
De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur

Een internationale vergelijking van grootschalige herintegratieprogramma's voor langdurige werklozen en bijstandsccliënten¹

Door heel de post-industriële wereld waait de wind van de actieve welvaartsstaat: in de sociale bescherming (zowel in de werkloosheidsverzekering als in de ziekteverzekering en de bijstand) verschuift het accent van 'vergoeding van inkomenschade' (d.m.v. vervangingsinkomens) naar preventie of herstel van die schade (d.m.v. actief arbeidsmarktbeleid). Middelen worden van het éne deelbudget naar het andere versast (activering van uitkeringen); rechten op vervangingsinkomens worden steeds meer gekoppeld aan deelname aan integratieprogramma's, en instituties belast met inkomensverschaffing en herinschakeling groeien naar elkaar toe. Richtsnoer^{1,2} die een herintegratietraject garandeert aan alle werkzoekenden vóór een bepaalde tijdslijmiet,³ kan beschouwd worden als het exponent hiervan. Richtsnoer 2 spoort aan tot het wegwerken van werkloosheidsvallen, tot meer financiële prikkels om werk te zoeken en tot een verhoging van de uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid; richtsnoer 8 vraagt speciale inspanningen voor gehandicapten, etnische minderheden en andere achtergestelde doelgroepen; enz. In dit artikel worden enkele buitenlandse voorbeelden van deze omschakeling geanalyseerd en worden de basistendenzen geschetst waarop het activeringsbeleid gestoeld is. Ons perspectief is dat van de achtergestelde doelgroepen op de arbeidsmarkt: langdurig werklozen en bijstandsccliënten.

De bestaande buitenlandse voorbeelden kunnen vanuit een sociaal-politiek perspectief worden ge-

situeerd op een as met als 'polen' de *workfare*-benadering enerzijds en de *integratie*benadering anderzijds. Het gaat om abstracties die in geen enkel nationaal systeem een zuivere toepassing vinden. Het contrast tussen beide archetypen zal ons echter helpen om (a) landen te situeren op een continuüm tussen beide, en (b) de beleidskeuzen voor de Vlaamse en Belgische overheden duidelijker uit de verf te laten komen. Naargelang het belichte deelaspect zullen dan voorbeelden uit diverse nationale programma's aangehaald worden, in het besef dat de betreffende programma's daarom niet in hun totaliteit tot deze of gene pool kunnen worden gerekend.

Onderliggende premissen en doelstellingen

De *workfare*-benadering vertrekt van de vaststelling dat louter financiële vangnetten een 'afhankelijkheidscultuur' in de hand werken: het feit zelf dat uitkeringen selectief worden toegekend aan groepen met specifieke kenmerken

zou een gedrag in de hand werken dat afgestemd wordt op het verkrijgen (resp. behouden) van deze

uitkeringen. Zo vindt men in de Amerikaanse literatuur over het vroegere bijstandssysteem *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) uitvoerige debatten terug over de stelling dat dit jonge vrouwen ertoe aanzette werkloos te blijven, te scheiden van hun partner en zelfs kinderen ter wereld te brengen met het oogmerk om (zo lang mogelijk) aanspraak te kunnen maken op de AFDC. De aldus ontwikkelde afhankelijkheidscultuur zou haar voedingsbodem vinden in geïsoleerde getto's, waar ze van generatie op generatie wordt overgedragen. Dit wordt in verband gebracht met de vaststelling dat heel wat dochters van (voormalige) AFDC-cliënten zich op hun beurt aanbieden voor een uitkering.

Het workfare-model is er dan ook in de eerste plaats op gericht om *de afhankelijkheidscultuur tegen te gaan* door het recht op een (minimum)uitkering in te perken. In de VS belijdt men bv. openlijk het afbouwen van rechten als een middel tot activering. Het recht op een minimuminkomen is niet langer afdwingbaar en hoogstens tijdelijk. Personen in herintegratietrajecten worden bewust verloned beneden de armoedegrens, als een prikkel om zo snel mogelijk over te stappen naar regulier werk. Pas dan kunnen zij (door combinatie van het minimumloon en een negatieve inkomstenbelasting die voorbehouden is voor werkenden) boven de armoedegrens uitstijgen.

In zijn zuiverste vorm impliceert workfare zelfs een arbeidsplicht in ruil voor een uitkering. Dergelijke stelsels worden toegepast in sommige deelstaten van de VS (bv. Mississippi), maar ook in sommige Europese landen, zoals Noorwegen (Dahl & Drøpping, 2000). Varianten werken eerder met 'prikkel' dan met verplichtingen: de prikkels zijn dan zodanig opgevat dat uitkeringen in de tijd beperkt worden, en/of op zich ontoereikend zijn om uit de armoede te raken.

