Frankrijk is ter zake veelzeggend). Dit probleem is niet vreemd aan de administratieve compartimentering in de meeste landen, compartimentering die trouwens nog versterkt wordt door de administratieve decentralisatie. Zo krijgen wij de "slechte" departementen, die geld kosten, en de "goede", die de ontvangsten innen. Maar de ontvangsten van de ene vloeien voor een gedeelte voort uit de uitgaven van de andere. De berekeningen in verband met de kosten van de werkloosheid (werkloosheidsvergoeding en verlies aan sociale

- en fiscale ontvangsten) tonen nochtans duidelijk de voordelen van een beleid tot jobcreatie aan;
- de duurzaamheid en de professionalisering van die jobs is dikwijls in de tijd beperkt omdat zij afhangen van toelagen, die meestal degressief zijn en een vaste periode van het jaar beslaan (6 maand, 1 jaar, ...);
 - is het begrip “social-profit” relevant? Wij stellen vast dat de grens tussen de marktsector en de social-profit sector vervaagt. Activiteiten, die traditioneel tot de social-profit sector behoorden, gaan steeds meer voor de marktsector open. Het klassieke voorbeeld is het afvalbeheer. Wij zien hier, immers, steeds meer particuliere bedrijven, die contracten met de lokale overheden afgesloten hebben. De schaarste, een doodgewoon begrip in de economie, begint in die sector een prijsregulerende rol te spelen, schaarste niet op het vlak van de afval maar op dat van de mogelijkheden tot storten of verbranden. Die mogelijkheden hangen af van door de Staten toegepaste reglementen of belastingmaatregelen. Het onderscheid tussen marktsector en social-profit sector lijkt dus steeds meer te vervagen.

Die verschillende elementen zullen wij terugvinden in de op “activiteiten en dienstverleners” gerichte maatregelen zoals de overheidsdiensten en de rechtstreekse productietoelagen.

4. DE OP DE ACTIVITEITEN GERICHTE MAATREGELLEN

a. “Enkel op activiteit gerichte” maatregelen

i. Model “reglementering”

De Staat kan een bepaald verbruik voorschrijven, aanzwengelen of verbieden en kan aldus de voorkeur van de consument veranderen. Denken wij maar aan de veiligheidsgordel, drugs, de etikettering, de eco-verpakkingen, ... In de buurtdiensten zien wij dergelijke pogingen. Die tussenkomsten zijn meestal, maar niet altijd, gegrond op overwegingen van openbaar nut, zoals de veiligheid en de volksgezondheid. Is er bv. niet opnieuw sprake van het inzetten van pompbedienden en conciërges? Maar dergelijke pogingen, die een meerkost voor de gebruiker inhouden, kunnen alleen maar lukken als ze begeleid worden door de noodzakelijke “reglementering”.

De toestand in Japan lijkt een combinatie van twee systemen: het model “relatieve prijzen” en het model “reglementering”. Zoals de Directeur Generaal van het onderzoek in het “Japan Institute of Labour” onlangs verklaarde *“the productivity of nontradable goods industries is low, and the rise in wages and income in these industries was only possible by passing the increased costs on to consumers in the form of higher prices or fees. For this reason, there are large differences between domestic prices and those in overseas markets. The difference is most conspicuous in consumer goods. That came about in consequence of the shutting out of competition through the government’s indulging, protectionist policies”*⁵.

5. Akira Takanashi, “Evolution and System of Employment policies in Post-War Japan”, Vijfde EU-Japan Conferentie, EG en Japans Ministerie van Arbeid 1995, p. 13.

ii. Model “verbruikstoelage”

Laat ons vooraf verduidelijken dat een verbruikstoelage neerkomt op een toelage aan de prestatie, aan de daad. In het geval van een verbruikstoelage, echter, is de ontvanger de begunstigde (de consument). Deze kan de toelage al dan niet “in eigen handen” krijgen. Anders gezegd, de door de dienstverlener opgegeven prijs, die al zijn kosten dekt, is niet de door de begunstigde werkelijk betaalde prijs, omdat die ook nog de toelage omvat.

Die wijze van betoelaging biedt het voordeel dat de structureringsvoorwaarden van het aanbod niet verstoord worden. Bovendien kan door dit mechanisme de prijsverlaging beter worden afgestemd op de gezinstoestand en de financiële situatie van de begunstigde (voor meer bijzonderheden terzake, zie ook “op de begunstigten gerichte maatregelen”).

In de praktijk biedt die zogenaamde verbruikstoelage, die m.a.w. de consument ten goede komt, eerder “psychologische” voordelen zowel voor de begunstigde als voor de dienstverlener: het gaat immers niet om een klusje, om een dienst die in abnormale omstandigheden onder de prijs verleend wordt.

De dienstencheques behoren tot die groep van toelagen. In feite vormt de dienstencheque een vereenvoudiging van het proces dat het mogelijk maakt het verbruik van bepaalde activiteiten te subsidiëren. Het is in eerste instantie een cheque, zoals de bankcheque, m.a.w. een geschreven document waarmee rechtspersonen of natuurlijke personen een betaling aan derden verrichten. Maar, bovendien, geeft dit recht op een kostenverlaging. Die kostenverlaging kan worden gefinancierd door de overheid of door andere instellingen, zoals een onderneming, een verzekeringsmaatschappij, een mutualiteit, ... Een dienstencheque vloeit voort uit een maatregel ter subsidiëring van het verbruik en gaat er niet aan vooraf.

Het is een betalingswijze met drie kenmerken:

- een mogelijkheid om ze op de begunstigten, de betrokken diensten en de dienstverleners te richten;
- een mogelijkheid om de prijzen te verlagen of de koopkracht te verhogen;
- uitgifte via vrijwillige aankoop of georganiseerde en/of genegocieerde verdeling.

De dosering van die drie kenmerken maakt het mogelijk een hele reeks dienstencheques te bedenken. De PWA-cheque is er één voorbeeld van, de “chèque-emploi-service” in Frankrijk een ander. In beide gevallen worden de aspecten “prijsverlaging” en “gericht op bepaalde activiteiten” naar voor geschoven, waarbij de aankoop van cheques vrijwillig blijft. De restaurant-cheque geeft een prijsverlaging, hetgeen een voordeel in natura is, waardoor de koopkracht, bij een georganiseerde en genegocieerde verdeling onder de werknemers, kan worden verhoogd. Dit geldt eveneens voor de formule van dienstencheques gebruikt in de op aanvraag van de Koning Boudewijnstichting uitgevoerde simulaties en voor de nieuwe in Frankrijk aangeboden mogelijkheden.

De invoering van de dienstencheques veronderstelt niet a priori een tussenkomst op het vlak van het dienstenaanbod. De enige vereiste is dat de accrediteringsvoorwaarden voor het ontvangen van dienstencheques als betaling gerespecteerd worden. De accreditering kan de oprichting van diensten, markt-, niet-markt- en sociale bedrijven, waar de arbeid tegen normale arbeidsmarktvoorwaarden verricht wordt, in de hand werken. Doordat zij een schakel vormen tussen de consument en de dienstverlener, verhinderen die

“intermediaire” bedrijven dat die activiteiten met diverse vormen van dienstbaarheid gelijkgesteld worden. Niets, echter, weerhoudt de overheid ervan de accrediterings- of goedkeuringsvoorwaarden, die een bepaald soort producent zouden kunnen bevoordelen, vast te leggen.

WIJZIGING VAN “CHÈQUE-EMPLOI-SERVICE” IN FRANKRIJK

Als gevolg van het succès van de “chèque-emploi-service” in 1995, nl. 20000 met voltijdse banen overeenkomstige nieuwe jobs in de sector, wou de Franse regering het toepassingsveld van die maatregel uitbreiden en de hinderpalen voor de ontwikkeling van nieuwe jobs in de dienstverlening aan personen uit de weg ruimen. De op 29 januari 1996 goedgekeurde wet wil:

- de “chèque-emploi-service” uitbreiden tot de jobs van meer dan acht uur per week of van meer dan vier opeenvolgende weken (waarbij de werkgever, in dat geval, verplicht wordt een vereenvoudigd, schriftelijk arbeidscontract op te stellen, waarvoor een door de sociale partners uitgewerkt type-contract voorhanden is);
- de ondernemingscomité’s, of bij gebrek daaraan, de ondernemingen zelf ertoe aanzetten hun werknemers, die thuis voor de huishoudelijke of gezinstaken iemand tewerkstellen of die een beroep doen op een in het kader van de dienstverlening aan personen erkende instelling of onderneming, een financiële tegemoetkoming toe te kennen; die tegemoetkomingen zullen worden vrijgesteld van sociale lasten en loontaks tot een maximum bedrag, dat bij decreet op 1000 frank per maand zou moeten worden vastgelegd, maar zullen binnen de belasting op het inkomen belastbaar blijven (zonder te worden afgetrokken van het in het kader van de belastingvermindering voor gezinsarbeid af te houden bedrag aan uitgaven);
- vanaf 1 april 1996, een bijdrage voor beroepsopleiding invoeren die gelijk is aan 0,15% van het bedrag van de lonen ten lasten van de werkgevers van huispersoneel;
- het erkenningsveld uitbreiden tot de ondernemingen die zich uitsluitend met huishoudelijke en gezinstaken bezighouden zodat particulieren, die er een beroep op doen, kunnen genieten van de belastingvermindering, die op gezinsarbeid van toepassing is (tot nog toe was die erkenning voorbehouden aan instellingen voor dienstverlening aan personen).

THE DANISH HOME SERVICE SCHEME

Deze maatregel omvat de twee volgende dimensies:

- nationale omkadering *via* een subsidie waardoor de vraag solvabel kan worden gemaakt,
- beheer van vraag en aanbod op lokaal niveau *via* de rol van de gemeenten om de bedrijven te accrediteren, controle uit te oefenen en informatie te geven over het bestaande aanbod.

Via deze maatregel wordt het eveneens mogelijk het aanbod te professionaliseren en te structureren want de vestiging van bedrijven er door in de hand wordt gewerkt. Het gaat om een eenvoudige maatregel aangezien er geen sprake is van administratieve verrichtingen, cheques of belastingaftrek (dus *ex post* ten opzichte van de consumptie). Het bedrijf dat de subsidie ontvangt, zorgt voor de aftrek van belastingen en bijdragen. Nochtans gaat het om een subsidie op aanvraag want het is de consument die de subsidie "draagt".

Voor de Staat is het een neutrale maatregel aangezien de verschillende belastingen (BTW en belasting op het inkomen van de werknemer) en de sociale bijdragen gelijk zijn aan het subsidiebedrag. Er zijn vrijwel geen neveneffecten want toen er van die maatregel nog geen sprake was, gebeurden deze activiteiten ofwel in het zwart, ofwel in het kader van thuisproductie (niet monetaire economie). De Staat kan een grotere bonus geven wanneer werklozen worden aangeworven als gevolg van de inkringing van de werkloosheidsbegroting. Er zij vermeld dat er geen dubbele subsidiëring plaats heeft aangezien de banen niet kunnen profiteren van een "public salary supplement".

De reële marktprijs (90 DKK) ligt ietwat hoger dan de prijs van het zwartwerk (70 DKK) dat een referentie vormt voor dit soort activiteiten. Men kan echter stellen dat de consument er voordeel bij heeft of onverschillig blijft want in deze bedrijven is de productiviteit van de werknemers groter dan die van zwartwerkers. Het is trouwens deze factor die de groei van de ondernemingen moet mogelijk maken want zonder productiviteitswinst blijven de kosten van een onderneming (algemene kosten, omkaderingskosten, ...), zelf indien zij gesubsidieerd wordt, groter dan de kosten van een zelfstandige in het zwart.

Becijferd voorbeeld:

Uurloonkost waarvan	125,6 DKK
- verplichte voorheffingen 45%	56,5 DKK
- netto loon 55%	69,1 DKK
Diverse kosten	14,4 DKK
BTW 25%	35,0 DKK
Totale kost	175,0 DKK
Subsidie	85,0 DKK
Reële kost gebruiker	90,0 DKK
Belastingontvangsten (BTW + P.O.)	91,5 DKK
Budgettaire kost (of <i>bonus</i> indien -)	-6,5 DKK

Evaluatie: nadat deze maatregel ongeveer een jaar werd toegepast - wat kort is voor een omkaderingsmaatregel die aan de markt de verantwoordelijkheid laat om zich te organiseren - werden ongeveer 2000 voltijdse banen gecreëerd. Dit cijfer kan laag lijken, vooral wanneer men het aantal bedrijven (meer dan 3500) in aanmerking neemt. Men zou kunnen besluiten dat er enkel individuele ondernemingen worden gecreëerd. In een eerste fase was dit inderdaad het geval, maar na enkele maanden stelt men vast dat er echte bedrijven worden opgericht zoals sommige filialen van Amerikaanse groepen die gespecialiseerd zijn in de schoonmaak bij particulieren of sommige takken van Deense bedrijven voor industriële schoonmaak.

iii. Model inzake een prijswijziging van de substituten

Een maatregel die gericht is op activiteiten kan eveneens worden toegepast door de substituutprijs te wijzigen via een tarifair of fiscaal beleid.

De klassieke voorbeelden hebben betrekking op de milieuproblematiek. Inderdaad, een hogere prijs van de afvalstorting bevordert de recyclage en een hogere prijs van het water kan het beheer van de rivieren ten goede komen. Op dat vlak en gezien dit soort van maatregel, zijn er duidelijk een aantal externaliteiten. Zulks kan ook het geval zijn op andere domeinen zoals de vervoersector (maatregel ter bevordering van een minder vervuilende manier van vervoer zoals het spoor, via de belasting op andere vormen van vervoer). Dergelijke beleidsmaatregelen impliceren echter de ontwikkeling van een algemene strategie want bijvoorbeeld recyclage is enkel zinvol wanneer de gerecycleerde producten opnieuw gebruikt en gecommmercialiseerd kunnen worden.

Zoals reeds onderstreept, stelt men op milieugebied een nieuwe maar steeds toenemende concurrentie vast tussen de bedrijven uit de handelssector en die uit de niet handelssector. Hopelijk - maar misschien is het de taak van de Staat om bepaalde regels vast te leggen - zal deze concurrentie leiden tot complementariteit tussen deze twee soorten van bedrijven. Het partnership op dat vlak kan, zoals voor veel andere buurtdiensten, de economische en sociale ontwikkeling bevorderen.

