

Jobs eerst!!!

Over de wortels van het activerend arbeidsmarktbeleid, waarom wij er zo tuk op zijn en de discussies die ons nog te wachten staan

“Benefit and training systems (where that proves necessary) must be reviewed and adapted to ensure that they actively support employability and provide real incentives for the unemployed to seek and take up work or training opportunities. Each Member State will endeavour to increase significantly the number of persons benefiting from active measures to improve their employability. In order to increase the numbers of unemployed who are offered training or any similar measure, it will in particular fix a target, in the light of its starting situation, of gradually achieving the average of the three most successful Member States, and at least 20%.” (Conclusions of the presidency, Luxembourg 20/21 November 1997, 53-54)

Inleiding

Ongeveer een jaar nadat de Amerikaanse president Bill Clinton een wet tekende met de uitdrukkelijke bedoeling om een einde te maken aan “welfare-as-we-knew-it” consacreeerde de Buitengewone Europese Raad over Werkgelegenheid (Luxemburg, 20/21 november 1997) een beleid op het gebied van arbeidsmarkt en uitkeringenstelsels dat men gewoonlijk aanduidt met de term ‘activerend arbeidsmarktbeleid’. Consacreeerde, want de beleidsmakers in de meeste West-Europese landen – ook ons eigen land niet – hadden ondertussen niet stil gezeten en zeker niet gewacht op deze top om het institutionele kader, waarbinnen hun arbeidsmarkten en verzorgingsarrangementen functioneerden, om te buigen in de richting van meer activering.

Sindsdien is de term ‘activering’ niet meer uit het vertoog van beleidsmakers weg te branden; inzonderheid wat betreft de arbeidsmarkt en het uitke-

ringsstelsel, maar ook met een duidelijk waarneembaar effect op aanpalende percelen van de brede verzorgingssector.

Wat maakt de aantrekkingskracht uit van dit activeringsverhaal?

De achterliggende gedachte van deze bijdrage is dat het vertoog over ‘activering’ zo maatschappelijk dominant is geworden omdat het put uit erg verschillende tradities en een rijk arsenaal aan argumenten. Omdat ‘actief arbeidsmarktbeleid’ van bij de aanvang

een erg rekbaar begrip was – een “mot caoutchouc” in de terminologie van een vroegere hoofdredacteur van het tijdschrift Esprit – liet het toe om erg veel verschillende fenomenen mee aan te duiden. Omdat de vertogen waarin het bevat werd het bovendien mogelijk maakten om er allerlei andere zaken aan vast te haken – en te fungeren als iets waarvoor Gilles Deleuze ooit de term “mot portemanteau” bedacht. Beide karakteristieken van het vertoog over ‘activering’ verklaren waarom zoveel erg verscheiden thema’s en zoveel erg verscheiden publieken spijs de soms duidelijke onverenigbaarheden binnen één breed denkkader erdoor konden worden bevat of aangesproken.

Ontrafelen van de verschillende argumentatielijnen in het verhaal over activering is belangrijk. Niet alleen omdat het leidt tot een beter begrip van de recente geschiedenis van het beleid op het gebied van werkgelegenheid en sociale zekerheid, maar ook

omdat het duidelijk maakt waarom evaluaties van het activerend arbeidsmarktbeleid zo moeilijk eenduidig interpreteerbaar zijn en tot zo weinig echt harde en duidelijke conclusies leiden. In wat volgt bespreek ik eerst wat de kern uitmaakt van het actief arbeidsmarktbeleid zoals het in de voorbij decennia vorm kreeg. Daarna onderzoek ik welke argumenten economen kunnen aanvoeren ter verantwoording van de ingrepen in de werking van de (arbeids)markt die activering onvermijdelijk meebrengt. Vervolgens bekijk welke argumenten aangevoerd worden vanuit het perspectief van 'sociale' activering. Bij wijze van uitleiding wijs ik op een aantal belangrijke verschuivingen die het activeringsverhaal impliceert ten aanzien van het beleid dat kenmerkend was voor de periode 1945-1980 en bespreek ik een aantal nevralgieke punten die zich in de toekomst onvermijdelijk zullen stellen op theoretisch vlak.

Wat betekent 'actief arbeidsmarktbeleid'?

Als actief arbeidsmarktbeleid vandaag zo hoog in geschreven staat op de beleidsagenda van de meeste geïndustrialiseerde landen en van de toonaangevende internationale organisaties dan is dit in grote mate het resultaat van denk- en schrijfwerk verricht onder auspiciën van de OESO.

Hoewel ook in vroegere OESO-publicaties al argumenten te vinden zijn voor ingrepen in de werking en de structuur van de arbeidsmarkt, valt de definitieve doorbraak van een 'actief arbeidsmarktbeleid' te situeren rond 1990. Twee specifieke publicaties zijn hier van doorslaggevend belang: de *1990 Employment Outlook* en het rapport *Labour Market Policies for the 90's*.

De *1990 Employment Outlook* is belangrijk in de mate dat de aanhoudende werkloosheid van de jaren '80 voor het eerst zo uitdrukkelijk als "basically structural in nature" wordt geduid. De *1993 Employment Outlook* consolideert deze visie en bevat een uitgebreid hoofdstuk over de evaluatie van actief arbeidsmarktbeleid – een hoofdstuk dat men sindsdien als de locus classicus van deze zienswijze beschouwt.

Labour Market Policies for the 90's formuleert voor het eerst erg duidelijk een beleidsraamwerk, dat men omwille van de drie belangrijkste componen-

ten – mobiliseren van het arbeidsaanbod, ontwikkelen van beroepsgebonden vaardigheden en promoten van een meer actief zoekgedrag – kan beschouwen als een coherent pleidooi voor een actief arbeidsmarktbeleid. Een dergelijk raamwerk werd in 1992 expliciet aanvaardt door de OESO-werkgelegenheidsministers.

Alvorens in de volgende paragraaf de kern van de economische redenering te bespreken waarop pleidooien voor een actief arbeidsmarktbeleid meestal steunen en vervolgens de argumenten te bekijken die ten grondslag liggen aan de pleidooien voor 'sociale activering' is het nuttig om in ietwat meer detail in te gaan op wat de term 'actief arbeidsmarktbeleid' feitelijk dekt.

In zijn inleiding tot een van de allereerste symposia over dit onderwerp omschreef Harold L. Wilensky (1985) actief arbeidsmarktbeleid als "direct government action to shape the demand for labour by maintaining and creating jobs, to increase the supply and quality of labor via training and rehabilitation, and to encourage labor mobility via placement, counseling, and mobility incentives."

Ter verduidelijking voegde hij hier vier bedenkingen aan toe. 'Actief beleid' gebruikt men uitdrukkelijk in tegenstelling met vormen van passief beleid, zoals werkloosheidsuitkeringen of bijstand. Volgens de meeste auteurs slaat het begrip niet op beleidsmaatregelen die een herverdeling van de beschikbare arbeid beogen, bijvoorbeeld door positieve discriminatie, vervroegde uittreding of loopbaanonderbreking. Het begrip is zeker niet van toepassing op maatregelen die de arbeidsmarkt slechts indirect beïnvloeden, zoals fiscaal en monetair beleid, inkomensbeleid, regulering en deregulering, of handels- en industrieel beleid. In de mate dat regionale ontwikkeling of arbeidsherverdeling meer jobs of opleidingsmogelijkheden meebrengen, kan men deze maatregelen als een marginale vorm van actief arbeidsmarktbeleid beschouwen.

