

Activering, de koninklijke weg uit armoede?

Jans, M. & Dierckx, D. 2007. Geabonneerd op de banenmarkt. In J. Vrancken, G. Campaert, K. De Boyser & D. Dierckx (Reds.). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2007*, Leuven/Voorburg: Acco.

Activering werd de afgelopen jaren naar voor geschoven als de manier om mensen uit de armoede te halen. Het verhaal is echter niet zo eenduidig. In het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2007 staan we daarom stil bij een aantal knelpunten en kanttekeningen ten aanzien van activering als strategie ter bestrijding van armoede.

De actieve welvaartsstaat

Sinds de jaren negentig maakt het activeringsdiscours opmars in de beleidsstrategieën zowel op Europees als op nationaal niveau. De actieve welvaartsstaat werd als concept het bindmiddel van de eerste paarsgroene regering. Meer mensen aan het werk zou meer mensen uit de armoede houden en tegelijk de staatsfinanciën verbeteren, waardoor men de sociale bescherming voor zij die uit de boot vielen, kon garanderen. De nieuwe federale regering Leterme I gaat op dit elan door: het verhogen van de werkgelegenheidsgraad wordt als een *conditio sine qua non* bestempeld voor een succesvol armoedebeleid.

De belangrijkste vooronderstelling van dit discours is dat betaalde arbeid een belangrijke bescherming biedt tegen armoede. De jaarlijkse armoedecijfers op basis van de Europese Survey on Income and Living Conditions (SILC) bevestigen dat in Vlaanderen slechts 3,8% van de werkenden een verhoogd

armoederisico loopt. Binnen deze groep vinden we vooral laaggeschoolde jongeren, alleenstaande ouders met kinderen en mensen met deeltijdse of tijdelijke contracten terug. De meerderheid van deze laatste groep bestaat uit vrouwen die voor deeltijdse jobs (moeten) kiezen om werk te kunnen combineren met de zorg voor het gezin. Van de werkloze bevolking

in Vlaanderen daarentegen loopt 22,4% een verhoogd armoederisico.

Ook in een internationale context geniet het activeringsdiscours een ruime steun: "Work has been made a priority – in order to have a high employment rate, but also because having a decent job is the best route out of poverty" (Giddens, 2007). Volgens Giddens' berekeningen zijn eenverdieners en gezinnen zonder beroepsinkomen in Europa de huishoudens met het grootste risico op armoede. Het armoederisico voor gezinnen zonder beroepsinkomen varieert ook sterk binnen de EU: van 6% in Denemarken tot 15% in het Verenigd Koninkrijk. Uit dezelfde berekeningen bleek ook dat huishoudens met twee inkomens vrij sterk beschermd waren tegen armoede.

De Blander, Nicaise & Van den Broeck (2005) gebruikten empirische gegevens van de Panel Studie van Belgische Huishoudens en van een studie over

de mobiliteit in en uit armoede om het effect te simuleren van drie basisstrategieën om armoede te bestrijden. De eerste strategie, de 'verzorgingsstaat', die vooral na de Tweede Wereldoorlog werd ontwikkeld, ziet de sociale zekerheid, met inbegrip van het gewaarborgd minimuminkomen of leefloon, als belangrijkste instrument. In de 'actieve welvaartsstaat' wordt er een centrale rol toebedeeld aan arbeid als sleutel voor inkomensverwerving én sociale ontplooiing. De derde strategie, ten slotte, is die van de 'kennismaatschappij', waarbij onderwijs en levenslang leven moeten zorgen voor sociale integratie. Uit deze simulatie bleek dat betaald werk effectief een springplank uit armoede kan zijn. Het directe effect van activering is enorm: tewerkstelling verhoogt onmiddellijk en substantieel de kans om uit armoede te geraken. Het effect van activeringsmaatregelen is na twaalf maanden maximaal: ongeveer 23% van de betrokkenen is, in nettotermen, uit de armoede ontsnapt dankzij het activeringsprogramma. Op het eerste zicht suggereert deze simulatie dat activering wel degelijk de 'koninklijke weg' uit de armoede is. Dit verhaal dient echter genuanceerd te worden, daarom staan we stil bij een aantal knelpunten ten aanzien van activering als strategie ter bestrijding van armoede. Deze knelpunten formuleren we in de vorm van twee soorten werkloosheidsvallen. We gaan eerst dieper in op de 'snel-werk-val', die verwijst naar activeringstrajecten die onvoldoende tijd en ruimte bieden om naast de zoektocht naar werk ook te focussen op andere domeinen die de levenskwaliteit moeten garanderen die nodig is om werk te kunnen behouden. Daarna focussen we op de 'rechten-en-plichterval'. Hierbij gaan we dieper in op het mogelijke afschrikkingseffect van een activeringsdiscours dat te eenzijdig de nadruk legt op de plicht om actief te zijn. Wanneer in activeringsstrategieën te weinig aandacht gaat naar de rechten van de werkzoekende, kan dit bij werkzoekenden met armoedeproblemen contraproductief werken en hen richting inactiviteit drijven.