De effecten op de werkgelegenheid kunnen uiteenlopend zijn: grotere activiteit die de Overheid wenst te steunen en geringere "substituutactiviteit". Die vraagstelling over het saldo van de jobcreatie is vrij logisch aangezien dit soort maatregel uiteindelijk niet rechtstreeks op de werkgelegenheid maar op de activiteit is gericht.

Als voorbeeld citeren we het geval van de CO₂-belasting die bedoeld is om via een vermindering van de CO₂-uitstoot het milieu te beschermen, maar waarvan de ontvangsten kunnen dienen om maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid te ondersteunen zodat op die manier het verlies van banen wordt opgevangen in sommige activiteiten die door die belasting getroffen worden.

DE RECYCLAGE VAN AFVAL IN DENEMARKEN

In Denemarken werd in 1987 gestart met een beleid inzake afvalrecyclage. Het afvalbeheer valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten die het afval verzamelen en verwerken. Als tegenprestatie kunnen de gemeenten een overheidssubsidie aanvragen. De financiering van dit beleid steunt op een belasting die gekoppeld is aan de ingraving of de verbranding van het afval. Bovendien werden wetsbepalingen ingevoerd betreffende de selectieve ophaling en werden akkoorden gesloten met professionele organisaties voor bijvoorbeeld de ophaling van verpakkingen, de vernietiging van auto's, de recyclage van koelkasten, ... Het is de bedoeling in het jaar 2000 54% van het afval te kunnen recycleren. Momenteel is dat 35% .

b. De "op activiteit en prestatieverlener gerichte" maatregel

Gelet op het algemeen belang (en/of positieve externaliteiten) van de consumptie van die activiteiten maar ook van de jobcreatie die er uit voortvloeit, kan de overheid de verantwoordelijkheid op zich nemen de productie rechtstreeks te organiseren via de ontwikkeling van openbare diensten of onrechtstreeks via werkingstoelagen.

Indien het enkel gaat om jobcreatie, kan beoogd worden zones te creëren om de werkgelegenheid aan te passen.

Er zij evenwel genoteerd dat de mechanismen die betrekking hebben op de ondersteuning van de productie losgekoppeld kunnen worden van de kwantitatieve en kwalitatieve behoeften. Het gaat hier om dezelfde problematiek als in een planeconomie.

i. Overheidsdiensten

Gelet op de karakteristieke kenmerken van sommige met de sociale diensten vergelijkbare buurtdiensten, zouden de overheidsdiensten op dat vlak een rol van betekenis kunnen spelen. Dit was het geval in de noordelijke landen. Men stelt echter vast dat de overheid niet van plan is om zelf in te staan voor de oprichting van buurtdiensten. Is dit een verontrustende vaststelling? Over het algemeen is het antwoord negatief aangezien de buurtdiensten geen productie door de overheid vereisen. Het feit dat de overheid niet optreedt als producent, betekent niet dat overheidssubsidie nutteloos zou zijn. In het kader van de buurtdiensten zou de Staat meer borg kunnen staan voor uitvoerbare ontwikkelingsvoorwaarden dan een gerant.

Concurrentie is een stimulans voor vooruitgang en innovatie. Omtrent heel wat buurtdiensten wordt vaak nagedacht en geëxperimenteerd buiten de overheidssector. De recente interesse van de Staat voor deze activiteiten heeft trouwens meer te maken met de zorg om werklozen opnieuw in te schakelen dan met een strategie om nieuwe activiteiten te ontwikkelen.

ii. Model productiesubsidie

De Overheid kan haar verantwoordelijkheid als “producent” - als die bestaat - delegeren naar andere organismen die zij zal subsidiëren voor het uitvoeren van vooraf vastgelegde taken. Rekening houdend met de gekozen doelstellingen, kan zij eveneens productiesubsidies toekennen enkel met de bedoeling de gebruikte hoeveelheden te vergroten.

De “economische” vraag is dus te weten welk type van markt de Staat beoogt:

- een open markt, waar de concurrentie speelt,
- een gesloten markt waar het monopolie heerst.

De belangrijke zonië essentiële naleving van de normen inzake kwaliteit en beroepsbewaamheid is van bijkomstig belang in dit debat aangezien de Staat de voorwaarden voor subsidieverlening kan bepalen. Via deze criteria kan de Overheid dit soort hinderpalen, die trouwens vaak voorkomen in de dienstenactiviteiten, weg werken.

De manier van subsidiëring kan bepalend zijn in die keuze tussen een open of een gesloten markt. Werkingssubsidies hebben de neiging het aantal producenten te beperken omdat, in het kader van een vooraf vastgelegd budget, de Overheid meestal werkingssubsidies toekent aan een welbepaald aantal producenten.

De gezinshulp ontvangt in de meeste lidstaten van de Europese Unie werkingssubsidies zodat de aan de rechthebbenden de gevraagde prijs kan worden verlaagd. Er zij vermeld dat deze subsidies vaak ontoereikend zijn om aan alle aanvragen tegemoet te komen. De ontoereikendheid van de subsidies vloeit voort uit het feit dat de budgetten vooraf zijn vastgelegd. De subsidiëring gebeurt ex ante en houdt in veel gevallen geen rekening met de ex post positieve effecten van jobcreatie op de overheidsbudgetten.

Omgekeerd lijken de prestatiesubsidies, “gedragen” door de consument of de producent, een gunstig effect te hebben op de concurrentie. Dit is het geval in het Verenigd Koninkrijk waar de regering besloten heeft kinderoppas-cheques (childcare vouchers) toe te kennen aan de ouders van jonge kinderen zodat zij een beroep kunnen doen op de diensten van particuliere crèches. In dit geval is er een actie van de overheid maar wel in het kader van een concurrentieel systeem.

c. De “op activiteit en begunstigde gerichte” maatregel

Een maatregel die gericht is op de activiteiten, is ook gericht op de begunstigten.

Eerst en vooral door de keuze zelf van de activiteiten die de Overheid wenst te stimuleren. De diensten voor hulp aan afhankelijke bejaarden en de diensten voor kinderopvang richten zich naar een welbepaalde doelgroep. Men kan zich trouwens afvragen of steun aan de thuisdiensten geen hulp betekent voor vrouwen die buitenhuis werken of willen werken want dit soort diensten kan hen helpen beroeps- en gezinsleven te combineren.

Op de tweede plaats, kan overheidssteun afhangen van een aantal bijkomende criteria zoals het inkomensniveau, de gezinsomvang, de graad van afhankelijkheid...⁶

De combinatie van die twee hoofdlijnen lijkt vrij courant en normaal wanneer men rekening houdt met de redenen van een overheidstegemoetkoming die tot doel heeft de consumptie van een aantal diensten te verhogen. Dit herverdelingsbeleid kan vergeleken worden met een discriminerend beleid dat de vraag zou kunnen segmenteren.

In de nieuwe mechanismen inzake subsidie van de vraag zoals de dienstencheques, is deze herverdelingdimensie vaak aanwezig maar jammer genoeg in degressieve zin. De systemen inzake belastingaftrek (systeem van terugbetaling of subsidiëring *ex post*), die in België worden toegepast via de PWA-cheques en in Frankrijk via de chèques-emploi-service, vertonen de neiging de koopkracht van personen met een hoog inkomen te vergroten. Er bestaan mogelijkheden om dit proces om te keren, denken we maar aan de forfaitaire en niet proportionele aftrekbaarheid op de inkomens.

Daarentegen is het zinvol het gebruik van dienstencheques te stimuleren bij de hogere inkomensklassen die op korte termijn door hun financiële middelen en hun consumptiegewoontes deze activiteiten kunnen co-financieren. Men kan met grote zekerheid stellen dat deze categorie van personen nu al een beroep doet op dit soort van diensten, zij het op informele basis. De “marktvoorwaarden” zouden dus voor iedereen dezelfde kunnen zijn, bijvoorbeeld door een tegemoetkoming aan te bieden die kan concurreren met zwartwerk terwijl aan personen met een laag inkomen een bijkomende tegemoetkoming wordt verleend. Zulks is reeds vaak het geval voor de “gezinshulp” waar via overheidssteun de prijs voor mensen met een laag inkomen aanzienlijk kan worden verlaagd en waar de mensen een beroep doen op hulp in het zwart van zodra de gevraagde prijs hoger is dan de prijs van het zwartwerk.

6. In de zeer talrijke regelingen inzake productiesubsidie, bestaan er voor een zelfde activiteit verschillende prijzen die afhankelijk zijn van de bijdragemogelijkheden van de rechthebbende.

INSERSO-SUBSIDIE AAN VAKANTIES VOOR BEJAARDEN - SPANJE

Omdat men had vastgesteld dat de toeristische capaciteit (400000 plaatsen in 3400 hotels aan de Middellandse Zee-kust) tijdens de zomerperiode (mei tot september) slechts in zeer geringe mate wordt benut en er dus sprake is van seizoenwerkloosheid, geeft de Spaanse regering sinds enkele jaren aan de Spaanse 65-plussers een subsidie om hun vakantie te "consumeren" buiten die zomerperiode. Door dit subsidieprogramma konden in het laagseizoen ongeveer 20000 banen worden gecreëerd en goedkope vakanties worden aangeboden aan ongeveer 365000 personen per jaar.

Volgens ramingen betekent de kost voor de Staat die ongeveer 40% van de basisuitgaven financiert - vooral overnachtingen en vervoer - een nuloperatie (de Staat is zelfs min of meer begunstigde) als gevolg van de besparingen (werkloosheidsuitkeringen) en de nieuwe ontvangsten die uit de activiteit voortvloeien (sociale bijdragen en belastingen van de werknemers, BTW, ...).

AFHANKELIJKHEIDSVERZEKERING - DUITSLAND

Sinds 1 januari 1995 moet iedere burger die sociaal verzekerd is, een bijdrage leveren aan een afhankelijkheidsverzekering, ongeacht of hij aangesloten is bij een verplicht wettelijk stelsel of een particulier verzekeringsorganisme.

Over het algemeen is 90% van de bevolking verzekerd bij het wettelijk openbaar stelsel en zijn de overige 10% aangesloten bij particuliere maatschappijen.

Om te vermijden dat de werkings- en personeelskosten onnodig oplopen, werden de recentelijk opgerichte afhankelijkheidskassen gekoppeld aan de reeds bestaande kassen voor ziekteverzekering. Zelfs al zijn de kassen op 1 januari 1995 begonnen met het innen van de bijdragen, toch worden de uitkeringen van de afhankelijkheidsverzekering slechts betaald vanaf 1 april 1995. Zij hangen onder andere af van de graad van afhankelijkheid en het soort huisvesting van de rechthebbenden (thuis, rusthuis, verzorgingstehuis).

Het recht op zorgen die sedert 1 april 1995 door de afhankelijkheidsverzekeringen ge(co)financierd worden, is slechts voorzien voor zorgen die verstrekt worden ofwel thuis bij de afhankelijke persoon, ofwel bij zijn familieleden. Afhankelijke personen die in een rusthuis of in een onthaalinstelling voor gehandicapten wonen, kunnen eveneens aanspraak maken op prestaties indien de zorgen in de woonplaats zelf worden verstrekt. De zorgen echter waarvoor hospitalisatie nodig is, komen momenteel niet in aanmerking, en dit tot juli 1996, de datum waarop de tweede fase van de wet van kracht wordt.

Iedere persoon die kiest voor een prestatie in natura doet een beroep op personeel dat meestal afhangt van een organisatie die gespecialiseerd is in thuisverzorging. Om echter te genieten van financiering door de afhankelijkheidsverzekering moet hij er vooraf voor zorgen dat een contract wordt afgesloten tussen de afhankelijkheidskas en de organisatie voor thuisverzorging. Indien daarentegen de afhankelijke personen een financiële tegemoetkoming wensen te krijgen en dus zelf willen instaan voor de organisatie en het beheer van hun verzorging, zijn het in de praktijk meestal de familieleden, vrienden of burens die hun de nodige zorgen zullen verstrekken. In dergelijk geval zal een expert van de afhankelijkheidskas beslissen over de gegrondheid van de toe te passen maatregelen. Voor elk soort van prestatie, in natura of als financiële bijstand, werden grensbedragen vastgelegd.

ZELFREDZAAMHEID PRESTATIE - FRANKRIJK (PROJECT, TOEPASSING VOORZIEN OP 1/1/97)

De Franse regering heeft het plan opgevat een “zelfredzaamheid-prestatie” te creëren die zou worden toegepast vanaf 1 januari 1997 voor 400000 afhankelijke thuiswonende 60-plussers (d.w.z. personen die hulp nodig hebben van een derde voor hun dagelijkse handelingen) (het gaat om iets minder dan 4% van het totaal aantal 60-plussers die momenteel 20% van de totale bevolking vertegenwoordigen en 33,7% in 2050). Deze maatregel zou later uitgebreid worden tot 238000 afhankelijke personen die in rusthuizen wonen.

Deze dienst zou betaald worden in natura, bijvoorbeeld in de vorm van zelfredzaamheid-cheques (volgens het model van de chèque emploi-service die in feite geld is met een welbepaalde bestemming). Deze prestatie heeft tot doel betere resultaten te behalen in het creëren van nieuwe banen (geraamd op 50000-60000 eenheden) aangezien zij zal dienen om rechtstreeks de personen of diensten te betalen die instaan voor hulp aan afhankelijke personen.

Deze dienst zou maximaal 4300 FF per maand mogen kosten en in verhouding staan met het inkomensniveau (een maximum inkomen van netto 9250 FF).

De prestatie zou 20 miljard FF kosten waarvan één deel ten laste valt van de Departementen (6 miljard) en het andere gefinancierd wordt door de Staat via een Solidariteitsfonds dat gespijsd wordt door de CSG (die dus enigszins hervormd zal moeten worden om over bijkomende middelen te kunnen beschikken).