Het *integratiemodel* vertrekt integendeel van de vaststelling dat zelfs een goed uitgebouwde sociale zekerheid niet volstaat om de sociale uitsluiting tegen te gaan. Eerder dan in een afhankelijkheidscultuur, zoekt men de oorzaken van sociale uitsluiting in structurele uitsluitingsmechanismen op verschillende domeinen van het maatschappelijk leven. Maatschappelijke participatie (de tegenpool van uitsluiting) heeft naast een inkomensdimensie

onder andere ook een arbeidsdimensie, een opleidingsdimensie enz. Een meer doeltreffende welvaartsstaat wil gelijktijdig op deze verschillende dimensies inspelen. Men zal er bijgevolg het *recht op uitkeringen aanvullen met rechten op arbeidsintegratie*, veeleer dan het in te perken door voorwaarden. Men vindt dit discours vooral terug in Frankrijk (alhoewel de praktijk van het beleid hier ver van af staat – cf. infra). Rosanvallon (1995) spreekt van een nieuw paradigma in de sociale bescherming. De 'société assurantielle' (een welvaartsstaat die hoofdzakelijk gebaseerd is op de sociale zekerheid) heeft haar grenzen bereikt: de verzekerde sociale risico's zijn immers niet lukraak verdeeld, maar geconcentreerd bij bepaalde groepen; tegelijk heeft de sociale zekerheid alleen een antwoord op de vraag naar inkomen, maar niet op de vraag naar participatie. Een moderne sociale bescherming moet dus ook 'integratierechten' toevoegen op andere vlakken, zoals arbeid.

Een basisrechtenbenadering houdt bijgevolg in hoofde van het individu een subjectief, afdwingbaar recht in op herintegratiediensten zoals opleiding, begeleiding, gesubsidieerde werkervaring enz. bovenop het recht op een menswaardig (vervangings)inkomen. Men vindt dit afdwingbaar recht bv. terug in de wettelijke vastlegging van rechten op opleiding, werkervaring en/of sociale activering in het Deense systeem. Noteer echter dat het Deense systeem naast elementen van een garantiëplan ook kenmerken vertoont van workfare – zoals de tijdelijkheid van uitkeringen, sancties bij weigering van een 'redelijk aanbod' enz.

In eigen land hebben zowel de federale als de Vlaamse overheid de 'actieve welvaartsstaat' tot hun vlaggenschip gemaakt. Bij welke pool (workfare of rechtenbenadering) leunt dit model het dichtst aan? Vlaams Minister van Werkgelegenheid R. Landuyt neemt in zijn Beleidsnota 2000-2004 duidelijk stelling over de missie van het werkgelegenheidsbeleid: "bijdragen tot het garanderen van het recht op duurzame werkgelegenheid voor iedereen, en wel zo dat het alle individuen afzonderlijk en de maatschappij in haar geheel ten goede komt" (Landuyt, 2000, p. 44). Voor wie vreest dat dit actief arbeidsmarktbeleid verwordt tot autoritarisme en workfare, vervolgt de Minister: "Door het toenemende contractualiseringsdiscours ontstaat het risico dat de rechtenbenadering op de achter-

grond raakt. Dit is niet alleen in tegenspraak met de Grondwet, verschillende IAO-conventies en het Europees Sociaal Handvest die het recht op arbeid willen waarborgen, maar ondergraaft ook de invulling van dit recht vooral voor groepen die contractueel het zwakst staan op de arbeidsmarkt. (...) Deze rechtenbenadering moet met directe rechtscomponenten, zoals een geïntegreerde basisdienstverlening voor werkzoekenden en garantieplannen voor langdurig werkzoekenden aangevuld worden. Het is in onze ogen de plicht van de overheid om een werkgelegenheidsbeleid te voeren dat de waarborg van zo'n recht maximaliseert. Slechts in de mate dat zo'n recht geëxpliciteerd wordt, zal de burger op een evenwichtige manier verantwoordelijkheden kunnen opnemen of zal hij daartoe op een rechtmatige wijze uitgenodigd worden..." (ibid., p. 45). Kortom, het Vlaamse beleidsdiscours is duidelijk in een rechtenbenadering te situeren.

Doelgroepen

Workfare-stelsels zijn in de eerste plaats gericht op het cliënteel van de *bijstand*. Dit kan op twee manieren verklaard worden: enerzijds passen ze eerder in een conservatief-individualistische politieke cultuur, waar de nadruk ligt op persoonlijke verantwoordelijkheid en waar goed uitgebouwde sociale verzekeringsstelsels typisch minimaal zijn uitgebouwd. Anderzijds kan de overheid in een klassiek sociaal verzekeringsstelsel bezwaarlijk het principe van opgebouwde rechten door kruisen door bijkomende voorwaarden op te leggen.

Dit heeft voor gevolg dat, ietwat paradoxaal, de strenge *workfare*-stelsels precies de zwakste groepen viseren: in de VS zijn dat de alleenstaande moeders; in Noorwegen de jonge langdurig werklozen en de bijstandsccliënten.

Systemen die berusten op het beginsel van sociale grondrechten, zullen typisch een meer *universele dekking* nastreven. Zo komen in Denemarken, maar ook in het VK en Nederland alle (bijna) langdurig werklozen en bijstandsccliënten in aanmerking. In sommige gevallen komen daar bovenop regels m.b.t. positieve discriminatie: ex-gevangenen, ongeletterden, allochtonen e.d.m. moeten in het VK en Nederland niet voldoen aan de vereisten

i.v.m. voorafgaande werkloosheidsduur, omdat men kansen wil herverdelen ten gunste van deze groepen en hen ook preventief wil bedienen.