Hoewel men in de recente literatuur een vrij gelijkaardige definitie hanteert, is de toonaard enigszins verschillend. In de OECD-Jobs Study vinden we, bijvoorbeeld, de volgende omschrijving:

"Active labour market policies are aimed at improving the functioning of the labour market

by: enhancing labour market mobility and adjustment, facilitating the redeployment of workers to productive activities and, generally, enabling people to seize new job opportunities as they arise. Active policies can reduce unemployment by facilitating the matching of workers to jobs and keeping the unemployed in contact with the labour market while at the same time improving their skills. They are particularly appropriate instruments for improving prospects of poorly qualified jobseekers and the long-term unemployed.”

Het gaat in de OESO-definitie over ‘job opportunities as they arise’, over ‘reducing unemployment’, en over ‘jobseekers’. Van een uitdrukkelijke verwijzing naar, bijvoorbeeld, overheidsingrijpen inzake behoud en creatie van jobs is geen sprake meer.

Vandaag is het de gewoonte om, in navolging van Calmfors (1994), de verzameling van beleidsinstrumenten, die het geheel van het actief arbeidsmarktbeleid uitmaken, onder te verdelen in drie categorieën al naargelang het objectief waarop ze gericht zijn:

1. *arbeidsbemiddeling*: met de bedoeling om het proces van koppeling van vacatures en werkzoekenden meer efficiënt te maken;
2. *beroepsopleiding en -vorming*: om de vaardigheden van werkzoekenden aan te vullen en te verbeteren;
3. *directe creatie van jobs*: die de vorm kan hebben van tewerkstelling in de publieke sector of van gesubsidieerd werk in de private sector.

In de praktijk gaat het hoofdzakelijk om maatregelen die de bestaande uitkeringen striktere condities opleggen, de duur van uitkeringen inperken en/of de uitgekeerde bedragen verlagen, de uitkeringen omvormen tot loonsubsidies of er condities aan koppelen die aansporen tot bijkomende opleiding en vorming, een betere matching beogen via instrumenten als counseling en trajectbegeleiding, en dergelijke meer.

Ondanks de grote verscheidenheid in de concrete maatregelen en programma’s die beleidsmakers over heel de wereld onder de noemer ‘actief arbeidsmarktbeleid’ invoerden, kan men in de gebruikte procedures een aantal gemeenschappelijke kenmerken onderkennen. Op basis van een uitge-

breid onderzoek van het beleid in een aantal op dit vlak toonaangevende landen wijzen Jamie Peck en Nick Theodore (2000, zie ook: Peck, 2001) op de volgende elementen als karakteristiek voor deze beleidsaanpak.

- Men leidt participanten toe naar jobs van laag niveau met een hoge graad van verloop. De gebruikte methodologie benadrukt directe inzetbaarheid voor de actueel beschikbare jobs. De erg korte opvolging van de participanten en vacatures maakt dat deze programma’s op een erg specifieke manier interfereren met de arbeidsmarkt.
- Men legt de prioriteit bij de initiële toegang tot de arbeidsmarkt. Men gaat ervan uit dat eens deze eerste job na het uitkeringstraject gegarandeerd is deze een springplank zal vormen voor het verwerven van een stabiele positie op de arbeidsmarkt. De eerdere levensloop van de meeste participanten strookt echter niet met dit beeld.
- Men doet het ‘verloop’ en de ‘concurrentie’ in het lager eind van de arbeidsmarkt eerder toemenen dan het te bestrijden. Doordat ze er de substitueerbaarheid van arbeid verhogen, hebben ze een destabiliserend effect op dit segment. Mogelijk volgt hieruit een pervers effect. Korte termijnsucces in de vorm van een verhogen van de participatiegraad bij risicogroepen kan op lange termijn gepaard gaan met een toenemende destabilisering van andere werknemers.
- Vanuit het mantra “om het even welke job is een goede job” oefent men druk uit om de overgang naar een job snel te maken. Omwille van het negatieve effect van deze druk op de reeds erg beperkte onderhandelingsmarge van laaggeschoolden en andere risicogroepen dreigt dit beleid een neerwaartse druk uit te oefenen op lonen en arbeidsmarktstandaarden.
- Een belangrijk aspect van de gebruikte methodologie is dat ze vraaggestuurd is. Vandaar dat de maatschappelijke verdeling van arbeid verloopt conform de vigerende marktcriteria. Men aanvaardt de bestaande conventies inzake recruitering en selectie. Omdat men zo de definitie die werkgevers geven aan ‘directe inzetbaarheid’ overneemt dreigt men sterk ‘correctief’ op te treden bij participanten met ‘onaangepaste attitudes’.
- De programma’s zijn intern erg hiërarchisch gestructureerd op basis van de aard en de mate van interventie die vereist is voor de verschillende doelgroepen.

- In de grond zijn deze programma's erop gericht om de laag betaalde, laag geschoolde jobs zo productief mogelijk te gebruiken. Niet om deze jobs te veranderen.
- Deze programma's zijn specifiek gericht op lokale arbeidsmarktomstandigheden. Hun effect is dan ook erg verschillend naargelang de lokale omstandigheden wijzigen. Of hun positieve effecten in urbane situaties en in tijden van goede economische omstandigheden ook zullen terug te vinden zijn in slechtere conjunctuur of in achterblijvende gebieden is derhalve zeer de vraag.

Kortom, een belangrijk element dat deze uitgebreide en verscheiden reeks instrumenten kenmerkt is dat zij nagenoeg uitsluitend de aanbodzijde van de arbeidsmarkt bewerken en de vraagzijde nagenoeg ongemoeid laten – zelfs de directe creatie van jobs volgt immers slechts minimaal uit een grotere vraag naar goederen en diensten, maar vooral uit een verlaging van de arbeidskost.

In vergelijking met de jaren '60 en '70 wijst deze nadruk op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt op een belangrijke verschuiving in het paradigma, van waaruit men denkt over een beleid inzake werkgelegenheid. Al klinkt het misschien enigszins paradoxaal, deze verschuiving heeft minder te maken met het actief karakter van het recente beleid – ook het vroegere macro-economische vraagbeleid was immers 'actief' – dan wel met een veel striktere focus op de arbeidsmarkt als enig mogelijk werkterrein. Hoe valt deze verandering in denken en doen te begrijpen?