Er zij vermeld dat deze afhankelijkheidstoelage in twee opzichten verschilt van het in Duitsland geldende stelsel

- het Duitse stelsel vormt een nieuwe pijler voor de sociale zekerheid binnen een concept van sociale verzekering terwijl het in Frankrijk gaat om een bijstandstelsel.
- In Duitsland wordt de dienst betaald in speciën met evenwel verschillende bedragen indien de afhankelijke persoon facturen kan voorleggen.

d. De “opactiviteit, werkloosheid, begunstigde en dienstverlener” gerichte maatregel

Men kan stellen dat de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA) in België een van de zeer zeldzame gevallen vormen van een dergelijke doelgerichtheid op deze vier in aanmerking genomen dimensies. De PWA-stelsel is inderdaad afgestemd op

- uiteraard de activiteiten aangezien er een activiteitenlijst is opgemaakt;
- de werklozen aangezien enkel werklozen deze activiteiten mogen presteren in het kader van het PWA-stelsel;
- op de begunstigden aangezien zij moeten beantwoorden aan een aantal voorwaarden (particulier zijn, een VZW, ...) en recht hebben op een tegemoetkoming in functie van hun belastbaar inkomen (zie echter de eerder geformuleerde opmerkingen betreffende het herverdelingseffect);
- op de dienstverleners in direct verband met de afstemming op de werklozen.

Een “volledige” afstemming vormt als dusdanig geen probleem alhoewel er een marktsegementering ontstaat die weinig bevorderlijk is voor de economische en sociale vooruitgang. In dit welbepaald geval kunnen er daaromtrent vragen rijzen want voor de dynamiek van de ontwikkeling is het absoluut nadelig de

overheidstegemoetkoming te beperken tot de tewerkstelling van werklozen en ze aldus in dit statuut af te zonderen. Men constateert geen enkele poging tot inschakeling of professionalisering van de arbeid. Bovendien vormt dit stelsel een concurrentie voor het zwartwerk in termen van prijzen en werkt het ook de toename ervan in de hand (aankoop van een uur in het PWA-systeem in plaats van zwartwerk uitgevoerd door dezelfde persoon op andere uren).

Omgekeerd, zijn de PWA's op twee vlakken positief in het debat over de buurtdiensten:

- de opsporing van de behoeften;
- een lokaal beheer van vraag en aanbod inzake buurtdiensten.

D. Besluiten

1. NAAR EEN AFSTEMMING OP "ACTIVITEITEN"

De verschillende maatregelen om buurtdiensten uit te bouwen (zie tabel 4) zijn mettertijd veranderd.

TABEL 4 Mogelijke maatregelen

	VRAAG	PRODUCTIE
ALGEMEEN	<p>Verhoging van de koopkracht (inkomenseffect)</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Verhoging van de lonen</i> - <i>Toename van de sociale transferten</i> - <i>Belastingverlaging</i> 	<p>Prijzdaling als gevolg van een kostendaling waardoor de koopkracht toeneemt (prijseffect)</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Daling van de lonen</i> - <i>Verhoging van de subsidies</i> - <i>Verlaging van de sociale bijdragen</i> - <i>Belastingverlaging</i>
AFGESTEMD OP DE WERKNEMER	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Toename van de consumptie van goederen of diensten, geproduceerd door sommige categorieën van werknemers</i> - <i>Sensibiliseringsacties, imagebuilding, sociaal label, ...)</i> 	<p>Bijsturing van een verschil in productiviteit tussen werknemers</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Verlaging van de sociale bijdragen van sommige werknemers</i> - <i>Daling van de lonen voor sommige werknemers</i> - <i>Subsidie voor sommige werknemers</i>
AFGESTEMD OP DE ACTIVITEIT	<p>Bijsturing van een verschil in productiviteit tussen werknemers</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Toename van de in natura betaalde sociale transferten</i> - <i>Subsidie voor de consumptie van sommige activiteiten</i> - <i>Belastingaftrek voor de consumptie van sommige activiteiten</i> - <i>Openbare aankopen (consument = de Staat)</i> 	<p>Relatieve prijsdaling voor sommige activiteiten</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Verhoging van de taksen of de prijs van sommige substituten</i> - <i>Subsidie voor sommige activiteiten (inclusief overheidsbanen)</i> - <i>Verlaging van sociale bijdragen voor sommige activiteiten</i> - <i>Activering van de werkloosheidsvergoedingen</i> - <i>Gedifferentieerde loonontwikkeling</i> - <i>Reglementeringen</i>

Voor de jaren '80 werden algemene maatregelen ter ondersteuning van de globale vraag ontwikkeld. Het ging om maatregelen in verband met loonsverhoging, toename van de sociale transferten, belastingverlaging. Die maatregelen hebben een vrij beperkt effect gehad op de buurtdiensten vooral omdat er geen afstemming was. Momenteel worden die maatregelen veel minder toegepast, in sommige gevallen om redenen van competitiviteit en in andere gevallen om budgettaire redenen. Het enige actuele aspect in termen van algemene maatregelen betreft het macro-economisch kader waarbinnen, naar men hoopt, de loonmatiging zal leiden tot een prijsdaling in de industriële sectoren omdat de stijging van de productiviteit er groter is dan die van de lonen. Door die prijsdaling kan de koopkracht groter worden en dus kan die verhoging worden gebruikt voor de aankoop van diensten met lagere productiviteitswinst.

Er werden eveneens een aantal buurtdiensten opgericht die gekoppeld waren aan de openbare of sociale diensten. Zowel omwille van budgettaire redenen als omwille van de aard zelf van sommige buurtdiensten heeft men een zekere desaffectatie van de Staat kunnen vaststellen wat betreft de rechtstreekse productie van die activiteiten.

Sinds de jaren 80 stelt men vast dat de algemene beleidsmaatregelen die op de vraag zijn gericht, werden omgebogen naar beleidslijnen betreffende het aanbod en de herinschakeling van werklozen via tegemoetkomingen bij de aanwerving die hun lagere productiviteit moet compenseren. Op die manier heeft men kunnen vaststellen dat heel wat beleidsmaatregelen ter bevordering van de buurtdiensten in rechtstreeks verband staan met de strijd tegen de werkloosheid.

Via die maatregelen kunnen werklozen worden aangeworven die subsidies of bijdrageverlagingen genieten waardoor deze activiteiten worden bevorderd via een verlaging van de arbeidskost. Dit soort van beleidsmaatregelen houdt echter een aantal beperkingen in:

- in termen van persoonlijke ontwikkeling van de tewerkgestelde werknemers en in termen van het imago van die activiteiten. Men spreekt van klussen omdat ze "door werklozen worden gedaan".
- In termen van kwaliteit van de verleende dienst vooral door gebrek aan vorming en professionaliteit.
- In termen van duurzaamheid van de job aangezien de operatie solvabel is terwijl de werknemer recht heeft op een subsidie. Wanneer deze persoon geen recht heeft op een subsidie, geeft hij deze activiteit op en men werft een nieuwe werknemer aan die wel recht heeft op een subsidie.

Momenteel stelt men vast dat de werkgelegenheidsmaatregelen evolueren naar een afstemming dit keer niet meer op de werknemers maar eerder op de activiteiten door er maatregelen aan te koppelen die verband houden met de vraag. De dienstencheques en de consumptietoelagen voor sommige activiteiten zijn daar voorbeelden van. Men denkt eveneens aan de sociale toelagen die in natura worden betaald en dus afgestemd zijn op bepaalde diensten zoals het stelsel van afhankelijkheidsuitkering voor bejaarden in Duitsland. Sommige fiscale beleidsmaatregelen die tot doel hebben de belasting op de consumptie van sommige producten of diensten (zoals de verpakkingen of de afvalstorting) te verhogen, behoren eveneens tot die maatregelen die afgestemd zijn op de consumptie en banen kunnen creëren aangezien de huidige economische marktvoorwaarden er door gewijzigd worden.

Die evolutie sluit aan bij de filosofie van de Europese Commissie betreffende de omkadering van de steun aan de werkgelegenheid. In haar richtlijnen stelt de Commissie inderdaad⁷ "de werkgelegenheidssteun betreffende activiteiten die

niet het voorwerp zijn van uitwisseling tussen lidstaten (bijvoorbeeld de buurtdiensten, sommige lokale werkgelegenheidsinitiatieven) vallen niet onder de toepassing van artikel 92" (controle op overheidssteun)".

2. NAAR EEN GLOBALE STRATEGIE

Om de hinderpalen in verband met de behoeftenbevrediging weg te werken en aldus te zorgen voor de geschikte ontwikkelingsvoorwaarden, is overheidsingrijpen noodzakelijk. Deze acties kunnen velerlei vormen aannemen en op verschillende politieke actierreinen en talrijke personen betrekking hebben. De ervaringen in verschillende lidstaten van de Europese Unie getuigen van de diversiteit van de gebruikte middelen en benaderingen.

Binnen het kader van die economische en sociale beleidsmaatregelen kan het werkgelegenheidsbeleid een centrale plaats innemen. Alhoewel dit beleid niet de enige invalshoek vormt voor de ontwikkeling van deze activiteiten, kan het toch dienen als katalysator door een beroep te doen op de energie en de ervaringen van andere beleidsmaatregelen.

In dit verband kan het nodig zijn een nieuw onderzoek te wijden aan de klassieke vormen van tegemoetkoming van het werkgelegenheidsbeleid die de voorkeur geven aan een afstemming per categorie van personen zoals jongeren of langdurig werklozen. Verschillende lidstaten hebben daarover reeds nagedacht en nieuwe instrumenten toegepast.

Een afstemming op activiteiten zet er ons toe aan op verschillende fronten te werken. We moeten tegelijk vraag en aanbod in overweging nemen en ook praten over ontwikkelingsstrategieën.

Wil men resultaten behalen, dan moet het om een globale strategie gaan: de behoeften analyseren, de hinderpalen wegwerken, de nodige kwalificaties ontwikkelen, het juridisch en fiscaal kader aanpassen, helpen bij de structurering van het aanbod door steun aan het ondernemerschap en de investeringen, een solvabele vraag vergemakkelijken en de resultaten evalueren. In het kader van deze globale ontwikkelingsstrategie, moet men steeds bedenken dat alle factoren die essentieel zijn voor de groei van die activiteiten, in detail moeten worden onderzocht. Ook al zijn ze onmisbaar, het zijn niet de beleidsmaatregelen inzake solvabilisering van de vraag waardoor deze activiteiten ontwikkeld kunnen worden.

Het gaat er dus niet zozeer om een werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen die de activiteit als een exogeen gegeven beschouwt dan wel om de concrete opstarting van nieuwe activiteiten mogelijk te maken. Dank zij dit debat kan men de instrumenten van het werkgelegenheidsbeleid beschouwen als werkelijke hefboomen voor economische ontwikkeling.

Die afstemming op nieuwe activiteiten - nieuw in de zin dat heel wat nieuwe behoeften momenteel nog onbeantwoord blijven - levert ons ook elementen om de vaak geuite kritiek te weerleggen als zou het beleid inzake steun aan de werkgelegenheid te duur zijn. Door een dergelijke afstemming wordt het inderdaad mogelijk de substitutie- en neveneffecten te verminderen. De bevrediging van die nieuwe behoeften creëert nieuwe banen zoals elke nieuwe behoeftenbevrediging die het productieniveau verhoogt.

7. J.O. van 12/12/95 C/334/5.

De ontwikkeling van deze activiteiten biedt nog een ander opmerkelijk voordeel: de inschakeling van personen waarvan de kwalificaties onvoldoende zijn volgens de eisen van de industrie. Door rekening te houden met de behoeften moet het mogelijk worden om, in het kader van een activering van het passieve werkgelegenheidsbeleid, nuttig en valoriserend werk te verschaffen aan de opnieuw tewerkgestelde werklozen.

Het is eveneens van fundamenteel belang rekening te houden met de lokale dynamiek in de ontwikkeling van buurtdiensten. Het beleid moet toegespitst zijn op de kleine steden en dorpen want vaak is dit de enige plaats waar men echt de vraag kan observeren en het aanbod beheren. Het nationale omkaderingsbeleid (belastingen, reglementeringen) vormt slechts een noodzakelijke maar ontoereikende voorwaarde om de ontwikkeling van deze activiteiten te waarborgen. Het is ook op dit niveau dat men kan pogen reële inschakelingsprogramma's te bepalen die sociale economie, overheidsacties en handelseconomie associëren. De voorbeelden tonen ons dat de inschakeling van personen die zich in een precaire situatie bevinden, gebeurt via gedecentraliseerd partnership.

Het verbruik van arbeidsintensieve diensten subsidiëren: macro-economische en budgettaire benadering

MICHEL SAINTRAIN EN CATHERINE STREEL
(FEDERAAL PLANBUREAU)

Tekst vertaald uit het Frans

In punt A vindt men een opsomming van enkele officiële uitspraken in verband met de ontwikkeling van de buurtdiensten, gevolgd door een analyse van het belang dat men in sociaal-politieke kringen aan deze sector hecht. Nadien wordt dieper ingegaan op de economische verantwoording voor een overheidsinterventie terzake en op de gepastheid van politieke initiatieven, gericht op de werkgelegenheid van de “minder-geschoolden”.

Punt B behandelt de resultaten van een kwantificeringsoefening van de macro-economische en budgettaire weerslag van een subsidiëringsbeleid, dat ernaar streeft de structuur van het particulier verbruik om te buigen in een meer werkgelegenheidsintensieve richting. De determinanten van die weerslag worden in de verf gezet, net als de verschillende toepassingsmodaliteiten van een dergelijk beleid.

Tot besluit vindt u in punt C bedenkingen omtrent de budgettaire houdbaarheid en de macro-economische gegrondheid van een beleid dat activiteiten met een hoog gehalte aan laag-geschoolde arbeid met lage productiviteit subsidieert, als instrument om het tewerkstellingsgehalte van de groei duurzaam te versterken.

A. De ontwikkeling van buurtdiensten: een tewerkstellingsbeleid

1. DE BUURTDIENSTEN IN HET SOCIAAL-POLITIEKE DEBAT

a. De verklaringen

De ontwikkeling van de buurtdiensten komt steeds meer vooral één van de maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid, die door de Belgische én Europese politieke wereld voorgesteld of besproken worden.