En Vlaanderen? "De Vlaamse Regering en de Vlaamse sociale partners (...) herhalen (...) de prioriteit die moet gehecht worden aan de aanpak van de langdurige werkloosheid in hun regio. Momenteel zijn er in Vlaanderen immers meer dan 80 000 niet-werkende werkzoekenden (NWWZ) die reeds twee jaar of meer werkloos zijn, dit is meer dan een derde van het totaal aantal NWWZ. Belangrijke extra inspanningen ten aanzien van deze groep van zeer langdurig werklozen blijven dan ook nodig." (Vlaamse bijdrage tot het Belgisch Actieplan 1998, p. 2). Onder dit motto heeft Vlaanderen een tijdlang het been stijf gehouden tegenover de druk van de Europese richtsnoeren, waarin de nadruk duidelijk ligt op preventie van langdurige werkloosheid, en dus op de kortstondig werklozen. Gerechtigden op het bestaansminimum worden in Vlaanderen vaak met langdurig werklozen gelijkgesteld. M.a.w. de doelgroep van het activeringsbeleid wordt ruim gedefinieerd, met een zekere prioriteit voor de meest langdurig werklozen en bijstandsccliënten. We weten weliswaar dat afroming in de praktijk dit beleid doorkruist.

Inhoud van het aanbod

In het Amerikaanse Welfare-to-Work programma is het aanbod aan integratiemaatregelen breed en flexibel. Naast de klassieke bemiddeling en begeleiding, loonsubsidies, werkervaringsprojecten, opleidingen, en leningen voor startende zelfstandigen behoren ook diensten zoals stages, mobiliteitstoelagen, kinderopvang e.d. tot de mogelijkheden. Wel heerst als motto 'work first': alle diensten staan in functie van de kortst mogelijke weg naar reguliere tewerkstelling. Dit impliceert bv. dat voltijdse opleidingen niet toegestaan zijn voor wie reeds een minimumkwalificatie bezit. De facto merkt men dus een zekere keuzebeperking. Analoge beperkingen vindt men in sommige Europese *workfare*-achtige programma's voor jongeren. In Noorwegen kan de werkzoekende zijn traject niet 'negotieren' met de bemiddelingsdienst. In Finland is dan weer een typisch 'learnfare'-programma van kracht: jongeren kunnen hun (beperkte) uitkering alleen behouden als zij terug naar het onderwijs gaan of een

passende opleiding volgen. Workfare-achtige systemen zijn m.a.w. weinig cliëntgericht, precies omdat ze de afhankelijkheid van uitkeringen willen ontraden en dus niet te veel keuzevrijheid aan de deelnemers willen bieden.

Programma's gestoeld op de rechtenbenadering zullen daarentegen gericht zijn op maatschappelijke integratie als einddoel, wat impliceert dat een evenwicht gezocht wordt tussen de aspiraties van de cliënt, de behoeften van de arbeidsmarkt en de mogelijkheden van het lokale aanbod. Keuzevrijheid en maatwerk worden dan ook in dergelijke stelsels hoog in het vaandel gedragen. In de Deense wet op het actief arbeidsmarktbeleid wordt binnen de drie maanden na instroom en in overleg tussen de werkzoekende en het arbeidsbureau een individueel traject naar werk op papier gezet. Vooral voor volwassenen wordt een ruime waaier van mogelijkheden aangeboden, waaronder opleiding, onderwijs, werkervaring, een starterslening als zelfstandige, sociale tewerkstelling, of zelfs een tijdelijke terugtrekking uit de arbeidsmarkt i.f.v. individuele of gezinsbehoeften. Ook in de Britse New Deal(s) worden in opeenvolgende trajectfasen verschillende opties aangeboden (inclusief onderwijs en vrijwilligerswerk bij een NGO) en helpt een 'personal adviser' bij de oriëntering. Deze menselijke ondersteuning wordt door werkzoekende jongeren bijzonder positief onthaald. In Zweden moeten jongeren binnen de 100 dagen een activiteit aannemen, maar laat men hen veel keuzevrijheid, ook in de sfeer van de 'sociale activering' (bv. cultuurprojecten).

Wat kunnen we uit dit alles leren voor de aanpak in eigen land? Vooreerst lijden zowel het federale als het Vlaamse arbeidsmarktbeleid nog steeds aan een *fragmentering* van maatregelen, waarin de werkzoekende verloren loopt. Er bestaan wel lovenswaardige pogingen tot uitwerking van meer omvattende programma's (Voordeelbanen en dienstenbanen voor langdurig werklozen, het Rossetaplan voor jongeren, het Lenteprogramma voor gerechtigden op het bestaansminimum, het samenwerkingsakkoord voor de sociale economie, de nieuwe trajectwerking van de VDAB, het WEP+ programma...) maar tussen deze programma's onderling zijn de dwarsverbindingen zoek. We kunnen niet anders dan besluiten dat er geen sluitende aanpak is van de langdurige werkloosheid. De

nieuwe werkwinkels zullen eerder een 'winkelcentrum' dan een éénloketsysteem worden, als ze niet gebaseerd worden op een globaal concept van sluitende integratietrajecten.

Aan keuzemogelijkheden lijkt het in ons land overigens niet te ontbreken, maar wel aan *informatie, maatwerk en trajectbegeleiding*. Het voorbeeld van de New Deal in het VK toont aan dat persoonlijke begeleiding van de werkzoekende de kritische succesfactor nummer één is. Niettegenstaande de grootschalige omschakeling naar trajectwerking bij onze VDAB is de begeleiding bij deze overheidsdienst totnogtoe een zwak punt gebleven. Zonder extra personeelsinzet valt te vrezen dat van een echte intensieve trajectbegeleiding niet veel in huis komt. De overheid heeft bovendien zelfs de neiging om de trajectbegeleiding bij de private niet-commerciële actoren (de zogenaamde 'derden') aan banden te leggen omdat zij meent dat trajectbepaling en -begeleiding exclusief publieke functies zijn. Dit laatste verzwaart niet alleen de taakbelasting voor de VDAB. Het brengt ook heel wat spanningen teweeg met de derden, die in het verleden trajectbegeleiding precies tot één van hun troeven hebben gemaakt (Eloy en Nicaise, 1993; Vos e.a., 2000). In de toekomst zullen niet minder, maar méér financiële en menselijke middelen moeten ingezet worden voor de trajectbegeleiding, zowel bij de VDAB als bij de derden.