In de verhalen over het ontstaan en de verspreiding van de pleidooien voor een actief arbeidsmarktbeleid spelen twee praktijkvoorbeelden een belangrijke rol. Ten eerste, het aandeel van de actieve component in het Zweedse arbeidsmarktbeleid leek velen een belangrijke sleutel tot het antwoord op de vraag waarom sommige volkeren minder werkloos waren dan anderen (Therborn, 1986; Rehn, 1985). Ten tweede, evaluaties van de wijzigingen in het Amerikaanse AFDC-stelsel, die begin de jaren '80 individuele staten toelieten een activerende component aan het systeem toe te voegen, leken erg positief.¹ Zowel vanuit het oogpunt van een actief arbeidsmarktbeleid in de strikte zin (Zweeds model) als vanuit het oogpunt van een beleid gericht op sociale activering (AFDC in de VS) konden pleitbezor-

gers van activering eind de jaren '80 verwijzen naar voorbeelden van 'goede praktijk'. Wellicht zijn dit soort argumenten in hoofde van de beleidsmakers zelfs van doorslaggevende aard geweest. Voorstanders van actief arbeidsmarktbeleid konden zeggen: kijk het werkt!

Als het oude gezegde 'woorden wekken maar voorbeelden trekken' dus ergens van toepassing is dan zeker hier, zo lijkt het wel. Maar toch.

Voorbeelden trekken, maar woorden wekken!

Actief arbeidsmarktbeleid impliceert – zoals de term zegt – een actief ingrijpen op de arbeidsmarkt of minstens op het institutionele raamwerk, waarbinnen deze markt werkt. Deze ingrepen beogen een bepaald doel, dat we voor het ogenblik (en gebruik makend van de standaard OESO-terminologie) vaag, maar voldoende duidelijk kunnen omschrijven als het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie of de 'employment performance'. Hoewel de nadruk op het marktconforme karakter van het beleid zowat het waarmerk is geworden van de OESO-aanbevelingen (en van de economen waarop zij hierbij meestal steunen)² impliceert deze visie geen strikte *laissez-faire* positie.

Het punt is erg belangrijk. Het doet begrijpen waarom vele politieke en sociale waarnemers een 'actief arbeidsmarktbeleid' niet noodzakelijk als een breuk ervaren met het werkgelegenheidsbeleid van de jaren '60 en '70 – en dit zeker niet deden in de beginperiode van het activeringsbeleid. Maar ook waarom zo'n beleid in vele gevallen eveneens aan kritiek bloot staat van economen die wél een erg strikte beperking van het ingrijpen door de overheid bepleiten.

Anders gezegd: de draagwijdte van de hiervoor gesignaleerde voorbeelden zou ontegenzeggelijk minder groot zijn geweest zonder theoretische aangrijpingspunten, die het mogelijk maakten om deze praktische voorbeelden in een breder – en voor de meeste economen erg overtuigend klinkend – verhaal in te bedden.³

Een *eerste aangrijpingspunt* voor de redenering die leidt tot pleidooien voor 'actief arbeidsmarktbe-

leid', is de diagnose dat de traditionele (keynesiaanse) macro-economische instrumenten van een werkgelegenheidsbeleid niet langer effectief blijken. Waarom is dat het geval?

Het klassieke macro-economische werkgelegenheidsbeleid steunde in grote mate op een (monetaire en fiscale) stimulering van de geaggregeerde vraag. Cruciaal voor deze aanpak was de algemeen aanvaarde veronderstelling dat er een (negatieve) empirische relatie bestaat tussen de wijziging in inflatiegraad en de werkloosheidsgraad – een relatie die in de literatuur gekend is als de Phillips-curve. In de veronderstelling dat deze relatie over de tijd stabiel is, stelt zij beleidsmakers een praktisch instrument ter beschikking om de welvaartskost van toenemende inflatie af te wegen tegen de welvaartswinst van een lagere werkloosheid. Zelfs als een macro-economisch beleid gebaseerd op een stimulering van de geaggregeerde vraag onvermijdelijk inflatie opwekt, dan nog is er binnen deze visie niet noodzakelijk sprake van een verslechtering van de welvaartssituatie. Bovendien heerste bij velen de overtuiging dat men de inflatie via inkomens- en prijsbeleid sterk onder controles kon houden.

In de loop van de jaren '70 en '80 raakte deze zienswijze ernstig in diskrediet. De ervaring leerde dat stijgende inflatie kon samengaan met toenemende werkloosheid. Economische waarnemers vonden het woord 'stagflatie' uit en spraken van de 'vanishing Phillips-curve'.

Gebruik makend van een theoretisch kader, waarvan men de eerste funderingen reeds eind de jaren '60 vindt in het werk van Friedman en Phelps, ontwikkelde zich een alternatieve visie, waarin het begrip 'natuurlijke werkloosheidsgraad'⁴ en, hiermee verbonden, de veronderstelling van een op langere termijn verticale Phillips-curve een belangrijke rol spelen. In deze nieuwe visie bereiken arbeidsmarkten op langere termijn⁵ altijd een evenwicht, maar (ietwat paradoxaal) impliceert dit niet dat alle werkloosheid is weggewerkt. Het betekent wel dat de werkloosheid dan haar 'natuurlijk' of evenwichtspeil bereikt.

Deze natuurlijke graad van werkloosheid definieert men als het (enige) werkloosheidspeil waarbij een stabiele ontwikkeling van het prijspeil is gegaran-

deerd – arbeidsmarkt én goederenmarkt zijn er in evenwicht – en hangt bijgevolg af van "the actual characteristics of the labour and commodity markets, including market imperfections, stochastic variability in demands and supplies, the costs of gathering information about job vacancies and labour availabilities, the costs of mobility, and so on" (Friedman, 1968).

Op zich vormt het gebruik van deze definitie geen voldoende basis om het traditionele Keynesiaanse beleid volledig te verlaten. Ook binnen het nieuwe kader blijft men immers een onderscheid maken tussen de structurele en de conjuncturele component van de werkloosheid – en deze laatste is uiteraard op korte termijn wel met klassieke instrumenten te bestrijden. Bovendien beïnvloedt een beleid dat de geaggregeerde vraag stimuleert, ook de feitelijke karakteristieken van arbeidsmarkt en goederenmarkt – en dus onvermijdelijk ook de 'natuurlijke graad van werkloosheid'.

In dit opzicht is het dus zeker van belang dat de werkloosheid in Europa feitelijk als structurele werkloosheid wordt geduid. Maar hét cruciale theoretische onderscheid tussen de nieuwe en de oude diagnose ligt in die factoren waarvan men veronderstelt dat ze het peil van de natuurlijke werkloosheid *niet* beïnvloeden. Meer in het bijzonder: de nieuwe diagnose gaat uit van de stelling dat het manipuleren van nominale grootheden – zoals een monetair beleid dat wel de geaggregeerde vraag en de inflatie beïnvloedt – geen enkel effect uitoefent op reële grootheden – zoals de werkgelegenheid en de werkloosheid. Deze stelling, die teruggrijpt op de oude kwantiteitstheorie van het geld uit de klassieke economie, heeft ernstige gevolgen voor de ruimte die aan het beleid wordt overgelaten.

Macro-economisch beleid en werkgelegenheidsbeleid worden er als het ware opnieuw door gedefinieerd en ontkoppeld. Ze worden opnieuw gedefinieerd, want in deze optiek beperkt macro-economisch beleid zich tot een strikt monetair beleid gericht op de bestrijding van inflatie, terwijl werkgelegenheidsbeleid afslankt tot een verzameling micro-economische ingrepen in de werking van de arbeidsmarkt gericht op de vermindering van de (natuurlijke) werkloosheidsgraad. Ze worden ontkoppeld, omdat bestrijding van inflatie per definitie

geen invloed heeft op de werkgelegenheid en omdat de werkloosheid (blijvend) inperken zonder de inflatie aan te wakkeren enkel mogelijk is door in te grijpen op de structuur en de werking van de arbeidsmarkt.