Het Witboek van de Commissie van de Europese Gemeenschap (1993) vermeldt dat *de ontwikkeling van arbeidsintensieve dienstenactiviteiten, mede gepaard gaande met een grotere mate van liberalisering, alsmede van nieuwe activiteiten op bij voorbeeld sociaal, cultureel en milieugebied, evenals op het terrein van de gezondheidszorg of de kwaliteit van het leven in het algemeen, volgens de meeste lidstaten belangrijke tewerkstellingsperspectieven biedt. Tussen andere grote doelstellingen suggereert het Witboek het anticiperen op en versnellen van de ontwikkeling van nieuwe banen en nieuwe activiteiten, met name arbeidsintensieve. Dit omvat het benutten van het potentieel van het MKB en het ontwikkelen van nieuwe banen in de milieusector en de dienstverlening...* De

voorgestelde specifieke acties beogen onder meer *de totale integratie van de vrouwen op de arbeidsmarkt waar jobs zouden moeten gecreëerd worden in de diensten- en goederensector die nog niet binnen de markt opgenomen werd en die vandaag waargenomen wordt ofwel door niet-bezoldigde of door in't zwart vergoede vrouwenarbeid*. Het Witboek doet een oproep om de groei... op vlak van gezinshulp aan te moedigen. Men moet de waarde van deze sector zoals die vandaag beschouwd wordt, verhogen en de behoeften aan gekwalificeerd personeel doen toenemen.

De besluiten van het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie in 1993, vermelden, tussen de op nationaal vlak te nemen acties *de ontwikkeling van de tewerkstelling in verband met het voldoen aan nieuwe behoeften verbonden met de kwaliteit van het leven en de milieubescherming*.

Waar men het heeft over *activiteiten, die aan de sociale dienstverlening gekoppelde jobs (kinderopvang, bijstand aan bejaarden, gehandicapten of gezinnen)* omvatten..., legt het "Flynn-rapport" van 1994 de nadruk op het feit dat *de jobcreërende activiteiten op plaatselijk vlak welig tieren maar dat het potentieel en de noodzaak om een groot aantal nieuwe domeinen inzake werkgelegenheidsgroei, zoals zij in het Witboek werden bepaald, te ontwikkelen... nog moeten worden aangeboord...*

Ter gelegenheid van de Europese Top te Essen einde 1994, werd nogmaals beklemtoond dat *de bijdrage van het economisch groeiproces op de middellange termijn zeker onmisbaar is wil men de werkloosheid terugdringen, maar dat deze groei moet aangevuld worden door een belangrijke, concrete en gerichte, inspanning, om de arbeidsintensiviteit van de groei te verhogen. In dit opzicht moeten acties ondernomen worden, die het groeiproces zelf niet aantasten, en die gericht zijn op... de aanmoediging van de ontwikkeling van nieuwe vindplaatsen van werkgelegenheid en activiteiten, in het bijzonder op vlak van de sociale dienstverlening, ...*

In haar Rapport omtrent de Werkgelegenheid (1994) blijft de OESO dubbelzinnig in verband met de ontwikkeling van laag-productieve activiteiten. De betrokken paragraaf wil een samenvatting geven van somtijds tegenstrijdige overwegingen. Men leest er dat *de nieuwe mogelijkheden inzake werkgelegenheid ongetwijfeld van de particuliere sector zullen moeten komen omdat de begrotingstekorten en de weerstand tegen de idee van hogere belastingen een gevoelige uitbreiding van de overheidssector in de meeste landen onmogelijk maken*. Na gewezen te hebben op het belang van de ontwikkeling van hoog-technische en hoog-productieve jobs, zegt het rapport dat *de nieuwe jobs waarschijnlijk laag-productieve en slecht betaalde jobs zullen zijn. Vanuit zeker oogpunt is dit weinig wenselijk. Maar er bestaat wel degelijk een uitdrukkelijke vraag naar dergelijke jobs, vooral in de niet-marktsector, om een groot aantal laaggeschoolde werklozen aan het werk te kunnen zetten. Het komt er op aan een beleid uit te werken dat met beide overwegingen rekening houdt. Waarschijnlijk moeten belastingverlagingen of toelagen aan de werkgelegenheid voor de creatie van laag-betaalde jobs worden vermeden, behalve wanneer de staten er van overtuigd zijn dat dit soort stimuli op sociaal vlak heel wat opbrengt. Maar tegelijkertijd mag men ook geen maatregelen nemen die de creatie van dit soort jobs verhindert, of moet men er tenminste het afschrikkingseffect van verminderen*.

De State of het Union van de Belgische Regering, september 1994, stelt dat *de Regering de mogelijkheden zal onderzoeken van een dynamisering van de werkgelegenheid binnen de buurtdiensten ten einde daar duurzame jobs te creëren, in het bijzonder door het opzetten van formules zoals de dienstencheques*.

Een jaar later, in oktober 1995, preciseert de Belgische regering dit voornemen binnen het meerjarenplan voor werkgelegenheid: *na de evaluatie van de PWA's zal men de mogelijkheid onderzoeken om nieuwe jobs te creëren in de buurtdiensten door een aangepaste politiek, die hoofdzakelijk betrekking zal hebben op de arbeidskost en de financieringsmodaliteiten. In 't bijzonder, zal men de mogelijkheid onderzoeken van een "multi-dienstencheque". Deze formule van een enige cheque zou zowel voor PWA-diensten, voor erkende instellingen als voor werknemers kunnen gebruikt worden. Voor de andere personen, die een hulp van derden nodig hebben, zal men eveneens de mogelijkheid onderzoeken om een verhoogde tegemoetkoming van hulp van derden toe te kennen onder de vorm van specifieke diensten-cheques, hetgeen hen moet toelaten toegang te hebben tot noodzakelijke huishoudelijke diensten.*

Het ontwerp van Toekomstcontract voor Werkgelegenheid dat het voorwerp was van gesprekken tussen de Belgische regering en de sociale partners (versie van 18 april 1996) vermeldt dat binnen het kader van de bestrijding van het zwartwerk zal onderzocht worden *in welke mate het invoeren van een systeem van handelscheques hiertoe een zinvolle bijdrage kan leveren... Bovendien, geeft de opvang van nieuwe en/of versterkte maatschappelijke behoeften aanleiding tot het scheppen van nieuwe activiteiten. Dit moet in de hand gewerkt worden door specifieke maatregelen, die tevens het zwartwerk indijken... Er zal met de sociale gesprekspartners overleg worden gepleegd over de ontwikkeling van buurtdiensten met een evaluatie van de ervaringen terzake in onze buurlanden in al zijn aspecten... In dit overleg zullen tevens de resultaten van de PWA's worden geëvalueerd en het stelsel worden verbeterd mbt. het statuut van de betrokkenen teneinde het gebruik van dit stelsel te bevorderen...*

b. De beweegredenen

Het feit dat de ontwikkeling van de zogenaamde "buurtdiensten" steeds meer in de politieke verklaringen voorkomt weerspiegelt duidelijk de huidige crisis in de werkgelegenheid.

De werkloosheid is inderdaad overweldigend; gelet op de zeer lage activiteitsgraad in België, is het probleem van de onder-tewerkstelling nog zorgwekkender. De ondernemingen en de overheid, traditioneel de economische agenten die jobs creëren, slagen er niet in een betekenisvolle bijdrage aan het wegwerken van de werkloosheid te leveren, en dit om verschillende redenen:

- de economische groei is zwak, de binnenlandse vraag is tamelijk futloos, de sterke concurrentie op de markten vraagt om vernieuwingen van productie- en organisatieprocedures, die steeds minder arbeidsintensief zijn;
- anderzijds wordt de werkgelegenheid in de publieke sector beperkt door de budgettaire beperkingen, die de overheid zichzelf oplegt.

De kleine actieradius van het nationale economisch beleid, ten opzichte van de multinationale dimensie van de economie, dreigt bovendien de doeltreffendheid van de traditionele instrumenten van het macro-economisch beleid te beperken.

Het lijkt er dus op dat wij voor de jobcreatie in laatste instantie op de economische agent "gezinnen" zullen moeten rekenen, met name op het vlak van de dienstverlening aan personen.

De activiteiten binnen de buurtdiensten aan personen bevatten a priori weinig of geen spits technologie, zijn arbeidsintensief en kennen een trage technische vooruitgang wegens de decentralisatie van hun productie, waardoor schaalvoordelen voorkomen worden. Hun ontwikkeling zal het arbeidsgehalte, en meer bepaald van de groei, het gehalte aan laaggeschoolde arbeid, doen toenemen.

Het is dus begrijpelijk dat deze sector de interesse van politieke kringen wegdraagt; zij willen immers de doeltreffendheid van hun actie optimaliseren in termen van vermindering van de werkloosheid, ingezette middelen.

Het belang dat de politieke wereld aan de dienstverlening aan personen hecht wordt nog versterkt door het feit dat er een consensus bestaat omtrent het bestaan van “onvoldane behoeften”: de buurtdiensten zouden die behoeften, waaraan, zowel de overheid als de particuliere sector niet kunnen voldoen, misschien kunnen invullen.

Bovendien gaat men er, in bepaalde kringen, vanuit economisch oogpunt, steeds meer van uit dat bepaalde sociale transferten, en in het bijzonder de vervangingsinkomens voor de werklozen, ten minste gedeeltelijk nuttig geheroriënteerd kunnen worden naarr een subsidiëringsbeleid van de werkgelegenheid, waardoor de aanwending van die overheidsfondsen optimaler zou verlopen. Vandaar dat de overheid van plan lijkt om, in bepaalde mate, de ontwikkeling van de buurtdiensten, op de een of de andere wijze te subsidiëren.

Hoewel de behoeften bestaan en de potentiële arbeidskrachten voor handen zijn, zou de afwezigheid van een markt voor de buurtdiensten te verklaren zijn door de relatieve duurte van die diensten te wijten aan de hoge arbeidskosten. Subsidiëringsmaatregelen waardoor de prijzen zouden drukken, kunnen dus een afdoend middel zijn om die vindplaatsen van nieuwe jobs aan te boren.

Budgettair gezien valt een dergelijk subsidiëringsbeleid slechts te overwegen, enerzijds vanwege de aanwezigheid van potentiële arbeidskrachten in de werkloosheid, en, anderzijds vanwege het zeer zwakke kapitaalgehalte van die activiteiten. In het tegenovergestelde geval zou de noodzaak om investeringen te financieren de begrotingsuitgave per gecreëerde arbeidsplaats heel wat duurder maken.

In deze bijdrage trachten wij een paar macro-economische en budgettaire kwantificeringselementen van een dergelijk beleid aan te brengen. Het lijkt vooraf nuttig even bij de volgende punten stil te staan:

- de werkloosheid van “laaggeschoolden”
- de economische verantwoording van een toelage aan het verbruik van die diensten, waarvoor de aanwezigheid van onvoldane behoeften reeds werd aangehaald.

2. DE WERKLOOSHEID VAN “LAAGGESCHOOLDEN”

Men kan zich afvragen of het wel nodig is het werkgelegenheidsbeleid -expliciet of impliciet- op de “laaggeschoolden” te richten. Het scholingspeil van de werknemers kan volgens verschillende normen geïnterpreteerd worden, maar er zijn niet steeds statistieken beschikbaar. Algemeen wordt aanvaard dat het scholingspeil, waarvan het hoogst behaalde diploma een benadering is, een correct uitgangspunt kan zijn. Onder laaggeschoold verstaat men iemand die enkel lager middelbaar onderwijs gevolgd heeft.

In 1995 (cfr.tabel 1), telde men 301000 uitkeringsgerechtigde volledig werklozen met een hoger diploma dan dat van het lager secundair onderwijs, d.i. meer dan 60% van alle uitkeringsgerechtigde volledig werklozen. Tussen 1977 en 1995 is het arbeidsaanbod voor laaggeschoolden¹, blijven dalen, voornamelijk voor hen die alleen maar de lagere school gedaan hebben. Tot het midden van de tachtiger jaren is de vraag naar laaggeschoolden (d.i. de werkgelegenheid) sneller gedaald

dan het aanbod en is hun werkloosheid toegenomen. Nadien dalen de werkgelegenheid en de werkloosheid voor laaggeschoolden evenredig.

Bij het bekijken van de cycli 1986-1991 en 1991-1994 zien wij dat, wanneer de werkgelegenheid van de hooggeschoolden stijgt in een periode van economisch herstel, die van de laaggeschoolden daalt. Tijdens een recessie, komt de stijging van de werkloosheid, a fortiori, voort uit de sterke daling van de laaggeschoolde arbeid, terwijl de hooggeschoolde arbeid zich stabiliseert en zelfs groeit.

Men weet trouwens dat er in periodes met hoge en hardnekkige werkloosheid een “over-kwalificatie” van de arbeidsplaatsen ontstaat: door de overvloed aan potentiële arbeidskrachten, kunnen de werkgevers op het vlak van de vereiste scholing hogere eisen stellen. Bijgevolg, mogen wij stellen dat, in een periode met hoge werkloosheid, elk beleid, dat gericht is op jobcreatie, zelfs van geschoolde jobs, in fine kan leiden tot een daling van de werkloosheid van de laaggeschoolden, door arbeidsplaatsen ingenomen door “over-gekwalificeerd” personeel vrij te maken. Er zij echter op gewezen dat, hoewel elke daling van de werkloosheid ten goede komt aan de “meest geschoolden van de laaggeschoolden”, de “minst geschoolden van de laaggeschoolden” altijd het laatst worden aangeworven.

TABEL 5 Werkgelegenheid en werkloosheid volgens het I.A.B., naar diploma (duizendtallen en percent van het totaal)²

	1977		1986		1995		1995
	Werkgelegenheid	Werkloosheid	Werkgelegenheid	Werkloosheid	Werkgelegenheid	Werkloosheid	U.V.W. ^a
Lager onderwijs	1502 (42,3%)	176 (66,1%)	786 (22,3%)	155 (35,1%)	508 (13,4%)	93 (23,9%)	169 (34,6%)
Lager middelbaar onderwijs	881 (24,8%)	52 (19,4%)	1112 (31,6%)	154 (35,0%)	865 (22,8%)	122 (31,5%)	132 (26,9%)
Hoger middelbaar onderwijs	621 (17,5%)	26 (9,6%)	894 (25,4%)	95 (21,6%)	1308 (34,5%)	130 (33,3%)	108 (22,0%)
Hoger	547 (15,4)	13 (5,0)	733 (20,8%)	37 (8,3%)	1113 (29,3%)	44 (11,3%)	41 (8,3%)
Overige	/	/	/	/	/	/	40 (8,2%)
TOTAAL	3551 (100%)	267 (100%)	3525 (100%)	441 (100%)	3794 (100%)	389 (100%)	490 (100%)

a. Uitkeringsgerechtigde volledig werklozen RVA op 30 juni.