Statuut van de deelnemers

Zoals reeds eerder gesuggereerd, zijn *workfare*-stelsels gekenmerkt door een grotere *financiële en juridische druk* op de individuele werkzoekende. Financiële 'prikkel's kunnen zowel positief ('carrots') als negatief ('sticks') zijn. Zo zal men de deelnemers ertoe aanzetten om laagbetaalde jobs op de reguliere arbeidsmarkt te aanvaarden door fiscale stimuli (EITC⁴ in de VS, Working Families Credit in het VK) terwijl men anderzijds bewust de uitkeringen en zelfs de vergoedingen in opsloringsprogramma's laag zal houden om de overstap naar regulier werk voldoende 'aantrekkelijk' te houden. Typierend is bv. het feit dat werk in opsloringsprogramma's niet vergoed wordt tegen een loon, maar tegen een (verhoogde) uitkering. Het wegwerken van werkloosheids- en armoedevallen staat in workfare-stelsels centraal. Het discours over derge-

lijke vallen staat ideologisch inderdaad dicht bij dat over de afhankelijkheidscultuur: het is er een puur financiële vertaling van in de zin dat de oorzaak van langdurige werkloosheid ook hier gezocht wordt aan de aanbodzijde, in attitudes en strategisch gedrag van de uitkeringstrekkers zelf. De kernboodschap van de workfare-filosofie is hoe dan ook, dat men alleen door (reguliere) arbeid uit de armoede of bestaanonzekerheid kan raken.

Een ander kenmerk van workfare is haar repressief, *punitief* karakter. 'Gewenst gedrag' wordt desnoods opgelegd als voorwaarde voor het bekomen van inkomenstransferten; 'ongewenste gedragingen' worden bestraft met sancties of schorsing. Tegen dergelijke sancties is weinig of geen beroep mogelijk. Zo kan men in het Amerikaanse Welfare-to-Work programma alleen beroep aantekenen bij de regionale instanties van dezelfde administratie die op lokaal niveau de sancties oplegt. Het louter administratief karakter van deze sancties en beroepsprocedures laat geen tegensprekelijk debat toe.

Tenslotte is in sommige workfare-systemen ook het '*probabilistische*' karakter een typische eigenschap: de werkzoekende is wel verplicht om een eventueel aanbod te aanvaarden, maar hij krijgt hiervoor geen garantie in ruil. Anders uitgedrukt: tegenover de plicht tot deelname (op straffe van verlies van uitkering) staat geen afdwingbaar recht op dienstverlening. Zulke varianten van workfare gelden in Noorwegen en in Frankrijk (m.n. in de jongerenprogramma's en in de bijstand).

Programma's gebaseerd op basisrechten zullen zowel op financieel als op juridisch vlak volwaardiger statuten aanbieden. Waar mogelijk (bv. in opsloringsprogramma's) wordt een *verloning* aangeboden die overeenstemt met deze op de reguliere arbeidsmarkt. Eventueel zal men slechts deeltijdse tewerkstelling aanbieden om te vermijden dat de betrokkenen dit als een finaliteitstewerkstelling aanvoelen, maar in elk geval wordt de loonvoet per uur afgestemd op degene die in de gewone arbeidsmarkt kan verkregen worden, omwille van het principe 'gelijk loon voor gelijk werk'.

Tegelijk zal men een evenwicht zoeken tussen rechten en plichten (in hoofde van de werkzoekende): tegenover de plicht om zich 'actief' op te stellen staat een recht op vrije keuze (binnen bepaalde

grenzen), een *afdwingbaar recht* op een passend aanbod enz. Anders uitgedrukt, zal een reciprociteit nagestreefd worden tussen de engagementen van het individu en de overheid(sdienst). Denemarken is het enige land waar die reciprociteit haar wettelijk beslag heeft gekregen, maar ook in Zweden en het VK wordt ze in de feiten maximaal gewaarborgd. We kunnen hier van echte 'garantieplannen' spreken.

Sancties zijn in deze aanpak doorgaans *milder*, omdat het recht op een menswaardig inkomen centraal blijft staan. Niet zozeer het Deense, maar wel het Duitse stelsel van sancties kan hierbij model staan: bij elke niet-nakoming van de regelgeving wordt de uitkering met 25% verminderd, maar tegelijk wordt een basisbedrag vrijgesteld dat gemoedeld is volgens de gezinssituatie van de betrokkene. Tenslotte wordt in dergelijke systemen het *beroep* tegen sancties typisch aanhangig gemaakt bij *paritaire* of tripartiete commissies, waarbij de vakbonden in principe de verdediging van de werkzoekende op zich nemen.