Een theoretische constructie die toelaat om te verklaren waarom de oude instrumenten niet meer werken en die tegelijk een autonomie postuleert voor een beleid dat ingrijpt op de arbeidsmarkt is een eerste belangrijke peiler, waarop pleidooien voor een meer actief arbeidsmarktbeleid rusten. Ze vormt een noodzakelijk voorwaarde om een beleid te verlaten dat voorheen een consensus wegdroeg, maar het is zeker geen voldoende voorwaarde om op een andere manier actief in te grijpen in de werking van de arbeidsmarkt. Men zou er evenzeer kunnen uit besluiten dat niets doen de boodschap is (of dat men simpelweg de obstakels moet opruimen, die beletten dat de markt goed werkt).

Een *tweede belangrijk aangrijpingspunt* voor pleidooien ten voordele van activering zijn de micro-economische argumenten, die men kan aanvoeren om uit te leggen waarom over de laatste decennia de natuurlijke graad van werkloosheid in Europa zo sterk zou zijn gestegen. De meeste van deze argumenten doen beroep op noties als ‘marktfalen’ of ‘marktimperfecties’ – noties die wijzen op een niet optimale toewijzing van economische bronnen en die ook voor economen met een duidelijke voorkeur voor vrije markten een voldoende rechtvaardiging vormen om de werking ervan te beïnvloeden. Als dit soort problemen zich voordoet op de arbeidsmarkt dan volgt hieruit onvermijdelijk een ‘sub-optimale employment performance’ – zeg maar: lagere participatie en/of hogere (structurele) werkloosheid dan wenselijk.

Actieve beleidsingrepen laten zich vanuit deze optiek op drie manieren rechtvaardigen.

Een *eerste redenering*, die leidt tot de rechtvaardiging van een actief arbeidsmarktbeleid, vertrekt van de veronderstelling dat aan jobs *positieve externe effecten* vast zitten en dat de arbeidsmarkt bijgevolg wordt gekenmerkt door toenemende schaalopbrengsten. ‘Meer jobs zetten meer mensen aan meer te werken’ of ‘Hoe meer mensen werken hoe nijverder mensen zijn’ – zo luidt de stelling. Als dit klopt dan is toename van de tewerkstelling zonder meer

voordelig. Elke bijkomende job brengt de samenleving meer op dan haar (netto-)produkt. Wie toegeeft aan regelgeving, die een lagere tewerkstelling in de hand werkt, berooft de samenleving in wezen disproportioneel van de voordelen verbonden aan de niet bestaande jobs. Deze variant – die men treffend de ‘busy-ness’ (of bezigheids-variant⁶ kan noemen – vindt men weinig expliciet geformuleerd. Niettemin gaat het hier om een redenering, die intuïtieve argumenten voor een sterke arbeidsethiek rationeel kan onderbouwen en die alleen al daarom niet onbesproken kan blijven.

Een *tweede redenering* vertrekt niet van intrinsieke karakteristieken van de arbeidsmarkt, maar wijst op de *onvermijdelijke imperfecties omwille van regelgeving*, zoals uitkeringen of minimumlonen. Deze rechtvaardiging komt in twee varianten, die men wél courant en expliciet vermeld ziet in de beleidsliteratuur. De *helpende variant* loopt als volgt. In een situatie van rigide lonen, werkloosheidsuitkeringen of andere vormen van marktverstoring is het zeer goed mogelijk dat de sociale opbrengsten van het zoeken naar werk of het opdoen van meer scholing de private opbrengsten overtreffen. In zo’n situatie zullen individuele werkzoekenden minder actief zoeken en minder bijkomende opleiding volgen dan vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk is. Zodoende kan het voor de overheid nuttig zijn om actief in te grijpen en een intenser zoekgedrag en scholingsgedrag aan te moedigen. De *straffende variant* gaat uit van de vaststelling dat om het even welk systeem van uitkeringen onvermijdelijk onvolmaaktheden in de werking van de arbeidsmarkt veroorzaakt. Zelfs als de functie van een actief arbeidsmarktbeleid in deze visie analoog is aan deze van werkloosheidsuitkeringen, dit wil zeggen huishoudens beschermen tegen buitensporige kwetsuren door een fluctuerende arbeidsmarkt, kunnen de effecten van beide beleidsinstrumenten erg verschillend zijn. Inderdaad, sociale bescherming aanbieden via ‘een (grotere kans) op een job’ vermindert immers in belangrijke mate de ‘moral hazard’ problemen verbonden met uitkeringen.

“Active labour policies can... in a sense replace the administrative criteria for the allocation of benefit by putting a price on the individual’s time. They can replace administrative selection by self-selection. Most starkly, imagine if the payment of benefit were made conditional on

the performance of some tedious and time-consuming task. Then only people who really needed the money and really couldn't find a job elsewhere in the economy, would apply. The disincentive effects of the benefit system would be countered, while the insurance objective would be safeguarded." (Jackman, 1995)⁷

Vrij vertaald: omdat het aanvaarden van een baan een tijdsinvestering vergt en dus (net zoals het opnemen van voorwaardelijke uitkeringen) een opoffering inhoudt, kan men veronderstellen dat hier in veel sterkere mate een mechanisme van zelfselectie zal spelen. Enkel wie het écht nodig heeft, zal op deze vormen van sociale bescherming beroep doen.

Een *derde redenering* ter rechtvaardiging van een actief ingrijpen op de arbeidsmarkt beroept zich op theorieën, die trachten te verklaren *waarom hoge werkloosheid (in Europa) toch niet blijkt te leiden tot een druk op de lonen*. Bepaalde theorieën wijzen op het verlies aan vaardigheden of de toenevende moedeloosheid, die veelal met – langdurige – werkloosheid gepaard gaat. Andere theorieën leggen de nadruk op factoren, met name vervangingskosten ten laste van de werkgever, die het de zittende werknemers mogelijk maken om aan de druk op de lonen te weerstaan. Beide visies lopen uit op een tweesporenbeleid. Aan de ene kant probeert men de verschillen tussen zittende werknemers en werkzoekenden te verkleinen door in te werken op de vaardigheden, de attitudes en het zoekgedrag van de werkzoekenden. Aan de andere kant probeert men de uitkeringen zo te hervormen dat de kloof tussen de opbrengst van werken en de opbrengst van werkloosheid groter wordt. Voor een goed begrip is het van belang om op de merken dat dit laatste argument kan leiden tot een afwijzing van specifiek op – langdurig – werklozen gerichte creatie van jobs. Want zo'n garantie op een baan dreigt de passieve werkloze evenveel, zo niet meer op te brengen dan de actieve werkzoekende, zeker als het gaat om een baan met een trefelijk statuut.

Waarom activeren vanuit sociaal oogpunt?