In de toekomst zal het werkloosheidsprobleem door de bevolkingsontwikkeling ongetwijfeld een andere dimensie krijgen.

1. d.i. de laaggeschoolde beroepsbevolking, die de effectief werkenden en de werklozen omvat.
2. Bron: 1977, NIS (Volkstelling) en RVA (Maandelijks Bulletin op 30 juni); 1986 en 1995, NIS (Enquête omtrent de arbeidskrachten - definitie I.A.B.).

De door het NIS uitgewerkte bevolkingsvooruitzichten voorspellen een tamelijk uitgesproken daling van de beroepsbevolking, die rond 2050 haar laagste punt zou bereiken. De projecties van het Federaal Planbureau, opgesteld op basis van het MALTESE-model, tonen, in een scenario met trendmatige groei van de vrouwelijke activiteitsgraad en met stagnatie van de werkgelegenheid in de particuliere sector, een belangrijke daling van de beroepsbevolking (op het laagste punt in 2037) en van de werkloosheid.

Tussen 2000 en 2030 zou de beroepsbevolking met ongeveer 290000 eenheden dalen en de werkloosheid met circa 250000 eenheden, hetgeen 3,7% van de totale bevolking is t.o. 6,2% in 2000 (cfr.tabel 2).

Die resultaten zijn verkregen met hypothesen die de trends eerder instandhouden en dus zeer voorzichtig zijn voor wat het verloop van de werkgelegenheid betreft. Ongeacht andere, meer optimistische scenario's blijkt uit die projecties dat de werkloosheid, zelfs op haar laagste punt (omstreeks 2037), toch nog 370000 eenheden zou bedragen, d.i. iets minder dan 2/3 van de huidige werkloosheid. De werkloosheid blijft dus belangrijk en zal de minst geschoolden blijven treffen, rekening houdend met het feit dat de laaggeschoolden in de toekomst gemiddeld hoger geschoold zullen zijn dan vandaag³.

TABEL 6 Werkgelegenheid en werkloosheid, ontwikkeling op lange termijn (in percentage van de totale bevolking)⁴

	1970	1985	1995	2000	2015	2030	2045
Werkgelegenheid	38,4%	36,6%	37,0%	36,9%	36,0%	35,5%	36,0%
Werkloosheid ^a	0,7%	5,5%	6,2%	6,2%	5,2%	3,7%	3,8%
Niet-actieven op werkzame leeftijd	23,9%	25,3%	22,6%	21,6%	22,3%	19,1%	17,5%
Overige	37,0%	32,6%	34,2%	35,3%	36,5%	41,7%	42,7%
Beroepsbevolking (duizend-tallen)	3766	4150	4382	4425	4314	4139	4138
Werkloosheid (duizendtal-len)	67	544	629	640	541	387	398

a. Dit cijfer omvat: de "uitkeringsgerechtigde volledig werklozen", de "oudere werklozen", de "overige verplicht ingeschreven" werklozen en de "vrije niet-werkende werkzoekenden".

Kortom, de voorbije en toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt lijken de toepassing van specifieke acties ter ontwikkeling van werkgelegenheid voor laaggeschoolden te rechtvaardigen.

3. Daar het aantal mensen dat alleen maar lager onderwijs genoten heeft niet meer toeneemt als gevolg van de verlenging van de schoolplicht.

4. Bron: N.I.S. (Bevolkingsstatistieken; Bevolkingsvooruitzichten tegen 2050), M.A.T. (Ontwikkeling van de beroepsbevolking tot 1992), Federaal Planbureau (MALTESE-model).

3. EEN SUBSIDIE VOOR HET VERBRUIK VAN BUURTDIENSTEN OM BETER AAN DE BEHOEFTE TE VOLDOEN

a. De “behoeften”?

De discussie (cfr. infra) omtrent de economische betekenis van het begrip “onvoldane behoeften” niet te na gesproken, zien wij dat het bestaan van niet voldane behoeften dikwijls een argument vormt om een beleid inzake de ontwikkeling van buurtdiensten aan personen te rechtvaardigen. Aan die behoeften zou dan niet worden voldaan door de overheid of de niet-marktsector -omdat zij dit niet als hun taak beschouwen of omdat de diensten, die zij aanbieden, beperkt zijn- en evenmin door de privésector omwille van de hoge arbeidskosten en dus van het gebrek aan solvabiliteit van de vraag ten opzichte van de prijs die nodig is om de economische leefbaarheid van de activiteit te garanderen. Indien behoeften inderdaad onvoldaan zijn, dan is dat omdat er zich een vraag vormt die door een gebrek aan aanbod of door beperkte inkomsten niet gerealiseerd wordt.

Er bestaan verschillende soorten onvoldane behoeften: behoeften die voortvloeien uit ontwikkelingen in de bevolking en de cultuur: stijging van het aantal bejaarden, verandering van de gezinsstructuur, een steeds grotere neiging om taken die vroeger tot de privé sfeer behoorden naar buitenstaanders over te hevelen, hogere vrouwelijke activiteitsgraad, met gevolgen voor het inkomen en de vrije tijd, enz.

Hoewel men het dikwijls over “nieuwe” behoeften heeft, mogen wij zeggen dat, in een aantal gevallen, het niet noodzakelijk om nieuwe behoeften gaat maar wel om behoeften, die door de tijd heen niet vervuld werden of waaraan werd voldaan door zelf-productie of door de verborgen economie, of ook nog om behoeften, waaraan nu niet meer maar vroeger wel werd voldaan in gezinsverband of omdat het aanbod van collectieve diensten minder beperkt was. Het zou beslist juister zijn niet de behoeften, maar wel de manier van eraan te voldoen “nieuw” te noemen; of dit nu een marktgebonden of niet-marktgebonden aanbod is al moet dit wel leiden tot bijkomende werkgelegenheid. Die behoeften, waaraan nu niet wordt voldaan binnen het legale circuit vormen een groot potentieel van bijkomende werkgelegenheid.

b. Waarom buurtdiensten?

Het woord “behoefte” is in feite dubbelzinnig. In de economische theorie zijn de behoeften -welke dan ook- onbepaald, en hun “omzetting” in werkelijke vraag hangt af van de inkomens, de relatieve prijzen en de voorkeuren van de consumenten. Er bestaan dus heel wat goederen en diensten waarvan men het verbruik zou kunnen stimuleren door middel van een subsidie in de vorm van een hogere koopkracht of een lagere prijs. Waarom zich dan richten op de buurtdiensten?

- De buurtdiensten zijn een beschermde sector met een hoog gehalte aan werkgelegenheid en een kleine inhoud aan kapitaal, hetgeen dus de zekerheid geeft dat een subsidie aan het verbruik omgezet wordt in een maximum aantal arbeidsplaatsen (cfr. supra).
- Bovendien vormt een beleid gericht op de dienstverlening aan personen een maatschappelijke keuze die steunt op het feit dat men van mening is dat de ontwikkeling van die diensten, in termen van welvaartsbijdrage en positieve externaliteiten, meer voordelen biedt dan wanneer men andere diensten of goederen zou gaan promoten. De eventuele toepassing van een beleid ter

bevordering van de buurtdiensten zou voortvloeien uit een politieke overweging, gesteund op een toekomstvisie van wat wenselijk is...

- Sommigen, tenslotte, zijn van mening dat de ontwikkeling van een marktsector van buurtdiensten aan personen past in een historische beweging van een groeiende marketing van de menselijke activiteit en van een verschuiving van de activiteiten van de huiselijke sfeer naar de marktsfeer (cfr. supra het citaat uit het Witboek waarin gesuggereerd wordt om de ontwikkeling van nieuwe arbeidsplaatsen te anticiperen).

c. Waarom een subsidie?

Als er een politieke wil is om sociale doelstellingen te verwezenlijken, dan is een overheidsuitgave, alleen al omwille van een sociaal-politieke keuze, verantwoord. Om ideologische of begrotingsredenen is dit argument om een subsidiëringsbeleid inzake dienstverlening aan personen te rechtvaardigen echter weinig geschikt; er worden eerder andere argumenten naar voor gebracht die meer betrekking hebben op de werking van de arbeidsmarkt of op de belemmeringen voor jobcreatie.

Het beleid ter ontwikkeling van de buurtdiensten gaat ervan uit dat de omzetting van de behoeften inzake buurtdiensten in een werkelijke, op een markt gerichte vraag, zwak is. Het gebruikte argument is de hoge kosten, bijgevolg, de hoge prijs van de arbeidsintensieve dienstverlening aan personen. In het algemeen, stellen wij vast dat de prijsinflatie van producties, met een hoog werkgelegenheidsgehalte hoger is dan de algemene prijsevolutie. Enerzijds leidt het loonvormingsproces in België tot situaties waarbij de loonstijgingen in alle sectoren beïnvloed worden door de sterke productiviteitsstijgingen in enkele sleutelsectoren⁵. Anderzijds zijn de fiscale en parafiscale voorheffingen op arbeid, die de belangrijkste productiefactor van de buurtdiensten vormt, bij ons zeer hoog in vergelijking met de heffingen op andere productiefactoren. De diensten met een hoge inhoud aan werkgelegenheid en een zwakke productiviteit zijn dus uiterst benadeeld.

Bijgevolg trekt het zwartwerk de aandacht in de diensten met een hoog werkgelegenheidsgehalte. De neiging om op frauduleuze wijze te ontsnappen aan de belastingen is universeel, hetgeen des te meer tot uiting komt naarmate de controle zwak is en de stimulans groot. Voor zwartwerk is de stimulans -namelijk de winst gemaakt door het niet betalen van de verplichte bijdragen op de inkomsten uit arbeid- groot. De in de verborgen economie toegepaste prijzen bevatten immers geen belastingen. Waarschijnlijk zouden intensievere, repressieve controles, die trouwens op dat vlak allesbehalve gemakkelijk zijn, ertoe leiden dat die activiteiten verdwijnen, eerder dan dat ze "wit" worden. Een subsidiëringsbeleid ter vermindering van de belastingdruk op de lonen, daarentegen, zou de vraag naar diensten met een hoog gehalte aan laag-productieve arbeidskrachten doen toenemen en kan dus een wapen in de strijd tegen het zwartwerk zijn, door deze minder aantrekkelijk te maken.

d. Het verbruik of de productie subsidiëren?

Als wij het probleem vanuit het oogpunt van het verband tussen behoefte en vraag bekijken, dan lijkt het logisch een subsidie aan het verbruik naar voor te schuiven omdat die dichter bij een rechtstreekse verhoging van de koopkracht ligt dan een subsidie aan de productie. De uitdrukking "de vraag solvabiliseren" wordt trouwens dikwijls gebruikt om een subsidie aan het verbruik van buurtdiensten te kenmerken.

5. In tegenstelling tot de toestand in de V.S.A. waar loonverschillen belangrijk zijn.

Men kan zich echter afvragen of een specifiek beleid ter ontwikkeling van de buurtdiensten via een subsidiëring van de consumptie wel nuttig is terwijl er reeds een hele reeks van instrumenten ter subsidiëring van het aanbod bestaat. Hier kunnen wij twee categorieën onderscheiden: de werkingssubsidies en de subsidies per eenheid-product.

i. Werkingssubsidie

Een alternatief voor een subsidie aan het verbruik van diensten met een hoog werkgelegenheidsgehalte zou kunnen bestaan uit een versterking van de bestaande maatregelen ter vermindering van de werkgeversbijdragen op de “lage lonen”: die, op de “lage lonen” gerichte vermindering van de W.B.⁶ is de facto eveneens op bepaalde sectoren gericht.

Toegegeven, een op bepaalde categorieën van arbeidskrachten gerichte subsidiëring van het aanbod biedt niet dezelfde mogelijkheden als een op bepaalde categorieën van goederen en diensten gerichte subsidiëring van de vraag.

- De politiek-economische doelstelling van het subsidiëren van het verbruik, nl de solvabilisering van de vraag, of m.a.w. de versterking van de afzetmarkten, kan nogal verschillen van de doelstelling van een arbeidskostenverlaging via bijdrageverminderingen, die eerder gericht is op de wijziging van de productieprocedures naar een hogere arbeidsintensiviteit, door een ombuiging van de technologische keuzen als gevolg van de gewijzigde relatieve kosten van de productiefactoren. De subsidiëring van de vraag is erop gericht het privé verbruik van diensten met een hoog werkgelegenheidsgehalte te stimuleren via een wijziging van de relatieve duurte van de goederen en diensten, maar zonder te trachten de productieprocedures van die goederen en diensten te veranderen⁷. Bij de buurtdiensten zijn de mogelijkheden om door arbeid te substitueren immers beperkt.
- Men weet dat het uiterst moeilijk is om jobcreatie als voorwaarde te koppelen aan het toekennen van een subsidiëring van het aanbod. Het verbruik van welbepaalde diensten, daarentegen, kan wel degelijk als voorwaarde aan een subsidiëring van de vraag gekoppeld worden. Door te bepalen welke buurtdiensten niet of weinig geconsumeerd worden, bepaald men ook de diensten waar een jobcreatie kan optreden, op voorwaarde natuurlijk dat er zich een aanbod vormt.
- De precisie van de doelgroepbepaling via een subsidiëring van het verbruik maakt het ongetwijfeld mogelijk zeer precies omschreven normen te hanteren⁸. Welnu, de mogelijkheid om een subsidie zeer precies te richten hangt af van de doeltreffendheid bij het vermijden van oversijpelingeffecten en dus bij het creëren van jobs tegen een minimale kost voor de begroting.
- Via een subsidiëring van het verbruik kan de Overheid een herverdelingsfunctie vervullen door de subsidie aan te passen aan de sociaal-economische kenmerken van de gebruiker die ze ontvangt.
- Bij subsidiëring van de vraag is het zo dat de dienstverlener de verplichte bijdragen op de inkomsten uit zijn arbeid moet betalen. Men vermijdt dus het te laten voorkomen alsof men zwartwerk legaliseert: de verwarring kan worden

6. Werkgeversbijdragen.

7. Hoewel men in beide gevallen, macro-economisch gezien, in het nationaal product een hogere inhoud aan werkgelegenheid verwacht.