In België (en Vlaanderen in het bijzonder) is de positie van werkzoekenden in integratieprogramma's vrij degelijk te noemen in vergelijking met het buitenland. Men merkt bv. dat de armoede onder werkzoekenden bij ons lager is dan in de meeste omringende landen (De Lathouwer, 2000a). De dekkinggraad door de werkloosheidsverzekering is de hoogste van Europa, en misschien wel ter wereld (Nicaise, 2000), ook al werden de uitkeringen in de voorbije 15 jaar uitgehold (De Lathouwer, 2000b). De statuten van personen in opleiding of werkervaring zijn in België in het algemeen eveneens beter dan elders. Behoudens in geïsoleerde gevallen is er van 'workfare'-toestanden geen sprake. Toch is het statuut van de werkzoekenden in sommige voorzieningen bedenkelijk: sommige personen in werkervaringsprojecten hebben nl. geen arbeidscontract en geen loon. Hetzelfde geldt voor personen in 'arbeidszorg' (dit zijn arbeidsmatige activiteiten voor de allermakste groepen in de sfeer van de sociale tewerkstelling). Een oplossing van deze situaties is o.i. een belangrijke beleidsprioriteit.

Wat kan gezegd worden over de *rechtspositie* van werkzoekenden in de Belgische 'actieve welvaartsstaat'? Ook hier springt België internationaal enig-

zins uit de band door een scheiding tussen de uitbetalings- en controlefunctie (taken van de federale RVA) en de integratiefunctie (opdracht van de gewestelijke VDAB). De VDAB formuleert haar missie duidelijk in termen van recht op dienstverlening en draagt daarbij het principe van *vrijwilligheid* hoog in haar vaandel (cf. het VDAB-charter van de werkzoekende – VDAB, s.d.), terwijl de controle op de eigen inspanningen van de werkloze wordt overgelaten aan de RVA. De vrijwillige deelname aan integratieprogramma's is volgens de VDAB geen hinderpaal, maar integendeel een voorwaarde voor een doelmatige aanpak (Leroy, 2000, p. 47). Dit institutionele evenwicht vormt o.i. een buffer tegen een dwangmatige aanpak van het activeringsbeleid. Toch is er, mede onder invloed van de Europese richtsnoeren, een onmiskenbare verschuiving merkbaar naar een strakkere aanpak. Jongeren en bijstandsccliënten zijn daarbij a.h.w. de proefkonijnen. In toenemende mate wordt het recht op uitkeringen afhankelijk gesteld van de verplichte ondertekening van *integratie- of inschakelingscontracten*.⁵ Waar deze contracten in het verleden vaak verwaterden tot een formaliteit, ziet het er naar uit dat ze thans een meer bindende en operationele inhoud krijgen. De VDAB-top verwacht dan ook een toename van het aantal sancties. Vakbonden en doelgroepverenigingen zijn beducht voor een omslag van een positieve, integratieve benadering naar een dwang-beleid. Kansarme werkzoekenden, die de complexe gebods- en verbodsbepalingen van de RVA niet goed kennen, werden volgens sommige organisaties reeds in het verleden al te gemakkelijk het slachtoffer van sancties (ATD-Vierde Wereld, 1998).

Anderzijds moet ook toegegeven worden, dat werkzoekenden in ons land alsnog ook weinig afdwingbare *rechten* hebben. Zowel het VDAB-charter van de werkzoekende (VDAB, s.d.)⁶ als de beleidsnota van de Vlaamse Minister van werkgelegenheid gelden eerder als intentieverklaringen. Impliciet geeft de overheid daarmee toe dat zij vooralsnog niet bij machte is om een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod aan elke werkzoekende te garanderen. In onze haalbaarheidsstudie van een Vlaams garantieplan (Vleugels e.a., 1998) hebben we er trouwens voor gepleit om de juridische onderbouw van het garantieplan pas te implementeren wanneer de voorzieningen voldoende uitgebouwd zouden zijn. Inmiddels is er wel een

vrij grote politieke consensus, zowel onder de Vlaamse politieke partijen als onder de sociale partners, om op termijn een echt garantiesysteem in te voeren. Dit blijkt o.a. uit de resolutie van het Vlaams Parlement over armoede en sociale uitsluiting d.d. 19 februari 1998.

Effecten op macrovlak

De buitenlandse voorbeelden laten in de feiten erg gelijklopende macro-effecten zien. In de eerste plaats stelt men een sensationele daling van de caseload vast. In de VS daalde het bijstandsccliënteel tussen 1993 en 1999 met meer dan de helft; in Denemarken daalde de jeugdwerkloosheid in dezelfde periode met meer dan 70%, terwijl de totale werkloosheid meer dan halveerde. In het VK zag men eveneens de jeugdwerkloosheidscijfers instorten. Uiteraard is het moeilijk om het netto-effect van de activeringsprogramma's te isoleren. In elk geval moet toegegeven worden dat de geobserveerde daling ook goeddeels verklaard wordt door de gunstige conjunctuur. Alleen in het VK heeft men de bijdrage van de New Deal (voor jongeren) econometrisch geschat, en komt men tot een netto-effect dat equivalent is met 40% van de stock van langdurig werkloze jongeren op 4 jaar tijd (Ander-ton et al., 1999). Men kan overigens vermoeden dat de geobserveerde daling in de drie landen niet de loutere 'som' is van deeffecten, maar dat de beide factoren (activering en conjunctuur) multiplicatief hebben gewerkt. Het actief arbeidsmarktbeleid bewijst immers extra diensten bij een sterk opgaande conjunctuur, omdat het bijdraagt tot de voorkoming van knelpunten en dus onrechtstreeks tot niet-inflatoire groei.