Het editoriaal van de 1993 Employment Outlook, dat in de OECD Observer werd afgedrukt voor het

brede publiek, stelt erg duidelijk dat arbeidsmarktbeleid en sociaal beleid noodzakelijk en intrinsiek met elkaar zijn verbonden. Noodzakelijk en intrinsiek, want vele arbeidsmarktprogramma's hebben een uitdrukkelijk sociale doelstelling en nagenoeg alle sociale programma's beïnvloeden op een of andere manier de structuur van incentieven op de arbeidsmarkt.

"These policies are most effective when social provisions and labour-market incentives reinforce each other, rather than operating at cross-purposes. It is particularly important to avoid social policies imparting unnecessary rigidities to labour markets, while failing to achieve their basic distributional objectives sufficiently well to justify the efficiency losses. As a guiding principle, the labour-market and social policies that work best are those that jointly enhance and encourage labour-force participation, thereby maintaining work incentives." (OECD Observer, October-November 1993)

Omgekeerd vindt men ook bij Lawrence Mead vanuit een pleidooi voor sociale activering een sterke nadruk op de problematiek van de werkgelegenheid: "The work problem is so important that, in large part, the debate about poverty is a debate about employment".

Het is bijgevolg niet te verwonderen dat (economische) pleidooien voor een meer actief arbeidsmarktbeleid sterk resoneren met pleidooien voor sociale activering. We willen daarom uitdrukkelijk aandacht schenken aan de sociale en morele argumenten waarop pleidooien voor activering zich beroepen.

Bovendien wijzigen (economische) pleidooien voor activering dikwijls impliciet de morele basis waarop uitkeringen worden verstrekt. Het citaat van Jackman uit de vorige paragraaf illustreert dit punt zeer goed. Hij heeft het over 'nood' (niet over bijdragen of over burgerrechten). Ook wijzigt veelal de visie op de maatschappelijke functie, die uitkeringen vervullen. Men spreekt over 'responsabilisering' of 'sociale integratie' (niet over wegwerken van ongelijkheid of beschutten tegen onzekerheid).

In zekere zin vindt men dus ook in de economische teksten een diagnose, die in terminologie

sterk gelijkt op een bepaalde (veelal emancipatorische) kritiek op de verzorgingsstaat zoals deze zich ontwikkelde in de jaren '80 en waarvan het werk van de Franse socioloog Pierre Rosanvallon een goed voorbeeld vormt. Ook deze kritiek stelde dat de moderne verzorgingsstaat te passief is en dat de moderne armoede en uitsluiting vormen aanneemt, die vereisen dat men terug elementen van responsabilisering en individualisering in de hulpverlening invoert. Het nieuwe vertoog rond actief arbeidsmarktbeleid vermengt zich in de loop van de jaren '90 onvermijdelijk met dit vertoog rond sociale activering en bouwt in belangrijke mate verder op de maatschappelijke energie die erdoor is losgeweekt.

Welke zijn de drie sporen waarlangs het verhaal van de sociale activering zich heeft ontwikkeld en waarvan men in pleidooien voor een actief arbeidsmarktbeleid mee gebruik maakt?

Een *eerste spoor* komt voort uit theorieën over de zogenaamde *culture of dependency*. Volgens conservatieve auteurs als Charles Murray (1984) is de sociale bescherming contra-productief. Ze ontnemen uitkeringstrekkers de stimulans om een job te zoeken, zet hen aan om relaties te ontbinden en plaatst een rem op hun bereidheid om te huwen. Kortom, uitkeringen produceren afhankelijkheid en ontnemen de uitkeringstrekkers elke menselijke waardigheid (zie ook Alcock, 1997).

Hoewel empirische studies deze idee van een cultuur van afhankelijkheid sterk bekritisieren en grotendeels ontkrachten (zie ondermeer Katz, 1990; Dean, Taylor-Gooby, 1992), blijven analoge redeneringen ook bij ons aanwezig in het beleidsdiscours. Het volstaat om hier te verwijzen naar de frequentie waarmee men nog steeds spreekt over de bijstand als een hangmat in plaats van een vangnet.

De oplossingsstrategie, die uit deze diagnose volgt, is duidelijk. Voor Charles Murray moet een sociaal beleid eerder de stok dan de wortel hanteren. Uitkeringstrekkers helpen zichzelf te helpen is de eufemistische formulering waarmee men in deze literatuur pleit voor een meer disciplinaire aanpak, die neerkomt op het terugschroeven van de uitkeringen, het beperken van de toegang ertoe en de duur ervan, of het invoeren van bijkomende voor-

waarden. In dit laatste geval komen we in de lijn van Amerikaanse systemen van *workfare*, *learnfare* en zelfs *welfare* of *bridefare*.

Een *tweede spoor* volgt uit het (eveneens Amerikaans geïnspireerde) debat over de zogeheten *underclass*. Centraal staat hier het werk van de Amerikaanse socioloog William Julius Wilson (1989, 1990). Wilson schetst het ontstaan van een onderklasse als gevolg van grondige sociale veranderingen in de (Amerikaanse) binnenstedelijke buurten. Deze veranderingen blijken uit een groeiende sociale dislocatie en uit de veranderende economische klassestructuur. Maar het centrale gegeven in het ontstaan van een bevolkingsgroep die nog nauwelijks met andere lagen van de bevolking in contact komt is het verdwijnen van werkgelegenheid uit de binnenstedelijke buurten.

Hoewel het zowel bij de *underclass* als bij de *dependency culture* gaat om situaties van uitsluiting mag deze analogie ons niet verleiden om blind te zijn voor de belangrijke verschillen. In de analyse van Wilson gaat het vooral om een situatie van uitsluiting, die het gevolg is van het gebrek aan kansen om een job te vinden. Activering is er in dit geval in de eerste plaats op gericht om de kloof tussen de onderklasse en de rest van de maatschappij opnieuw te verkleinen. Maar activering heeft in deze optiek weinig zin als er niet tegelijk een beleid wordt gevoerd dat kansen op een job groter maakt. Wilson pleit derhalve voor een brede waaier van maatregelen, waarin naast activering van uitkeringstrekkers ook plaats moet gemaakt worden voor structurele maatregelen zoals een nationale standaard voor scholen, verbeterde gezinsbijslagen, meer gezinsondersteunende diensten, verbeterde toegang tot jobs in de suburbs, meer werkgelegenheid in de publieke sector.

Een *derde spoor* vertrekt van het begrip '*sociale grondrechten*', dit wil zeggen zaken zoals het recht op arbeid, op sociale zekerheid of op behoorlijke huisvesting. Realisatie van sociale grondrechten bepleit men meestal vanuit een sterk emancipatorisch perspectief en sluit aan bij het streven naar een volwaardig burgerschap. In België zijn begin 1995 een aantal van deze principes in de grondwet ingeschreven. Omwille van deze band met volwaardig burgerschap is dit perspectief onvermijdelijk verbonden met de strijd tegen sociale uitsluiting

en de bevordering van sociale integratie en maatschappelijke participatie.