De 'snel-werk-val'

Het onderzoek 'Bruggen over woelig water' (Thys, De Raedemaeker & Vranken, 2004) toonde reeds aan dat voor wie in armoede leeft een opleiding en/of een job in het beste geval een tijdelijk succes betekent. Enkel wanneer er naast een job ook emo-

tionele of expressieve ondersteuning aan hen wordt geboden via sociale netwerken, kunnen bij generatiearmen duurzame effecten worden bereikt. Dit impliceert dat deelname aan activeringsprojecten voor generatiearmen slechts succesvol kan zijn wanneer de deelnemers eerst een minimaal niveau van welzijn en welbevinden bereikt hebben. Het eindrapport over het activeren van mensen in armoede naar werk (Vandermeersch, 2007) pleit dan ook, op basis van biografische interviews met mensen die in armoede leven, voor trajecten op maat en met een aangepast tempo, zeker voor generatiearmen. Het werken aan de basisvoorwaarden voor een zinvolle activering vergt immers tijd. Hierbij moeten we ook de bedenking maken dat niet alle trajecten noodzakelijk van meet af aan moeten gericht zijn op werk. Vandermeersch pleit dan ook voor een voortraject met voldoende aandacht voor het versterken van het zelfbeeld (verhogen van het zelfvertrouwen) en het oplossen van concrete armoededrempels die in de weg kunnen staan van een succesvol traject zoals bijvoorbeeld huisvestingsproblemen en schuldenlast. Het aanpakken van deze problemen komt neer op het verhogen van de levenskwaliteit. Het verhogen van het zelfvertrouwen lukt veel beter wanneer in een trajectbenadering op maat wordt vertrokken van een competentiebenadering gericht op verdere ontwikkeling van bestaande competenties in plaats van een deficiëntiebenadering eenzijdig gericht op het remediëren van tekortkomingen en gebreken.

In het kader van haar curatieve werking screende de VDAB de langdurig werklozen in Vlaanderen en kwam tot de vaststelling dat bij 20% van hen er niet-arbeidsmarktgerelateerde problemen waren die niet op te lossen waren met een regulier arbeidsmarktgericht traject naar werk. Met het ontwerpen van 'activeringstrajecten', waarbij de trajecten worden uitbesteed aan actoren met expertise in zorgverlening en actoren die arbeidszorg aanbieden, maakt de Vlaamse overheid alvast ruimte voor dergelijke voortrajecten.

Een ander aspect van de 'snel-werk-val' is dat een activeringstraject te kort na een geslaagde doorstroom naar werk wordt afgerond. Hierdoor loopt men het risico dat de tewerkstelling vroegtijdig wordt stopgezet. Bij hun simulatie van het effect van activering stellen De Blander et al. vast dat de

gunstige effecten van activering na vijf jaar terugvallen tot hoogstens een vierde van hun oorspronkelijke niveau. We moeten hierbij wel opmerken dat de duurzaamheid van de effecten natuurlijk sterk afhangt van de kwaliteit van het activeringsprogramma en de mate waarin men doorstroming kan realiseren achteraf. De auteurs stellen overigens dat het verzekeren van minimumkwalificaties de duurzaamste effecten oplevert (zie het paradigma van de kennismaatschappij). Vooral wanneer men de strategie van de (kwalificerende) competentieontwikkeling zou hanteren bij individuen die in armoede leven, zal de impact meer substantieel en duurzaam zijn.