Een tweede macro-effect heeft betrekking op het overheidsbudget. De initiële uitgaven voor de bestudeerde programma's worden immers reeds op korte termijn in grote mate teruggewonnen, deels door de dalende caseload en deels door de gestegen fiscale en parafiscale ontvangsten. In de VS werden totnogtoe de uitgaven voor het Welfare-to-Work programma 'bevoren' op hun initieel niveau, wat gezien de daling van het cliënteel kon geherinverteerd worden in meer kwaliteitsvolle integratieprogramma's. In het VK schat men dat de initiële kosten op vier jaar reeds voor de helft worden teruggewonnen.

Het ziet er dus naar uit dat in beide typen strategieën (workfare enerzijds en basisrechtenstrategie of garantieplannen anderzijds) de macro-economische effecten vrij gelijklopend en eerder positief zijn. Ook voor Vlaanderen voorspelden we in onze haalbaarheidsstudie van het garantieplan een positief sneeuwbal effect (Vleugels e.a., 1998).

Effecten op microvlak

De verschillen tussen workfare en garantieplannen zijn des te groter, wat betreft hun effecten op microniveau. Niet zozeer de overgang van uitkering naar werk verschilt tussen beide systemen, maar wel de inkomens- en arbeidssituatie nadien en ook de neveneffecten.

Het Amerikaanse Welfare-to-Work programma haalt de doelgroep duidelijk niet uit de armoede (Loprest, 1999; Cancian et al., 1999). De arbeidsinkomens van de uitstromers blijven erg precair, hun arbeidsvoorwaarden zwaar en vooral uiterst moeilijk te combineren met gezinstaken. Eén van de redenen is dat Welfare-to-Work nauwelijks investeert in het menselijk kapitaal van de doelgroep. 25 à 30% vraagt dan ook kort na uitstroom opnieuw bijstandsuitkeringen aan. Dit doet vermoeden dat het programma op lange termijn weinig uithaalt – of zelfs tot nog grotere bestaansonzekerheid en armoede moet leiden, omdat het recht op uitkeringen bij herhaalde werkloosheid mettertijd vervalt. Daarbij komt dat degenen die hetzij door sancties, hetzij uit eigen beweging uitgestroomd zijn zonder werk, op *geen enkele sociale bescherming* kunnen terugvallen tenzij voedselbonnen en Medicaid.

Bovendien toont de internationale literatuur aan dat actieve arbeidsmarktprogramma's in het algemeen wel *positieve tewerkstellingseffecten hebben, behalve wanneer ze verplicht zijn*. Dwangmaatregelen verworpen gemakkelijk tot een keurslijf en nemen bij de voorzieningen de prikkel weg om kwaliteitsvolle programma's op maat aan te bieden; ze demotiveren de deelnemers; en ze stigmatiseren bij voorbaat de doelgroep, door de indruk te wekken dat de betrokkenen werkonwillig zijn. In het slechtste geval leiden ze tot meer sociale uitsluiting, gewoon omdat het voorzieningenaanbod ontoereikend is (Nicaise, 1998; Nicaise en Bollens, 1998).

De evaluaties van garantieplan-achtige programma's, zoals de vernieuwde Britse en Deense aanpak, zijn daarentegen duidelijk positiever – al moet toegegeven worden dat lang niet alle relevante aspecten bestudeerd werden. Wel weten we, dat in beide landen de *tevredenheid* van de deelnemers over de aangeboden programma's hoog ligt. Ook de *uitstroompercentages* naar werk én onderwijs of opleiding zijn behoorlijk. De *kwaliteit* van de gevonden jobs is bevredigend, hoewel in mindere mate voor jongeren (Kongshoj Madsen, 1998; Maguire, 1999; Hasluck, 2000a-b). Het is anderzijds nog te vroeg om uit te maken of de terugkeer naar onderwijs of opleiding op termijn echt vruchten aflevert. Daarvoor zijn de overschouwde termijnen nog te kort.

Een belangrijk aandachtspunt, zelfs bij stelsels zoals de New Deal of de de Deense Wet op het Actief Arbeidsmarktbeleid, blijft de omvang en het profiel van de *niet bereikte groep* (resp. 37 en 31% van de werkzoekenden). Over deze groep is weinig of niets bekend: gaat het om de zwaksten, of eerder over personen die zich reeds voldoende beschermd weten door hun gezin en naaste omgeving? Wat is de reden waarom ze niet bereikt worden? Vooral in Denemarken ziet het er naar uit dat een aantal jongeren zich willen onttrekken aan de (te) strakke regels van de activeringswet. Waar komen deze mensen terecht?

In het verleden werden *in eigen land* reeds heel wat effectiviteitsstudies uitgevoerd m.b.t. diverse typen voorzieningen voor herinschakeling op de arbeidsmarkt: opleiding, (traject)begeleiding, loonkostensubsidies en werkervaring (voor een overzicht, zie Bollens, 2000). Op één uitzondering na⁷ bevestigen alle onderzoeken het nut van een actief arbeidsmarktbeleid, ook al hebben veel studies methodologische en conceptuele beperkingen.⁸