Vanuit deze benadering schiet de traditionele invulling van een beleid inzake sociale zekerheid tekort in de mate dat het – hoe doelmatigheid ook – enkel financiële compensaties biedt. Mensen behoeden voor armoede of bestaansonzekerheid, en zo iedereen een gedeeltelijke sociale integratie verzekeren via een participatie in de consumptie, is een grote verdienste van het bestaande stelsel, maar volstaat niet. De overheid moet meer inspanningen doen voor een feitelijke participatie door uitgesloten groepen. Rosanvallon (1995) spreekt in dit verband van integratierechten. Zij verplichten de overheid tot een actief beleid, al ontslaat dit het individu niet van zijn verantwoordelijkheden en plichten. Een beleid van sociale activering moet in deze visie uitkeringsgerechtigden de kans en zelfs het recht geven om maatschappelijk zinvolle taken te vervullen, via formules tussen loon en uitkering, in het niemandsland tussen markt, overheid en autonome sector.

Hoe moet het nu verder?

Pleidooien voor activering putten in het verleden en ook nu nog hun argumenten uit een grote verzameling van bronnen die bovendien behoren tot erg verscheiden tradities. Daarom is het mogelijk dat vertogen over activering erg verschillende soorten publiek aanspreken en over de gebruikelijke ideologische breuklijnen voor- en tegenstanders kennen. Maar daarom ook is het erg belangrijk in detail te bekijken met welke variant van het vertoog men te maken heeft en uit welke elementen de concrete versie die men krijgt opgedist is samengesteld. Want de pragmatische effecten van verschillen in de varianten en in de concrete versie van het verhaal waarmee men te maken heeft zijn dikwijls niet te verwaarlozen.

De rol van de langdurige werkloosheid in het activeringsvertoog kan dit illustreren.

De econoom Richard Layard verwoordde – een van de belangrijkste pleitbezorgers van een ‘economische’ activeringsstrategie en dé architect van het arbeidsmarktbeleid van de regering Blair – het beleidsadvies, dat volgt uit zijn analyse, ooit als volgt:

“The secret of good employment policy is to identify those types of unemployment which can be reduced without rekindling inflation. The prime candidate here is long-term unemployment, and I would urge the governments of Europe to focus more heavily on this issue...” De economische rationaliteit achter dit advies dat langdurig werklozen nauwelijks een invloed hebben op de loonvorming. Maar in de praktijk loopt zijn advies parallel met het sociaal-ethische argument van de conservatief Lawrence Mead, die zich in zijn pleidooi concentreert op “long-term poor adults, meaning those who are poor for more than two years at a stretch, because they are the hardest to help and the most important politically”.

“Poverty would be easy to solve if only resources, and not governance would be required... It would be better to invest in high-quality social administration because bureaucracy – unpopular though it is – increasingly must manage the lives of those who are seriously poor.”, schrijft Lawrence Mead. Vanuit een totaal ander vertrekpunt⁸ convergeert deze redenering met voorstellen van Rosanvallon wanneer hij pleit voor de invoering van integratierechten en -plichten als remediëring voor de te uitsluitend op financiële uitkeringen gefixeerde welvaartsstaat.

Layard, Mead en Rosanvallon zijn drie auteurs met een erg verschillende theoretische invalshoek en duidelijk verschillende ideologische voorkeuren. Men kan hen met recht beschouwen als representanten van drie verschillende varianten van het activeringsverhaal. Niettemin, in hun betoog zitten gelijkaardige fragmenten tekst. Voldoende gelijkaardige fragmenten om ze als onderdeel van een breder maatschappelijk verhaal te beschouwen en ze vanuit een gemeenschappelijke ondertoon te lezen, een gemeenschappelijk punt dat constitutief is voor het vertoog over activering. ‘Herstel van Maatschappelijk Verband’, ‘Focussen op de Langdurig Werklozen’, ‘Opheffen van uitkeringsafhankelijkheid’ – het zijn deze en gelijkaardige ‘personages’ die vorm geven aan het leitmotiv dat als een rode draad door de literatuur over activering heen loopt.

Wie de volledige geschiedenis van ‘activering’ wil schrijven, zal onvermijdelijk verplicht zijn om erg ver in de tijd terug te gaan. Zowel in de betekenis van sociale activering als in de betekenis van actief arbeidsmarktbeleid gaat het immers om sociale

technologieën, die niet van recente datum zijn. De voorbeelden, waarnaar men in het recente internationale debat geregeld verwijst, tonen dit duidelijk aan. De module 'actief arbeidsmarktbeleid' vormde een integraal onderdeel van het Zweedse model zoals het werd uitgebouwd in de periode kort na de Tweede Wereldoorlog en pogingen om de Amerikaanse welfare-programma's te activeren gaan terug tot het begin van de jaren '60. Enige zin voor historisch perspectief kan zelfs de verleiding opwekken om de genealogie van de huidige maatregelen te traceren tot het einde van de vorige eeuw in de debatten over het pauperisme en de remedies ertegen.

Voor een overzicht van de praktijk van het actief arbeidsmarktbeleid in ons eigen land lijkt deze lange historische aanloop niet echt nodig. De voorbeelden, die ons het meest voor de geest staan – zoals jongerenbanenplan, programma's met werkervaring, de PWA's, de zogeheten Smet-banen, loonsubsidies of WEP-plus-plan – zijn alle van eerder recente datum. Zelfs als we de term in de ruime zin opvatten lijkt 'activering' bij ons pas echt ter sprake te komen in de loop van de jaren '90. Bovendien gaat het meestal, zeker in Vlaanderen maar ook in Wallonië, om pleidooien die wij – op basis van wat voorafgaat – zouden willen typeren als 'pleidooien voor sociale activering van de helpende soort'.

Deze interpretatie lijkt ons echter slechts ten dele correct. Zij veronachtzaamt minstens twee belangrijke zaken, die het karakter van het debat over het werkgelegenheidsvraagstuk in ons land sterk hebben beïnvloed.

Ten eerste, ze aanvaardt een misvatting die karakteristiek is voor het gehele debat over activering. Het lijkt ons niet aanvaardbaar om, bijvoorbeeld, de regelgeving inzake werkloosheidsuitkeringen in België als 'uitsluitend passief' te karakteriseren. Vanaf de oorsprong van het stelsel werden immers elementen van controle en activering – stempelplicht, voorwaarden inzake sollicitatie en passende dienstbetrekking, uitkeringsvoorwaarden, statuut van tewerkgestelde werkloze – ingebouwd. Men kan zich afvragen of deze elementen van controle en activering niet te minimaal waren of te weinig (en met de tijd steeds lakser) werden toegepast. Maar men kan niet beweren dat geen enkel instrument aanwezig

was om individuele uitkeringsgerechtigden tot meer activiteit op de arbeidsmarkt aan te sporen. Wél is het zo dat het bestaande kader nauwelijks een actief gebruik van de uitkering toeliet. Buiten het statuut van 'werklozen ter beschikking gesteld van de openbare besturen' bestond hiertoe weinig ruimte en werkte de regelgeving de passiviteit van uitkeringsgerechtigden inderdaad zeer sterk in de hand.