Vandermeersch (2007) pleit dan ook voor trajecten met nazorg die ruimte laten voor begeleiding op de werkvloer. Ook na doorstroom naar werk blijft er voor personen die in armoede leven dikwijls nood aan begeleiding of ondersteuning. Zo kan via nazorg de mogelijkheid worden ingebouwd om werken te combineren met de ruimte om controle te verwerven over het eigen leven.

De 'rechten-en-plichtenval'

Het activeringsdiscours steunt op het principe van een evenredige verdeling van rechten en plichten. Wanneer bij dit rechten- en plichtenverhaal echter de nadruk eenzijdig op de plichten wordt gelegd, gaat daar volgens Vandermeersch (2007) bij een deel van de armen een bedreiging van uit die contraproductief is en de betrokkenen in de richting van de inactiviteit duwt. Op die manier ontstaat er een communicatiestrategie die onvoldoende past bij die van laaggeletterden: ze creëert een beeld van activeringsinstanties als schorsingsmachines. De afschrikking die daarvan uitgaat werkt desactiverend en genereert uiteindelijk een gelijkaardig effect van aangeleerde hulpeloosheid waarvoor het model van de passieve verzorgingsstaat werd veroordeeld. Daarom is het belangrijk om ook indien een activeringspoging niet lukt een perspectief te bieden en in activeringstrajecten op maat afstraffing voor mislukking te vermijden en ruimte te laten voor een tweede en een derde kans indien nodig.

Een te sterk plichtendiscours geeft bovendien het gevoel dat men enkel in aanmerking komt voor de

'rest', de jobs die anderen met meer keuzemogelijkheden en perspectief niet willen uitvoeren. Dit creëert het gevoel dat men zich eenzijdig moet aanpassen aan de noden van de arbeidsmarkt en dit biedt onvoldoende garanties op een zinvolle en duurzame tewerkstelling (Stroobants & Jans, 2002). Laaggeschoolden komen vaak terecht in zogenaamde onzekere, laagbetaalde 'Big Mac'-jobs die weinig carrièrekansen bieden en geen positieve invloed hebben op het zelfbeeld. Hoewel de proportie van dergelijke jobs daalt in Europa in vergelijking met hoger geschoolde jobs, blijven ze een substantieel deel uitmaken van de arbeidsmarkt (Giddens, 2007). Dergelijke jobs worden het vaakst aangetroffen in de horeca en de distributiesector.

Indien men arbeid als een hefboom om uit armoede te ontsnappen wil beschouwen, dan hebben armen ook het 'recht' op arbeid. De overheid moet met andere woorden niet alleen de armen activeren, maar ook de arbeidsmarkt responsabiliseren met de bedoeling om kwaliteitsvolle arbeidsplaatsen voor laaggeschoolde werknemers en werkomstandigheden met loopbaanontwikkelingskansen te creëren. Om succesvol te zijn, moet activering zich dan ook richten op een kwalitatieve en duurzame tewerkstelling, die bijdraagt tot de levenskwaliteit van mensen in armoede. Een algemeen ondersteunend beleid gericht op de promotie van competenties en het beperken van laaggeschooldheid is daarbij evenzeer essentieel. De Vlaamse regering erkent deze nood en levert samen met de sociale partners en de onderwijs- en opleidingsactoren een verhoogde inspanning ter zake met de competentieagenda. Op dit moment is het echter nog te vroeg om te evalueren of de inspanningen van dit plan ook in voldoende mate ten goede komen aan werklozen die kampen met armoedeproblemen.

Een rechtenbenadering impliceert ook de nood aan werk op maat voor een specifieke groep van werkzoekenden. De lat ligt in de huidige arbeidsmarkt voor werknemers zeer hoog, zowel wat betreft kennis als flexibiliteit en stressbestendigheid. Wat bepaalde groepen aankunnen, wordt volgens Snick (2004) daardoor niet (langer) als volwaardige activiteit beschouwd. Het gaat hier om een culturele kwestie waarbij men (impliciet) het beeld gebruikt van de mens als autonoom individu die zijn arbeid aanbiedt op de arbeidsmarkt, en zich met

het geld dat hij daarvoor in ruil ontvangt een plaats in de samenleving verwerft (homo economicus). Deze gedachte vindt men ook duidelijk terug in het huidige Vlaamse regeerakkoord, toepasselijk 'Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen' genoemd, waarin sterk de nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van ieder individu. Mensen die deze vorm van 'zelfredzaamheid' niet kunnen opbrengen – bijvoorbeeld ten gevolge van de intergenerationale dynamiek van armoede en uitsluiting op vele levensdomeinen – worden door de samenleving aan de kant geschoven. Dit mechanisme wordt in het activeringsdiscours nog te weinig geproblematiseerd (Snick, 2002).