Eén van de belangrijkste lessen is dat de netto-effecten in het algemeen groter blijken te zijn voor meer achtergestelde doelgroepen (laaggeschoolden, langdurig werklozen, vrouwen, migranten...). Kansrijke groepen komen immers ook zonder overheidshulp gemakkelijker aan een baan (Nicaise en Bollens, 1998). Daarmee is de vraag naar de relatieve efficiëntie van een *preventieve versus curatieve interventie* meteen opnieuw gesteld. Universele, preventieve acties (zoals de Europese

richtsnoer 1) bereiken naast achtergestelde groepen ook veel kansrijke werklozen en kunnen bijgevolg ook belangrijke meeneem- (of deadweight-) effecten genereren. Het is o.i. lang niet zeker dat een grootschalige preventieve aanpak van de langdurige werkloosheid steeds efficiënter is dan een gerichte, curatieve aanpak. De kunst zal erin bestaan binnen de preventieve aanpak de diensten te differentiëren volgens de voorspelde uitstroomkansen van werkzoekenden, met een basisdienstverlening aan allen en een meer intensieve ondersteuning van zwakkere groepen. Momenteel wordt in het Vlaamse beleid deze middenweg bewandeld: in de trajectwerking wordt immers voorrang gegeven aan de laaggeschoolden, en worden de schaarse middelen voor begeleiding voorbehouden aan de minst zelfredzamen.

Zelfs binnen deze optie blijft echter de moeilijkheid bestaan om de zwakste werkzoekenden vroegtijdig te identificeren. Het onderwijsniveau is de gemakkelijkst observeerbare indicator, maar ook andere indicatoren zoals vroegere werkervaring, etniciteit, of bepaalde niet-observeerbare persoonlijkheidskenmerken kunnen een rol spelen. Zo blijkt bv. de werkloosheid onder bepaalde groepen op een bijzonder dramatisch peil te blijven hangen: de meest zichtbare categorieën zijn Turken en Marokkanen (ca. 37%) en arbeidsgehandicapten (17 500 personen, geen werkloosheidsgraad bekend). Er is dus dringend nood aan een betrouwbare *'kansmeter'* die met meerdere variabelen rekening houdt, om de preventieve diensten voor herinschakeling zo efficiënt mogelijk in te zetten. Afgezien daarvan, blijft de prioriteit voor de meer langdurig werklozen uiteraard een must (cf. sectie 2).

Slotbeschouwingen

Het éne actief arbeidsmarktbeleid is het andere niet. In de debatten over de actieve welvaartsstaat worden al te gemakkelijk ongenueanceerde stellingen pro of contra ingenomen. We hebben in deze bijdrage een reeks criteria aangereikt die moeten toelaten om systemen te beoordelen en te situeren op een as met twee polen: de workfare en de integratie- (of garantieplan-)benadering. Onze invalshoek was telkens die van de meest achtergestelde doelgroepen.

Totnogtoe kan geen enkel systeem ondubbelzinnig op één van beide polen gesitueerd worden. Toch kan men niet anders dan besluiten dat het archetype van de workfare duidelijker herkenbaar is op het terrein (m.n. in de VS en deels in Noorwegen). Het was helaas totnogtoe niet mogelijk om een praktijkvoorbeeld te vinden van het ideale garantieplan. Sommige nationale stelsels (Denemarken, het VK) vertonen partiële kenmerken ervan, maar het volmaakte stelsel moet nog tot stand komen. Het Vlaamse beleid kan zijn ambities op dit vlak botvieren.

De nood aan omvattende evaluaties laat zich duidelijk gevoelen. Onze analyse heeft alvast aangetoond, dat men zich niet mag blind staren op enkelvoudige indicatoren (zoals bv. de evolutie van de werkloosheid of het bijstandsccliënteel) om een bepaald type beleid te evalueren. Op macroniveau moet men daarnaast minstens ook rekening houden met neveneffecten op de loonvorming, de inflatie, de economische groei en het overheidsbudget. Op microniveau moeten effecten nagegaan worden op de individuele loopbaantrajecten, de kwalificaties, het inkomen, het algemeen welzijn en de tevredenheid van de betrokken doelgroep. Kortom, het gaat om 'duurzame integratie' eerder dan om 'plaatsingscijfers': een hele agenda voor het toekomstig evaluatieonderzoek! Naast de doelgroep van werkzoekenden is het belangrijk om ook het perspectief van de betrokken diensten en werkgevers in kaart te brengen. Tenslotte is er nood aan een stevig set stuurboordgegevens en een grondige procesevaluatie. Hier kan het VK alvast wél als voorbeeld dienen: van bij de invoering van de New Deal werden bijna al deze aspecten gelijktijdig geëvalueerd. De reeds voorhanden zijnde studies hebben daar overigens reeds bijgedragen tot positieve bijstellingen.

Ides Nicaise
HIVA

Noten

1. Dit artikel is de samenvatting van een boek onder dezelfde titel, dat verschijnt in juni 2001.
2. In de Richtsnoeren voor 2001 zijn de richtsnoeren 1 en 2 uit vroegere versies samengetrokken.

3. 6 maanden voor min 25-jarigen, 12 maanden voor de anderen.
4. Earned Income Tax Credit is een negatieve inkomstenbelasting op lonen.
5. Cf. het integratiecontract voor -25-jarige cliënten van het bestaansminimum, het begeleidingscontract in het kader van het (inmiddels uitgedoofde) Individueel Begeleidingsplan, en het pas ingevoerde inschakelingscontract voor jongeren.
6. Dit charter vermeldt o.a. het recht op arbeid, opleiding, begeleiding, kostenloze informatie, en op gelijke, vertrouwelijke en klantvriendelijke behandeling.
7. Het Jongerenbanenplan van 1993.
8. Meestal hadden deze onderzoeken betrekking op de tewerkstellingseffecten op korte termijn en op microniveau. Vaak stellen ze problemen op econometrisch vlak.