Ten tweede, het proces van federalisering heeft een duidelijk zicht op de tendensen in het arbeidsmarktbeleid erg bemoeilijkt. Omwille van de eruit voortvloeiende institutionele scheidingslijn tussen een beleid inzake tewerkstelling en een beleid inzake werkgelegenheid, tussen de federale werking van de RVA en de regionale werking van VDAB en FOREM, tussen een aanpak gericht op de noden van werkzoekenden en een aanpak gericht op de behandeling van uitkeringsgerechtigden – omwille van al deze scheidingslijnen en de verschillende bevoegdheden die ermee overeenkomen, is het globale beeld moeilijk te overzien. Om een evenwichtig oordeel te vellen, is zo'n globaal overzicht nochtans onontbeerlijk. Bovendien heeft het proces van federalisering de aandacht en de energie van alle betrokkenen zeer sterk geconcentreerd op de boedelscheiding zelf. Dat de aard van de boedelscheiding in belangrijke mate het karakter van het activerend beleid bepaalde is hierdoor wellicht minder opgevallen.

Een laatste en meer algemeen element is de vraag of en in welke mate de activeringsmaatregelen bijdragen tot een grotere handelingsbekwaamheid van de betrokkenen. Het gaat hierbij niet alleen om de vraag in welke mate de betrokkenen zelf kunnen kiezen om al of niet te (blijven) participeren, maar evenzeer om de vraag of deelname aan een activeringsprogramma de mogelijkheden tot latere keuzen op de arbeidsmarkt, maar ook in het ruimere persoonlijke leven, reëel vergroot.

Tot slot

Hoewel 'activering' nu reeds bijna een decennium lang een belangrijke invloed uitoefent op het beleid inzake werkgelegenheid, is het in feite nog nauwelijks voorwerp geweest van een echt diepgaande discussie – noch op het wetenschappelijke noch op het maatschappelijke forum. Internationa-

le overzichten van studies die het actief arbeidsmarktbeleid evalueren, komen steevast tot de conclusie dat we in feite bitter weinig weten en dat erg weinig studies een kwaliteitstest kunnen doorstaan.⁹ De wetmatigheid, die Wilensky ietwat sarcastisch formuleerde in 1985 – te weten: dat men veel evalueert waar weinig te merken is van beleidsontwikkeling en weinig waar een grote diversiteit aan maatregelen wordt uitgewerkt – lijkt (spijtig genoeg) ook na meer dan twintig jaar nog stand te houden. De enige echt duidelijke conclusie is dat het niet zozeer belangrijk is te weten of een instrument werkt, maar welk instrument werkt, waarom en in welke context.

Erger zelfs, de voorbeelden van het eerste uur die aan de pleidooien voor meer activering een belangrijke stimulans gaven en een grote verwachtingen wekten, hebben sindsdien erg veel van hun aantrekkelijkheid verloren.

Het Zweedse model blijkt minder dan verwacht weerstand te kunnen bieden tegen een stijgende werkloosheid. Echt verassen kan dit enkel waarneemers die het actieve arbeidsmarktbeleid als de cruciale factor ervan beschouwden en het belang van de andere beleidsinstrumenten, zoals een solidaristische loonpolitiek, miskenden. De architecten van het Zweedse model – Gösta Rehn en Rudolf Meidner – maakten er immers nooit een geheim van dat een actief arbeidsmarktbeleid in de eerste plaats nodig was omdat Zweden de werkgelegenheid (omwille van de dreigende inflatie) bewust onder het peil van de volledige werkgelegenheid hield, en dat men van een actief arbeidsmarktbeleid nauwelijks weldoende effecten kan verwachten bij hoge werkloosheid.¹⁰ Ook de hervormingen in het Amerikaanse 'welfare'-systeem hebben tot grote controversen geleid. Studies doen betwijfelen of de positieve impact ervan erg groot is geweest. Vooral het lot van alleenstaande ouders – dus: voornamelijk alleenstaande moeders – lijkt zorgbarend. Clinton's Welfare to Work programma – dat men in menig opzicht kan zien als een veralgemening van eerder doorgevoerde hervormingen – is door meerdere commentatoren gekenmerkt als wars van alle wetenschappelijke kennis.¹¹ Vandaag vormt Denemarken – zeker in Vlaanderen – het grote voorbeeld. Maar gezien het lot van de voorgangers kan men zich afvragen welk lot dit nieuwste model binnen een aantal jaren beschoren zal zijn.

Nog belangrijker dan het gebrek aan degelijke kennis over de werking en de resultaten van de diverse maatregelen is wellicht de gebrekkige aandacht voor de impliciete herschikking van de morele economie van de welvaartsstaat, die met een doorgedreven activering gepaard gaat.

De meest toepasselijke manier om de activeringspraktijk te typeren is wellicht dat het gaat om een erg incrementele vorm van institutionele hervorming. Geen afbraak van de fundamenten van de welvaartsstaat en een terugkeer naar volledig door de markt gedreven maatschappelijk bestel; voor dit laatste is de ingreep die activeringsprogramma's vereisen veel te groot. Maar wel een grondige herschikking van de instellingen en conventies – en misschien ook wel van de principes die aan het Europese sociale model ten grondslag lagen en liggen.

Het lijkt ons daarom belangrijk om tot slot van deze tekst te wijzen op drie belangrijke verschuivingen, die zich recent in het denken over werkloosheid en uitkeringen hebben doorgezet.

Een *eerste belangrijke verschuiving* vermelden we slechts pro memoria. Ze betreft de achtergrond waartegen het debat over activering plaats vindt, met name de impliciete maar erg verspreide *veronderstelling dat men via een macro-economisch vraagbeleid nauwelijks iets aan het volume van de werkgelegenheid kan toevoegen*. Als men dit uitgangspunt aanneemt, blijft slechts één optie over: een actief arbeidsmarktbeleid. De vraag of we al dan niet die weg op moeten, stelt zich dan niet meer. Van belang is enkel welke van de verschillende wegen naar activering we moeten volgen – en, het dient uitdrukkelijk vermeld, dat de échte voorstanders hieronder niet verstaan (en zelfs een onverenigbaarheid zien met) een actief beleid van arbeidsherverdeling of arbeidstijdverkorting.

Een *tweede belangrijke verschuiving wordt gesignaleerd door de consistente afwezigheid van het adjectief 'onwrijwillig' in de meeste discussies over werkloosheid*. Vroeger zag nagenoeg iedereen, dit wil zeggen ook de economen, werkloosheid als iets dat iemand overvalt. Vandaag neigen vooral economen, maar ook tal van anderen, ertoe om werkloosheid voor te stellen als het resultaat van een (rationele) keuze. Het belang van deze ver-

schuiving kan niet worden overschat. Zij vormt de voedingsbodem voor een discussie over goede versus slechte werklozen en dus over de grond waarop de legitimiteit van uitkeringen rust. Men dreigt werkloosheid terug vanuit een individueel schuldmodel te bekijken.