Anderzijds moet er ook over gewaakt worden dat men niet in een eenzijdige rechtenbenadering terecht komt, die ook contraproductief werkt en slechts een matig activeringseffect zou hebben. We moeten vermijden dat omwille van onnodige en overdreven betutteling werkzoekenden, ook werkzoekenden die met armoedeproblemen worden geconfronteerd, maar matig geactiveerd worden waardoor hun (potentiële) competenties onvoldoende aan bod kunnen komen.

Conclusie

Het antwoord op de vraag of activering de 'koninklijke weg' uit armoede is, is niet eenduidig. De geschetste werkloosheidsvallen – de 'snel-werk-val' en de 'rechten-en-plichterval' – maken dat het antwoord op deze vraag genuanceerd is. Indien we onder 'koninklijke weg' verstaan dat op dit pad zonder hindernissen aan een hoge snelheid de eindbestemming kan worden bereikt, is het antwoord negatief. We weten dat temporiseren in bepaalde gevallen noodzakelijk is, zeker bij activeringstrajecten die te maken krijgen met complexe zorgbehoeften, indien het traject wil eindigen bij werk of aangepaste zorg.

Activering als de weg uit armoede zal soms ook uit noodzaak moeten leiden langs omwegen. Indien we accepteren dat ook deze 'koninklijke weg' bezaaid ligt met hindernissen en dat we voor duurzaam

me tewerkstellingseffecten af en toe beter eens een afrit nemen en via een omweg terug onze activeringskoers verder zetten, of zelfs van koers veranderen, dan kan activering een belangrijke bijdrage bieden aan de armoedebestrijding. Dit impliceert dat activering deel uitmaakt van een inclusieve benadering van het armoedebeleid. In Vlaanderen wordt hiertoe een poging ondernomen met het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding, maar er is zeker nog plaats voor een meer doorgedreven inclusieve benadering.

Geert Campaert
OASeS

Bibliografie

- De Blander, R., Nicaise, I. & Van den Broeck, G. 2005. *Maatschappelijke keuzen, structurele armoede en sociale kost*. Leuven: K.U.Leuven – HIVA.
- Giddens, A. 2007. *Europe in the Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Snick, A. 2002. Word opgenomen! In: L. Delanote et al. (Reds.), *Van Straks: ... en Nu. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting: reflecties over activering en solidariteit*: 23-34. Verslagboek van het toekomstverkennd congres van 17 oktober 2002. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Koning Boudewijnstichting.
- Snick, A. 2004. Het recht op werk: een antwoord op de problematiek van armoede en uitsluiting. In Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het Woord nemen & Team Armoede Vlaamse Gemeenschap (Reds.), *Vooruitgangs- en toekomstcongres Armoede 6 mei 2004 – Eindverslag*: 148-155. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Stroobants, V. & Jans, M. 2002. Leven, leren en werken in een actieve welvaartsstaat. In Baert, H., Dekeyser, L. & Sterck, G. (Reds.), *Levenslang leren en de actieve welvaartsstaat*, Leuven: Acco.
- Thys, R., De Raedemaecker, W. & Vranken, J. 2004. *Bruggen over woelig water. Is het mogelijk om uit de generatiearmoede te geraken?* Leuven/Voorburg: Acco.
- Vandermeersch, E. 2007. *Valkuilen, hefbomen en acties voor het zinvol en duurzaam activeren van mensen in armoede naar kwalitatieve tewerkstelling. Eindrapport van het project 'Het activeren van mensen in armoede naar werk: van good and bad practices tot mogelijke remedies.'* Brussel: Vlaams Netwerk van Verenigingen waar Armen het Woord nemen vzw.