8. Er zou, bijvoorbeeld, een subsidie kunnen worden toegekend aan de consumptie van prestaties i.v.m. kleine herstellingen aan woningen. Voor deze prestaties, die vaak aanleiding geven tot zwartwerk, zou een maximale duur zijn vastgesteld.

versterkt door het verband dat men terecht legt tussen de belastingen op de arbeid, waaraan in het zwart uitbetaalde vergoedingen ontsnappen, en de subsidiëring van het verbruik, bedoeld om het concurrentieel voordeel als gevolg van deze fraude te verminderen of weg te werken. Zo wordt een werkgelegenheidssubsidie en een vermindering of vrijstelling van werkgeversbijdragen evenmin als een legalisering van zwartwerk beschouwd, voor zover de term “zwart” slaat op inkomsten, die op frauduleuze wijze aan de belastingen ontsnappen.

ii. Subsidie per eenheid-product

Vanuit economisch oogpunt⁹ is er geen enkel verschil tussen een subsidie aan het aanbod per eenheid-product¹⁰ en een subsidie aan de vraag per eenheid-verbruik: in beide gevallen gaat het om een rechtstreekse overname door de Overheid van een gedeelte van de verkoops- of aankoopprijs.

Dit blijkt duidelijk uit bepaalde maatregelen ter ontwikkeling van buurtdiensten op basis van een subsidie per eenheid: in het geval van de “HomeService” in Denemarken wordt de subsidie aan de vraag wel degelijk door de verbruiker “gedragen” maar gaat ze niet via hem en wordt ze rechtstreeks door de producent van de diensten ontvangen.

Voor de buurtdiensten zou het conceptuele onderscheid tussen een subsidiëring van de vraag en een subsidiëring van het aanbod wel eens inefficiënt kunnen blijken omdat de werknemer en begunstigde zo “nabij” zijn, wat in sommige gevallen tot een verwarring tussen verbruiker en werkgever zou kunnen leiden (hetgeen soms zelfs juridisch geregeld wordt: cfr. de “cheque-emploi-service” in Frankrijk en de huishoudelijke diensten in de nationale boekhouding).

Het ziet ernaar uit dat de toepassing van een subsidie per eenheid heel wat vragen oproept die de openbare opinie zich stelt. De discussies in verband met de keuze van de activiteiten, de ethisch-sociale vragen van de taakverdeling die zich stellen en de sociaal-economische relaties, die de ontwikkeling van de buurtdiensten door middel van formules zoals de “diensten-cheque” zou kunnen helpen bepalen, zijn daarbij symptomatisch. Bij het onderzoek van de gevolgen van een ander beleid ter bevordering van de werkgelegenheid, zoals bv. de vermindering van de werkgeversbijdragen op “lage lonen”, worden die vragen meestal niet gesteld, hoewel zij waarschijnlijk evenzeer aan de orde zijn. De subsidie per eenheid benadrukt al deze vragen: hoeveel? aan wie? om wat te doen?

B. Een simulatie-oefening

1. HET MODEL

In de literatuur kan men een aantal werken over de modellering en kwantificering in verband met de buurtdiensten terugvinden: zo is er, op theoretisch vlak, de micro-economische analyse van Blanchet (1994, 1995), de kwantificeringsoefeningen in een statistisch kader van Lebrun en de Séllys (1994, 1996) en de eenvoudige macro-economische aanpak van de Europese Commissie (1995).

9. Maar niet noodzakelijk in termen van de nationale boekhouding.

10. Voorbeeld: tegemoetkoming van de Staat in de prijs van de sociale abonnementen van de NMBS.

De hier voorgestelde kwantificeringsoefening kwam tot stand in maart 1995 met behulp van het econometrisch model HERMES. Dit macro-economisch model maakt het mogelijk de traagheidseffecten en de gevolgen van politiek-economische initiatieven te bevatten. Het omvat een sectorale desaggregatie, die de verschillende gedragingen in de productie weerspiegelt. Het biedt eveneens een volledig boekhoudkundig kader voor alle macro-economische agenten. De buurtdiensten of dienstverlening aan personen worden niet als dusdanig geïdentificeerd; het onderzoek van een op die sector gericht beleid werd in het model ad hoc behandeld.

De doelstelling is de analyse, voor België, van de mogelijkheden van een beleid ter subsidiëring van het verbruik, waarbij de gezinnen er toe aangezet worden de structuur van hun verbruik meer op diensten met een hoog gehalte aan werkgelegenheid te richten.

2. BASISSIMULATIE

a. *Hypothese inzake de loonvoet*

Het technisch gehalte van de buurtdiensten aan personen is a priori tamelijk zwak, omdat het in bepaalde gevallen gaat om door de consumenten “zelfgeproduceerde” diensten met een beperkt kwaliteitsverlies. Toch vereist ook heel wat dienstverlening aan personen of aan huis bijzondere bekwaamheden.

Door het uitgebreide gamma aan diensten, die tot de buurtdiensten zouden kunnen worden gerekend, moet een extreme hypothese i.v.m. de vergoeding van de factor arbeid vermeden worden. Bijgevolg is voor de modellering de gemiddelde loonvoet, deze van de sector marktdiensten van het HERMES-model, nl. een loonkost van 1,35 miljoen per jaar voor een voltijdse betrekking¹¹.

b. *Hypothese inzake het aandeel van de loonmassa in de waarde van de productie*

In 1980 was de waarde van de productie per werknemer in de gehele markteconomie 1,7 maal groter dan deze in de sector van de marktdiensten. In 1990 was dit contrast nog sterker, waarbij de verhouding steeg tot 2,1. Bijgevolg is:

- enerzijds, de technische vooruitgang in de diensten nogal traag (gemiddelde productiviteitswinst met 1,8% per jaar van 1986 tot 1990 tegenover 3,2% in de verwerkende nijverheid). Bij identieke sectoriale groei, is de jobcreatie in de diensten groter¹²;
- anderzijds, het productiviteitspeil in de diensten tamelijk laag. In 1990 vertegenwoordigde de loonmassa 46% van de waarde van de productie van de marktdiensten tegen factorkosten tegenover 23% voor de verwerkende nijverheid. Bovendien is, bij gelijkblijvende loonmassa, het aantal arbeidsplaatsen in de marktdiensten ongeveer 10% hoger.

Gegeven de heterogeniteit van de sector der marktdiensten in HERMES, mag men veronderstellen dat het gehalte aan werkgelegenheid in de buurtdiensten boven het gemiddelde van de sector zou kunnen liggen. In een eerste benadering en om een extreem geval te simuleren, waarin de productiefactor van de buurtdiensten alleen maar uit arbeid zou bestaan, werd verondersteld dat de omzet exclus. BTW en

11. In 1995 in de basisprojectie (Economische Vooruitzichten 1995-1998 van september 1994, Planbureau).

12. Ongeacht het feit dat de productiviteitswinst in de dienstensector de jongste vijf jaar lijkt te versnellen.

winsten uitsluitend naar de bezoldiging van de arbeid zou gaan. De netto winstvoet werd, bij hypothese, op 7,5% vastgesteld¹³. Voor de hypothese inzake het tewerkstellingsgehalte bestaan er verschillende varianten (cfr. infra).

c. Hypothesen inzake de subsidiëringsgraad en inzake het verbruik

De prijselasticiteit van de vraag naar de buurtdiensten is zo goed als onbekend. Er bestaat m.a.w. onzekerheid over het verband tussen de subsidiëringsgraad en het overeenkomstige verbruiksvolume. Daarom werden de volgende hypothesen gehanteerd:

- De subsidie moet zodanig worden gekalibreerd dat de belastingwig wordt weggewerkt. Op die wijze wordt het mogelijk het netto uurloon van een loontrekkende, potentieel verbruiker van buurtdiensten, en de gefactureerde prijs per uur voor een uur dienstverlening (met inbegrip van alle fiscale en parafiscale lasten) gemiddeld te nivelleren. De macro-economische subsidiëringsgraad moet dus gelijk zijn aan het percentage van de fiscale en parafiscale heffingen op de arbeid;
- Om de mechanismen te analyseren werd verondersteld dat de verbruiksmassa klein is gelet op de relatieve lineariteit van het model als gevolg van de stimulering van de vraag. Als hypothese werd een toename van het verbruik van buurtdiensten, aan 2,5% van de loonmassa uit de basisprojectie, gebruikt, d.i. ongeveer 1,7% van het beschikbaar inkomen van de Belgische gezinnen of een bedrag van iets meer dan 100 miljard tijdens het eerste jaar. Door een regel van drie kunnen wij de resultaten, die overeenstemmen met andere waarden voor het verbruik, bij benadering afleiden.

d. Hypothese inzake de spaarquote

De gezinnen, waarvan het beschikbaar inkomen verhoogt met het bedrag van de subsidie zullen, bij veronderstelling, hun deel van de kosten voor het verbruik van buurtdiensten (m.a.w. het gedeelte naast de subsidie) financieren deels door hun overig verbruik te beperken en deels door minder te sparen, naar verhouding van de spaarquote (19,7% in de basisprojectie).

Anders gezegd, het verbruik van de gezinnen krijgt een hoger gehalte aan werkgelegenheid door een lichte daling van het sparen en een bepaalde beperking van het overige verbruik te voordele van de buurtdiensten, waarbij de prijs van deze laatste impliciet door de subsidie verlaagd wordt. Op het vlak van de werkgelegenheid is deze hypothese minder gunstig dan wanneer de gezinnen hun verbruik van diensten alleen maar met spaargeld zouden financieren.

De hypothesen inzake de financiering van het verbruik van diensten worden in de volgende tabel samengevat.

13. In de basisprojectie gaat het om de nettowinst van de marktdienstensector in 1990, aangepast voor de werk van de zelfstandigen.

TABEL 7 **Financiering van het verbruik van diensten, *ex ante* (miljarden)**

	t	t+4
Verbruik van diensten ^a waaronder	108,0	126,7
ten laste van de gezinnen	50,6	58,1
waarvan vermindering van het sparen	10,0	11,2
waarvan beperking van het overig verbruik	40,6	46,9
subsidie (kosten voor de overheid ^b)	57,4	68,6

a. Bedrag geïndexeerd op de loonmassa.

b. *Pro rata* van de sociale bijdragen en personenbelasting.

e. Overige hypothesen

De weerslag van een vermindering van het zwartwerk op het beschikbaar inkomen werd niet in aanmerking genomen; Verondersteld wordt dat het arbeidsaanbod aanvankelijk onveranderd blijft maar hiervoor bestaan er varianten (cfr. infra).

f. Overzicht van de macro-economische en budgettaire resultaten

Tabel 4 geeft een overzicht van de macro-economische en budgettaire weerslag van de gesimuleerde hypothesen¹⁴.

De spaarquote vermindert (0,4 punt). De subsidie kan, enerzijds, niet leiden tot sparen, daar zij voor het verbruik “voor-bestemd” is en, anderzijds, wordt het spaargeld deels gebruikt om het verbruik van diensten te financieren. Bijgevolg stijgt het volume van het particulier verbruik (+ 2% in t), nog versterkt door de algemene groei van de economische activiteit (het BBP in volume is gestegen van 1,3% in t tot 0,3% in t+4).

Die stijging van het verbruik heeft voor een groot gedeelte betrekking op de buurtdiensten. Bovendien gaan andere types van verbruik erop achteruit. Die structurele wijziging van het verbruik leidt tot een gewijzigde ontwikkeling van de gemiddelde prijs van het particulier verbruik, van de gemiddelde productiviteit van de economie (-0,8% in t) en van de gemiddelde loonkost per eenheid product (+0,7% in t) als gevolg van het toegenomen gewicht van de arbeidsintensieve productie. De inflatie versnelt slechts lichtjes omwille van de daling van de gemiddelde winstmarge.

Het dynamisch profiel van de gevolgen wordt vooral gekenmerkt door twee elementen. Enerzijds leidt de afname van ander verbruik dan van diensten slechts na een aanpassingstermijn tot een daling van de vraag naar factoren in de andere sectoren van de economie. Anderzijds, veroorzaakt de vermindering van het overheidstekort een met de tijd steeds meer uitgesproken daling van de rente op de overheidsschuld, hetgeen een weerslag op de inkomsten uit vermogen heeft.

De netto jobcreatie bedraagt 71000 eenheden in t (waarvan 65600 in de diensten). Na vijf jaar bereikt de toename van de werkgelegenheid in de diensten 68200 eenheden maar de netto toename van de totale werkgelegenheid bedraagt nog

14. Voor een volledige analyse, cfr. Federaal Planbureau, Planning Paper nr. 72).

slechts 61400 eenheden, met name als gevolg van de aanpassingen in de andere sectoren en van de ontwikkeling van het beschikbaar inkomen.