Referenties

- Anderton, B., Riley, R., Young, G., *The New Deal for young people: first year analysis of the implications for the macroeconomy*, London, Nat. Inst. for Econ. and Social Research, December 1999.
- Arbeidsministeriet, *The labour market reforms – a status*, Copenhagen, 1999.
- ATD-Vierde Wereld (m.m.v. Lutte – Solidarité – Travail), *Uit de opgelegde inactiviteit raken. Verslag van de Frans-Belgische studiegroep Arbeid, Werkloosheid en Sociale Zekerheid*, Brussel, Beweging ATD Vierde Wereld, juni 1998, 49 p.
- Bollens J., *Inzet van arbeidsmarktinstrumenten: effectiviteit en doelmatigheid. Loonkostsubsidies, beroepsopleiding, werkervaring, trajectwerking, sociale economie en tewerkstelling*, paper voor het colloquium “Werk voor iedereen? Duurzame integratie van zwakke groepen op de arbeidsmarkt”, Leuven, Huis van Chièvres, 17 november 2000 (mimeo).
- Cancian, M., Haveman R., Meyer D.R., Wolfe B., *Before and after TANF: the economic well-being of women leaving welfare*, Madison, Wisc., Inst. for Poverty Research, 1999.
- Clarys M. (red.), *Vaart iedereen wel bij de actieve welvaartsstaat?*, Antwerpen, vzw Recht-Op (i.s.m. Samenwerkingsverband Turnhout), 2000.
- Dahl E., Drøpping J.A., De Noorse Werkaanpak in de jaren negentig: retoriek en herziening, *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, 21(2-3), 2000, p. 157-177.
- De Lathouwer L. (2000a), Meer werk is geen garantie voor minder armoede en minder ongelijkheid. Kritische reflecties bij het Nederlandse poldermodel vanuit België, *CSB-Berichten*, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid (UFSIA), april 2000.
- De Lathouwer L. (2000b), Arbeidsmarkt en armoede in de jaren negentig: wat leert het CSB-onderzoek?, *Nieuwsbrief WAV*, 10(4), 2000, p. 114-119.
- Eloy M., Nicaise I., *Het opleidingsaanbod van VDAB en ‘derden’ voor langdurig werklozen en jongeren: specificiteit, complementariteit en effectiviteit. Ex-post evaluatie van de Vlaamse operationele programma’s 1990-1992 met betrekking tot doelstelling 3-4*, Deelrapport 3, Leuven, HIVA, 1993.
- Hasluck, C., *The New Deal for the long-term unemployed: a summary of progress*, Warwick, Inst. for Employment Studies, 2000a.
- Hasluck, C., *The New Deal for Young People, two years on*, Warwick, Inst. for Employment Studies, 2000b.
- Kongshoj Madsen P., *Active labour market policy in Denmark. Country report for the ILO’s programme on country employment policy reviews*, Copenhagen, Inst. of Political Science, 1998.
- Landuyt, R., *Beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004*, Brussel, Kabinet van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme, 2000.
- Leroy F., Van peuter naar jongvolwassene: groeipijnen en groeischeuten van het Vlaams arbeidsmarktbeleid, *Nieuwsbrief WAV*, 10(4), 2000, p. 44-54.
- Lødemel I., Trickey H. (eds.), *An offer you can’t refuse: workfare in international perspective*, Bristol: The Policy Press, 2001.
- Loprest, P., *How families that left welfare are doing: a national picture*, Washington, The Urban Institute, August 1999.
- Maguire, M., New Deal for young unemployed people, Paper presented at the EU Peer Review Meeting, Copenhagen, 12-13 October 1999, Warwick, Inst. for Employment Research, 1999.
- Moody, A., The New Deal for young unemployed people age 18-24, Paper presented at the EU Peer Review Meeting, Copenhagen, 12-13 October 1999, London, Employment Service, Research and Development Division, 1999.
- Nicaise I., Actief arbeidsmarktbeleid: plichten genoeg, tijd voor garanties, in: *Nieuwsbrief Werkgelegenheid Arbeid Vorming*, 1998 (1-2), p. 51-55.
- Nicaise I., Bollens, J., Training and employment for disadvantaged groups, in: M. Tessaring (ed.), *Training for a changing society. A report on current vocational education and training research in Europe*, Thessaloniki, CEDEFOP, 1998 (with synthesis in English, French, German, Spanish).
- Nicaise I., *The Belgian unemployment insurance: features and issues*, *Conference on Unemployment insurance systems in Europe*, Athens, National Labour Institute, 5th February, 2000.
- Rosanvallon, P., *La nouvelle question sociale: repenser l’état-providence*, Ed. Seuil, Paris, 1995, 222 p.
- VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding), *Je rechten en plichten als werkzoekende*, Brussel, VDAB, s.d.
- Vleugels I., Ergo T., Bollens J., Heylen F., Nicaise I., *Leven na de dop. Een onderzoek naar de haalbaarheid en effectiviteit van opleidings- en werkervaringsgaranties*

voor langdurig werklozen in Vlaanderen, in: *Nieuwsbrief Werkgelegenheid Arbeid Vorming*, 1998 (1-2), p. 141-146.

Vos S., Struyven L., Bollens J., *Werk, werkloos, werk: effectiviteit en kosten-batenanalyse van reïntegratietrajecten voor werkzoekenden*, Leuven, HIVA, 2000