TABEL 8 Basissimulatie, verschillen t.o.v. de basisprojectie

	t	t+4
BBP in volume (%)	1,3	0,3
Reëel beschikbaar inkomen van de gezinnen (%)	1,5	0,9
Spaarquote van de gezinnen (punten)	-0,4	-0,4
Particulier verbruik in volume (%)	2,0	1,3
Verbruik van buurtdiensten (miljard)	110,0	129,6
Met de buurtdiensten verbonden loonmassa, met inbegrip van de bezoldiging van de zelfstandigen (miljard)	88,4	105,7
Werkgelegenheid (duizendtallen)	71,0	61,4
waaronder jobcreatie in de buurtdiensten	65,6	68,2
Prijs van het particulier verbruik (%)	0,3	1,0
Loonkost per eenheid product (%)	0,7	2,0
Reële uurloonkost (%)	-0,9	-1,0
Bruto winstpercentage van de ondernemingen (punten)	-0,1	-0,7
Financieringscapaciteit van de overheid (miljard) waaronder	28,2	16,0
personenbelasting	32,5	42,0
vennootschapsbelasting	3,6	-1,5
indirecte belastingen	20,8	20,2
Sociale Zekerheidsbijdragen	22,8	34,2
kost van de subsidie, <i>ex post</i>	58,5	70,1
sociale uitkeringen	-12,1	0,8
overheidsverbruik	2,1	10,6
rentelasten	1,2	-8,4

De resultaten zijn positief voor de overheidsfinanciën. Het overheidstekort, dat, *ex ante* met 57,4 miljard werd verzwaaard in t (kost *ex ante* van de subsidie), daalt *ex post* met 28 miljard in t en met 16 miljard in t+4. De toename van de activiteit en van de werkgelegenheid leidt immers tot nieuwe belastingontvangsten: vooral inkomsten uit de personenbelasting (cfr. de hypothese inzake de tamelijk hoge loonvoet in de diensten) en uit de indirecte belastingen. De vennootschapsbelasting speelt omzeggens niet bij deze resultaten gelet op de schommelende sectorale structuur van haar aanslagbasis en op de ontwikkeling van de gemiddelde

winstmarge. De jobcreatie leidt eveneens tot hogere sociale zekerheidsontvangsten. Op het vlak van de uitgaven wordt het overheidsverbruik gevoelig verzwaard door de licht toegenomen inflatie maar de rentelast wordt aanzienlijk verlicht door de daling van het begrotingstekort. De sociale uitkeringen verminderen door de daling van de werkloosheid.

Het overschot *ex post* voor de overheidsfinanciën kan vooral worden verklaard door het feit dat de begrotingsuitgave, die te wijten is aan de netto schommeling van de werkgelegenheid, kleiner is dan de totale begrotingskost van een werkloze¹⁵. Op termijn is de weerslag op de begroting minder positief dan het eerste jaar omwille van de vertraging van de netto jobcreatie.

3. VARIANTSIMULATIES

a. Oversijpelingseffect

De hierboven voorgestelde basissimulatie postuleert dat de subsidiëring van het verbruik besteed wordt aan diensten die, zonder subsidie, niet zouden verbruikt of geproduceerd worden. Er ontstaat m.a.w. een nieuwe activiteit.

In de praktijk zou het nochtans zeer moeilijk zijn om de subsidie enkel op nog niet op de markt aanwezige diensten te richten. Wij mogen dus redelijkerwijs aannemen dat een zeker oversijpelingseffect onontkoombaar is. In dit geval kan de oversijpeling omschreven worden als de winst gehaald uit de subsidie van een dienst die ook zonder subsidie zou verbruikt zijn.

Indien het oversijpelingseffect 100% zou zijn omdat bv. de beoogde diensten niet dusdanig omschreven werden om ze van de sociaal-culturele verbruiksgewoonten te onderscheiden, dan komt de subsidie eenvoudigweg neer op een niet-gerichte verhoging van het beschikbaar inkomen. In dat geval leidt de maatregel, naast de gewone macro-economische weerslag van een verhoging van het beschikbaar inkomen, niet tot een herstructurering van het verbruik ten voordele van de dienstverlening en ontstaat er geen nieuwe activiteit in de sector. verbruiksgewoonten te In de hierboven besproken hypothesen inzake het bedrag van de subsidie (een overheidsuitgave van 57,4 miljard *ex ante* het eerste jaar geïndexeerd op de loonmassa, nl. 68,6 miljard na 4 jaar) zou een oversijpelingseffect van 100% na 5 jaar leiden tot een jobcreatie van minder dan 10000 eenheden en tot een met 54 miljard aangedikt jaarlijks overheidstekort. Dit ongunstige scenario illustreert het belang van een gerichte subsidiëring van het verbruik.

TABEL 9 Weerslag van een niet-gericht herstelbeleid (oversijpelingseffect van 100%)

	t+4
Netto schommeling van de totale werkgelegenheid (duizendtallen)	9,7
Weerslag op de financieringscapaciteit van de overheid (miljard)	-54,2
waaronder overheidssubsidie ^a	-68,6

a. Bedrag *ex ante*.

15. Cfr. Planbureau, Planning Paper nr. 64.

Bij een oversijpelings­effect van 25% (3/4 van de subsidie financiert effectief nieuwe activiteiten), kan de kost van de subsidie budgettair gecompenseerd worden door een groot aantal nieuwe arbeids­plaatsen (48300 eenheden).

TABEL 10 Oversijpelings­effect van 25%

	t+4
Netto schommeling van de totale werkgelegenheid (duizendtallen)	48,3
Weerslag op de financierings­capaciteit van de overheid (miljard)	0
waaronder overheidssubsidie ^a	-68,6

a. Bedrag *ex ante*.

Naarmate het oversijpelings­effect meer dan 25% bedraagt wordt de jobcreatie steeds kleiner en stijgt de kost *ex post* voor de overheids­financiën. Die resultaten zijn natuurlijk afhankelijk van het oorspronkelijke bedrag van de overheids­uitgave, hier met name een subsidie berekend in verhouding tot de verplichte voorheffingen op de arbeid. Een lagere subsidië­rings­graad leidt tot een lager oversijpelings­effect, hetgeen de budgettaire neutraliteit verzekert.

b. Gehalte aan werkgelegenheid

De simulaties hierboven steunen op de hypothese dat mankracht de enige productiefactor is. Dat is een extreem geval: De definitie van de diensten, die voor subsidië­ring in aanmerking komen, zou ook kunnen slaan op diensten waarvoor een bepaalde hoeveelheid kapitaal (machines, werktuigen, uitrusting) en energie nodig zijn. In dat geval draagt de omzet -waarin de subsidie aan het verbruik-, nl. de waarde van de productie, eveneens bij tot de financiering van investeringen en intermediair verbruik. Hoewel deze laatste eveneens moeten worden geproduceerd, is hun gehalte aan werkgelegenheid lager dan dat van de buurtdiensten. Men mag derhalve verwachten dat de jobcreatie kleiner is indien de hypothese inzake het gehalte aan werkgelegenheid van de buurtdiensten minder stringent wordt.

Een voorbeeld: indien de loonmassa in de omzet, zonder BTW en winstmarge, beperkt wordt tot 2/3 (66%¹⁶) mogen wij, bij een oversijpelings­effect van 25%, 32600 nieuwe jobs verwachten (in t+4) en een begrotings­kost *ex post* van 17 miljard. Zonder oversijpelings­effect bedraagt de jobcreatie 40100 eenheden en is er geen budgettaire neutraliteit.

16. In 1990, vertegenwoordigde de loonmassa van de marktdienstensector in HERMES 46% van de productiewaarde tegen factorkosten, tegenover 23% voor de verwerkende nijverheid.

TABEL 11 Coëfficiënt van de factor arbeid teruggebracht tot 66%; oversijpelingseffect van 25%

	t+4
Netto schommeling van de totale werkgelegenheid (duizendtallen)	32,6
Weerslag op de financieringscapaciteit van de overheid (miljard)	-17,3
waaronder overheidssubsidie ^a	-68,6

a. Bedrag *ex ante*.

TABEL 12 Coëfficiënt van de factor arbeid terruggebracht tot 66%; geen oversijpelingseffect

	t+4
Netto schommeling van de totale werkgelegenheid (duizendtallen)	40,1
Weerslag op de financieringscapaciteit van de overheid (miljard)	-5,0
waaronder overheidssubsidie ^a	-68,6

a. Bedrag *ex ante*.

c. Beroepsbevolking

De bovenstaande resultaten steunen op de veronderstelling dat de ontwikkeling van een buurtdienstensector geen toename van de beroepsbevolking teweegbrengt.

Het zou anders kunnen zijn. Buurtwerk biedt het voordeel dat het in het woongebied van de werknemer geleverd wordt; het wordt geacht bevrijd te zijn van het begrip “dienstbaarheid”; het is “wit” werk, m.a.w. legaal en volgens de sociale wetten. De ontwikkeling van de buurtdiensten zou de bereidheid van sommige categorieën van de bevolking om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden kunnen doen toenemen.

De pro rata stijging van de beroepsbevolking bij een toename van de werkgelegenheid in de dienstensector valt moeilijk te ramen. De volgende resultaten werden bv. verkregen in de veronderstelling dat 50% van de nieuwe jobs in de buurtdiensten door vroegere inactieven en niet door vroegere werklozen bezet worden.

De macro-economische weerslag van een dergelijke hypothese beperkt zich tot positieve inkomenseffecten, volgend op een kleinere daling van de werkloosheidsvergoedingen. Op het vlak van de overheidsfinanciën zijn de resultaten slechter, en dit om dezelfde redenen: een niet-uitkeringsgerechtigde inactieve kost de gemeenschap minder dan een werkloze. Het is dus interessanter een werkloze opnieuw aan het werk te zetten.

Bijgevolg is het oversijpelingseffect, waardoor de budgettaire neutraliteit *ex post* verzekerd kan worden, des te zwakker naarmate het arbeidsaanbod stijgt. In de veronderstelling dat het coëfficiënt van de factor arbeid maximaal is, dan daalt het met de budgettaire neutraliteit geassocieerde oversijpelingseffect van 25% (cfr. supra) tot 15%, indien de helft van de nieuwe jobs in de dienstensector door vroegere inactieven ingenomen wordt.

TABEL 13 Beroep op arbeidsaanbod 50%, coëfficiënt van de factor arbeid maximaal, oversijpelingseffect 15%

	t+4
Netto schommeling van de totale werkgelegenheid (duizendtallen)	54,5
Weerslag op de financieringscapaciteit van de overheid (miljard)	0
waarvan overheidssubsidie ^a	-68,6

a. Bedrag *ex ante*.

d. Overige combinaties van hypothesen

Het valt moeilijk te beoordelen of de verschillende combinaties van hypothesen al dan niet realistisch zijn. Een mogelijke combinatie, zowel wat de resultaten als wat de waarschijnlijkheid betreft, is:

- oversijpelings-effect 30% (dit is het cijfer gebruikt voor de “cheque-emploi-service” in Frankrijk);
- beroep op het arbeidsaanbod 50% (cijfer dat door de Koning Boudewijnstichting in sommige van haar oefeningen gebruikt wordt);
- coëfficiënt van de factor arbeid teruggebracht tot 66% van de productiewaarde zonder winsten (ongetwijfeld realistischer dan een scenario met een exclusieve arbeidsfactor).

Een simulatie met die hypothesen geeft een stijging van de werkgelegenheid met ongeveer 32000 eenheden bij een met 22 miljard toegenomen jaarlijks overheidstekort.

TABEL 14 Beroep op arbeidsaanbod 50%, coëfficiënt van de factor arbeid 66%; oversijpelings-effect 30%

	t+4
Netto schommeling van de totale werkgelegenheid (duizendtallen)	32,0
Weerslag op de financieringscapaciteit van de overheid (miljard)	-22,0
waaronder overheidssubsidie ^a	-68,6

a. Bedrag *ex ante*.

In die omstandigheden bedraagt de begrotingskost *ex post* per nieuwe job ongeveer 1,45 miljoen, hetgeen omzeggens overeenstemt met de loonkost van een arbeidsplaats in de buurtdiensten. Een gedeelte van het bedrag van de subsidie voedt, enerzijds, een rente van de verbruiker (oversijpelings-effect) en financiert, anderzijds, de inbreng van andere productiefactoren dan arbeid.

4. OPMERKINGEN IN VERBAND MET DE TOEPASSING VAN DE SUBSIDIE

Om welke buurtdienst het ook moge gaan, het is moeilijk om het prijseffect te ramen van een pro rata van de voorheffingen op de arbeid gekalibreerd subsidiëringspercentage op de vraag. De simulatie-oefeningen kunnen dan ook

worden geïnterpreteerd als de introductie van een dienstencheque in het inkomen van het gezin, bij ongewijzigde loonkost, onder de vorm van een voordeel in natura, dat niet aan de verplichte voorheffingen op de inkomsten uit arbeid onderworpen is. In dat geval speelt de subsidie niet zozeer de rol van stimulans maar vormt zij eerder een compensatie voor het verlies van de vrije besteding van een gedeelte van het inkomen. Mocht het principe van introductie van de dienstencheque steunen op evenredigheid met de lonen, dan zou dit weinig opbrengen op het vlak van het samenbrengen van de behoefte aan diensten, zoals die onder de bevolking leeft, en de dienstverlening zelf, waarvan de verdeling onder de gezinnen zou worden bepaald door het principe van de evenredigheid met de lonen.

Als wij een dergelijke automatische en universele verdelingsformule uitsluiten, dan is het ongetwijfeld mogelijk zich bepaalde vormen van georganiseerde verdeling¹⁷ van de toegang tot diensten voor te stellen die dikwijls beschouwd worden als een belangrijk element voor de solide uitbouw van een buurtdienstensector (“minitel-effect”)¹⁸. Men zou de sociale partners bijvoorbeeld vrij kunnen laten onderhandelen over totaal belastingvrije voordelen in natura bv. door vervanging van de maaltijdcheque; men zou aan de loontrekkenden de individuele vrijheid kunnen laten loonsverhoging, bv. als gevolg van indexering, op te nemen in de vorm van “voorbestede” betaalmiddelen, die vrij van belastingen zouden worden gemaakt en dus een grotere koopkracht zouden verschaffen dan een niet voor de aankoop van diensten voorbestemde loonsverhoging; de overheid zou bepaalde verenigingen (VZW’s, enz.) onder “voorbestede” vorm gedeeltelijk kunnen subsidiëren; tegemoetkomingen of bijkomende sociale tegemoetkomingen zouden onder “voorbestede” vorm kunnen worden uitbetaald, bv. in het kader van de “zelfstandigheidsuitkeringen” voor afhankelijke bejaarden¹⁹.

Niettemin is de meest doeltreffende manier om aan de behoeften te voldoen, het vermijden van elk rantsoeneringssysteem en het prijs-effect vrij te laten spelen; dus, een systeem opzetten dat steunt op vrijwillige aankoop. Het kan bovendien interessant zijn gebruik te maken van de mogelijkheid de subsidiëring van het verbruik volledig op de bijzonderheden van de begunstigde af te stemmen, zoals bv. op zijn inkomen of zijn sociale status. Indien men aan bepaalde behoeften inzake dienstverlening aan personen wil tegemoet komen dan mogen wij redelijkerwijs aannemen dat die sociaal-politieke keuze gericht zal zijn op dienstverlening aan personen, die niet noodzakelijk tot de gegoede lagen van de bevolking behoren. Wij mogen bijgevolg veronderstellen dat hoe lager de inkomsten zijn, des te minder kredietwaardig de vraag is. Het percentage van de overheidstussenkomst in de prijs van de buurtdiensten zou, bijgevolg, in zekere mate een afnemende functie kunnen zijn van het inkomen om aldus de gebrekkige

17. Onder georganiseerde verdeling verstaan wij een systeem waarin de beslissing om het beschikbaar inkomen te besteden aan het verbruik van buurtdiensten reeds genomen wordt op het ogenblik dat dit beschikbaar inkomen gevormd wordt, hetzij door inkomen of door overdracht.

18. Cfr. Lebrun J-F. en de Séllys L.

19. Cfr. in Frankrijk, de discussie omtrent de toepassing van een “zelfstandigheidsuitkering voor afhankelijke bejaarden” in de vorm van een voor het verbruik van dienstverlening aan huis voorbestemde sociale uitkering. Het stelsel van afhankelijkheidsverzekering, zoals dat in Duitsland sinds 1995 bestaat, is een ander voorbeeld van “voorbestede” sociale uitkering. In dit stelsel heeft de afhankelijke persoon de keuze om te kiezen voor een “niet-voorbestede” financiële steun of voor een “steun in natura”, nl. een steun voorbehouden voor de betaling van thuiszorg verleend door erkende instellingen. De keuze is volledig vrij maar het bedrag van de “steun in natura” is hoger. Het verschil tussen het bedrag van de “steun in natura” en het bedrag van de financiële steun (grosso modo het dubbele) kan worden beschouwd als een stimulans voor het verbruik van thuiszorg.

kredietwaardigheid van de vraag doeltreffend op te vangen en de maatregel een herverdelende functie op sociaal vlak te geven.

Wij wijzen er nogmaals op dat in de hierboven voorgestelde kwantitatieve oefeningen, de dienstverleners aan alle fiscale en parafiscale voorheffingen op hun arbeidsinkomen onderworpen zijn. De resultaten op het vlak van de overheidsfinanciën zouden er heel wat slechter uitzien mocht, naast de subsidiëring van het verbruik, de dienstverlening gepaard gaan met verminderingen of vrijstellingen van sociale lasten voor de dienstverleners, bv. als korting op lage lonen; voordeelbanenplan bij de aanwerving of plan +1.

C. Tot besluit

De macro-economische en budgettaire weerslag van een beleid ter ontwikkeling van de zogenaamde “buurtdiensten” wordt vooral bepaald door de aard van de beoogde diensten en de subsidiëringmodaliteiten.

Een beleid dat er zou in slagen de koopkracht van de gezinnen méér naar het verbruik van diensten te richten, kan bijdragen tot jobcreatie indien, enerzijds, de waarde van de overeenkomstige productie een hoog gehalte aan bezoldiging van de factor arbeid bezit en indien, anderzijds, die bezoldigingen over een groot aantal werknemers verdeeld worden. Bepaalde dienstverlening aan personen of aan gezinnen zou die kenmerken kunnen vertonen voor zover het om een sector met weinig kapitaal, een laag productiviteitspeil en een zwakke productiviteitswinst gaat.

Als men een subsidie als instrument van een dergelijk beleid gaat nemen, moet die, om de kost ervan af te lossen, zodanig gericht zijn dat zij effectief bijdraagt tot de financiering- van jobcreatie -dus van nieuwe activiteiten- en niet neerkomt via een buitenkansseffect op een rente voor de begunstigde ervan (verbruiker of producent). Een subsidie, die, bij gebrek aan doelgroepbepaling, zou neerkomen op een eenvoudige, niet-gerichte verhoging van de koopkracht zou, tegen exorbitante kosten voor de overheidsbegroting, zeer weinig tot jobcreatie bijdragen.

De omstandigheden, waarin een beleid ter subsidiëring van activiteiten met een hoog gehalte aan werkgelegenheid voor de begroting volledig neutraal zou zijn, lijken in de praktijk moeilijk te verenigen. Als het echter de politieke doelstelling zou zijn het welzijn te bevorderen door tegemoet te komen aan sociale behoeften via de ontwikkeling van nieuwe activiteiten met positieve externaliteiten, die ook nog bijdragen tot de werkgelegenheid, dan is een zekere budgettaire kost zeker te aanvaarden of kan de opportuniteit ervan ten minste worden overwogen.

De strijd tegen het zwartwerk kan ook een doelstelling zijn. Hoewel het “wit maken” van zwartwerk kan bijdragen tot de vermindering van de werkloosheid en tot de stijging van het arbeidsaandeel in de groei, toch moet men van de opname van die bezoldigingen in de aanslagbasis verkregen tegen de prijs van een subsidie, die berekend werd pro rata van de heffingen op de arbeid, geen zeer positieve weerslag op de begroting verwachten.

De hiervoor besproken kwantificeringsoefening laat ons niet toe een normatief besluit te trekken voor wat betreft het te bevorderen type productie, particulier of openbaar, al dan niet in de marktsector. In dit geval²⁰ en met het oog op de macro-economische en budgettaire weerslag, maakt het feit dat de overheidsbegroting rechtstreeks een gedeelte van de loonkosten ten laste neemt²¹, omzeggens geen verschil uit met een beleid inzake overdrachten aan gezinnen, die voorbestemd zijn voor de vergoeding van de arbeid van dienstverleners, behalve op bepaalde boekhoudkundige aggregaten²².

Of men de ontwikkeling van door de particuliere sector geleverde diensten gaat stimuleren of de overheids- of niet-marktdiensten gaat versterken is een sociaal-politieke keuze, maar hangt ook af van een beoordeling inzake de doeltreffendheid van de dienstverlener, gelet op de dienst die moet worden verleend en de behoeften waaraan moet worden voldaan. Overwegingen omtrent het “goede gebruik” van een subsidie kunnen eveneens worden geëxtrapoleerd tot, bv., een “sociaal Maribel” in de niet-marktsector, voor zover een dergelijke subsidiëring van het aanbod nut, activiteit en werkgelegenheid zou opbrengen en niet de winstmarge van de producent zou spijzen.

Welke soort productie men ook mag overwegen, men kan zich, met het oog op de lange termijn, vragen stellen omtrent de budgettaire houdbaarheid en de macro-economische functionaliteit van een beleid ter subsidiëring van activiteiten met een hoog gehalte aan laaggeschoolde en laagproductieve werkgelegenheid als instrument voor de duurzame versterking van de inhoud aan werkgelegenheid van de groei.

De “sociale” kost van de arbeid (i.e. met inbegrip van de uitgestelde sociale kosten die voortvloeien uit sociale zekerheidsrechten op de arbeid) is het bepalend element voor het minimum productiviteitspeil, waaronder een activiteit niet langer leefbaar is. In bepaalde landen, waar de sociale kosten van de arbeid lager zijn (cfr. Verenigde Staten), noteren wij de ontwikkeling van dienstenjobs met een lagere productiviteit. In België heeft het feit, dat het noodzakelijk is de sociale kost van de arbeid te financieren, tot gevolg dat de marktprijzen hoog blijven, hetgeen een belangrijke toename van de vraag naar die diensten onmogelijk maakt. Die vaststelling zet er politieke kringen toe aan ofwel een rechtstreekse tussenkomst in de prijs via een subsidie, ofwel een verlaging van de sociale bijdragen op de arbeid, die nochtans moeten dienen om er de toekomstige kosten van te financieren, in overweging te nemen.

In het algemeen wordt het duurzame evenwicht in de sociale verzekeringsstelsels in het gedrang gebracht door elk beleid, dat tot gevolg zou hebben dat er mankracht aan het werk gezet wordt wiens productiviteit onvoldoende zou zijn om die “sociale” kost van de arbeid te dekken, of dat er werkgelegenheid wordt geschapen waarvan het loonpeil lager ligt dan die sociale kost van de arbeid.

Wij moeten echter rekening houden met de massale werkloosheid en met het duidelijke onvermogen van de overheid om beleidslijnen uit te stippelen waardoor de groei, en, bijgevolg, de creatie van jobs met een “normale” productiviteit, beduidend kan worden versneld. In die omstandigheden kan een beleid ter subsidiëring van de werkgelegenheid een second best oplossing zijn in zover dit werkgelegenheid en productie creëert (bron van inkomsten voor de overheidsbegroting) voor en door mensen, die, zonder dit beleid, werkloos zouden zijn (bron van uitgaven voor de overheidsbegroting), en dit op voorwaarde dat het om een netto nulkost voor de Sociale Zekerheid gaat. Men kan zich, bv., een sociaal Maribel voorstellen waarbij de eventuele netto minderopbrengst voor de Sociale Zekerheid gecompenseerd wordt met een begrotingsfinanciering; dit geldt eveneens voor een formule van “dienstencheques” als belastingvrij inkomen²³.

-
20. Voor zover het aandeel van de verbruiker identiek is, de loonvoet, de productiviteitsgraad, het buitenkans effect, enz. ongeveer gelijkwaardig zijn en het gaat om prestaties waarvan arbeid de voornaamste productiefactor is (de investeringen en de winsten kunnen tussen de particuliere en de openbare sector nogal verschillen)
 21. Bv. via vrijstelling van bijdragen of via overheidslonen of via subsidiëring van het aanbod “per stuk”.
 22. De rekeningen van de agenten (naargelang de subsidie via de gezinnen of de ondernemingen gaat) en/of de boekhoudkundige samenstelling van de groei (particulier verbruik of overheidsverbruik).

Een argument dat dikwijls naar voor gebracht wordt is dat een algemeen toegepaste en sectoraal ongedifferentieerde verlaging van de gemiddelde arbeidsproductiviteit het groeipotentieel van de economie kan schaden²⁴. De ontwikkeling van een aparte sector met lage productiviteit, waar de substitutie van kapitaal door arbeid van nature moeilijk is, brengt het toekomstige dynamisme van de economie niet in het gedrang, ten minste als een dergelijke operatie, budgettair gezien, te verwezenlijken is zonder belangrijke stijging van de wettelijke heffingen en als productiviteitswinsten in andere sectoren niet in gevaar komen²⁵. Historisch gezien leiden die productiviteitswinsten immers tot het ontstaan van nieuwe sectoren: door prijsdalingen en loonsverhogingen komt er koopkracht vrij ten voordele van de sector met lagere productiviteit en wordt zo zijn leefbaarheid versterkt.

Blijft dus het feit, in het kader van de strijd tegen de werkloosheid, dat een subsidiëring van laagproductieve activiteiten een ander economisch beleid niet mag uitsluiten, zoals bv. een fiscale en parafiscale herschikking ten voordele van de groei en van de werkgelegenheid, waarbij de evenwichten van de sociale begrotingen behouden zou blijven, innovatie door R&D-activiteiten te promoten of ook nog op internationaal vlak gecoördineerde beleidslijnen in verband met een harmonieuze economische ontwikkeling.

D. Bibliografie

BLANCHET D., “Transferts fiscaux, répartition du revenu et équilibre des emplois de service”, *Economie et prévision*, No. 115, april 1994.

BLANCHET D. en RAVALET P., “Transferts, salaire minimum et services de proximité, une maquette théorique”, *Revue économique*, vol.46, No. 3, mei 1995.

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, “Travail, formation, emploi; Les services: un secteur riche en emplois potentiels” (uittreksels uit het rapport “Choisir l’emploi, januari 1993), *Problèmes économiques*, No. 2.324, mei 1993.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP, “Les initiatives locales de développement et d’emploi, enquête dans l’Union européenne”, werkdocument van de diensten van de Commissie, maart 1995.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP, “Croissance, compétitivité, emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le 21ème siècle; Witboek”, december 1993.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP, “Suivi di livre blanc, rapport intérimaire sur l’emploi: résultat du tour des capitales de M. Flynn”, juni 1994.

EUROPESE RAAD VAN BRUSSEL, “Conclusions de la présidence”, december 1993.

23. In navolging van de maaltijd-cheques.

24. Cfr. met name de OESO.

25. Het dynamisme van de Amerikaanse economie wordt niet gehinderd door de grote productiviteitsverschillen tussen de verschillende sectoren.

EUROPESE RAAD VAN ESSEN, "Recommandation de la Commission européenne concernant les grandes orientations de la politique économique des Etats membres de la Communauté", december 1994.

de SÉLYS L., "Le chèque-service: un instrument pour le développement des services de proximité en Europe", A.G.E.S. a.s.b.l. (Administration et Gestion pour l'Economie Sociale), februari 1996.

BELGISCHE REGERING, "Algemene politieke verklaring ter gelegenheid van de opening van de parlementaire zitting 1994-1995", september 1994.

BELGISCHE REGERING, "Meerjarenplan voor de werkgelegenheid", oktober 1995.

BELGISCHE REGERING, "Ontwerp van Toekomstcontract voor de werkgelegenheid", versie van 18 april 1996.

LAMBRECHT M., MASURE L. et SCHÜTTRINGER S., "Coût budgétaire annuel moyen d'un chômeur de 1976 à 1993", Planning Paper n° 64, Federaal Planbureau, september 1993.

LEBRUN J.-F. en de SÉLYS L., "Le chèque-service, un instrument pour le développement des services de proximité", Fondation Roi Baudouin, oktober 1994.

ORGANISATIE VOOR ECONOMISCHE SAMENWERKING EN ONTWIKKELING, "L'étude sur l'emploi; faits, analyse, stratégies", 1994.

SAINTRAIN M. en STREEL C., "Le chèque-service obligatoire, analyse macroéconomique d'une politique de réorientation, volontariste et subventionnée, de la consommation des ménages en faveur des services de proximité", Planning Paper n° 72, Federaal Planbureau, maart 1995.

SAINTRAIN M. en STREEL C., "Réflexions sur un dispositif de développement des services de proximité", Planning Paper n° 77, Federaal Planbureau, februari 1996.

Verantwoordelijke uitgever: Henri Bogaert, Commissaris van het Plan
Kunstlaan, 47-49
1000 Brussel
Tel.: 32-2-5077311 - FAX: 32-2-5077373
URL <http://www.plan.be>
Wettelijk depot: D/1996/7433/10