King en Ward wijzen erop dat de keuze van regeringen voor een beleid van het 'workfare'-type rationeel is in de mate dat zij de kiezer trachten te overtuigen dat het overheidsgeld goed besteed wordt. Eén manier om dit te doen is opnieuw een onderscheid in te voeren tussen 'deserving unemployed' ("genuinely unable to find jobs or appropriate work") en 'undeserving unemployed' ("have jobs open to them, even in the absence of job-related training, which they do not choose to take up"). Of men deze stap zet, hangt af van het percentage uitkeringstrekkers én van hoe men de kans op oneigenlijk gebruik inschat. Maar, gegeven deze factoren, verlaat een regering vlugger een traditioneel uitkeringsstelsel als ze weinig of geen waarde hecht aan een gelijke behandeling van alle burgers én als men 'workfare' ziet als een efficiënte afschrikking tegen onterechte uitkeringsclaims.

Een *derde belangrijke verschuiving* hangt samen met de groeiende verstrengeling van economische en sociale argumenten in de pleidooien voor activering. Deze verstrengeling lijkt gebaseerd te zijn op een achterliggende visie waarin *verantwoordelijke individuen, die hun zelfstandigheid garanderen door arbeid te verrichten, en een maatschappelijk verband, dat steunt op een sociaal contract gebaseerd op wederzijds (eigen)belang*. Actief arbeidsmarktbeleid en sociale activering liggen onvermijdelijk in elkaars verlengde in de mate dat ze beide nodig zijn als basis voor dit model van sociale integratie door contractuele verplichtingen rond het verrichten van maatschappelijk nuttige activiteiten (al dan niet betaald en al dan niet in een gewoon statuut).

Deze drie verschuivingen geven de belangrijke lijnen aan waarlangs een nieuw, maar nog nauwelijks uitgekristalliseerd maatschappelijk project vorm krijgt. Hoe dit project zich verder zal ontwikkelen blijft een open vraag. Maar de nevralgieke punten lijken nu al duidelijk en hebben te maken met de invulling van het begrip 'burgerschap' en 'maatschappelijk contract'. In de visie van de Britse

socioloog T.H. Marshall, die sinds de jaren '50 de belangrijkste theoretische legitimatie voor de uitbouw van de inclusieve welvaartsstaat vorm(d)en, speelt het begrip 'burgerschap' een ietwat dubbelzinnige rol. Hoewel Marshall er zelf toe neigt om burgerschap vooral te beschouwen als een 'toegeschreven status' zijn er ook fragmenten in zijn beoog die toelaten burgerschap te beschouwen als een 'verworven status'. De eerste visie vertrekt als het ware van een maatschappelijk contract dat collectief werd afgesloten en waaraan elk individu deel heeft. De tweede visie steunt op een theorie waarbij iedereen zijn contract met de samenleving apart moet afsluiten. In de feitelijke uitbouw van de welvaartsstaat maakte men – en dit het meest duidelijk verwoord in het vertoog van Beveridge (Mansfield, 1992 en 2001) – van 'voltijdse tewerkstelling in het formele circuit' het centrale element van dit geïndividualiseerde contract.

Sociale integratie via arbeidscontracten is nog altijd een centraal gegeven in het bestaande institutionele model. Meer zelfs, binnen het vertoog en de praktijk van activering vormt dit gegeven meer dan ooit het punt waarop economische en sociale pleidooien voor meer activering elkaar ontmoeten, ondersteunen en versterken. Door normale jobs als het kan, met atypische arbeidscontracten als het moet, en desnoods ook als het echt niet anders kan met onbetaalde activiteitscontracten omwille van de maatschappelijk nuttigheid. Vandaar: jobs eerst!!!

Maar juist op dit vlak kan men in het vertoog over activering verschillen onderkennen in vergelijking met het vertoog dat de uitbouw van de welvaartsstaat-oude-stijl legitimeerde. Ze houden hoofdzakelijk verband met de derde verschuiving, die we hiervoor signaleerden en betreffen enerzijds de interne consistentie van een project gebaseerd op gedwongen contractualisering, anderzijds de onbedoelde effecten die mogelijk volgen uit een sociale integratie waarbij 'nuttigheidsoverwegingen' een centrale rol spelen.

Met het opleggen van verplichtingen dreigt de basis weg te vallen voor elke argumentatie op basis van de grotere efficiëntie van marktwerking of op basis van quasi-contractuele rechten/plichten constructies. Want vrijheid van keuze (ook op de arbeidsmarkt) is essentieel om deze redeneringen te

laten werken. Bovendien dreigt de grotere nadruk op een arbeidsethiek, die onvermijdelijk samenhangt met een sociale integratie via (betaalde of niet betaalde) jobs, de rol en het belang van een zorg-ethiek uitermate sterk in te perken.

In beide gevallen ontstaat er een paradox en mogelijk ook een tegenstelling tussen twee hoofdstromen uit het activeringsdenken – extreem gesteld: liberale economen, die meer micro-economische en marktconforme oplossingen zoeken, en paternalistische moralisten, die gevaar van sociale verbrokkeling en anomie zien opduiken. Hoe deze paradox in de praktijk behandeld, zal de toekomst uitwijzen.

*Walter Van Trier*¹²

Noten

1. Een samenvatting van het onderzoeksmateriaal vindt men in: Judith M. GUERON, *Work and Welfare: Lessons on Employment Programs*, in: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4 (1990) n° 1, pp. 79-98 – op te merken valt wel dat de auteur directeur is van het instituut dat de studies uitvoerde op basis waarvan de discussie over en de invoering van de workfare-maatregelen werd beslist. Voor een discussie van de manier waarop deze onderzoeken de discussie beïnvloedden zonder ooit aan een echt wetenschappelijk debat te zijn onderworpen, zie S.J. Oliner, *Does Workfare Work? Evaluation Research and Workfare Policy*, in: *Social Problems*, 1994, n° 2.
2. Wat de veel besproken 'marktconformiteit' van de OECD-aanpak betreft is het van belang op te merken dat de door deze instelling gepubliceerde arbeidsmarktanalyses wel degelijk erg veel oog hebben voor de rol en het belang van instituties en in dat opzicht een veel minder 'orthodox' karakter hebben dan hun beleidsaanbevelingen.
3. Voor een uitermate interessante analyse van de manier waarop wetenschappelijke en andere publicaties over 'benefit dependency' en 'underclass' er belangrijke tenoren van de Britse Labour Party toe bracht om hun overtuigingen gebaseerd op een gemeenschappelijke traditie met betrekking tot de organisatie van de welvaartsstaat al (Brown) dan niet (Hattersley) aan te passen verwijs ik naar O'Brien, 2005).
4. Het begrip werd voor het eerst uitdrukkelijk in het discours van de economen ingevoerd door Friedman tijdens zijn Presidential Address voor de American Economic Association in 1968 – ook voor economen dus een cruciaal jaar. Omwille van de connotaties die er aan vastzitten heeft het adjectief 'natuurlijk' dikwijls geleid tot de misvatting dat Friedman een (omwille van natuurwetmatige redenen) verder onsamendrukbaar peil van werkloosheid zou bedoeld hebben. Dit is duidelijk niet het geval. 'Natuurlijk' wordt hier gebruik in analogie met de theorie van de 'natural rate of interest' in het werk van de Zweedse econoom Wicksell.
5. Wat 'langere termijn' in dit verband wil zeggen, blijft erg vaag. Friedman is notoir voor de manier waarop de termijn die hij hierop zet in de loop van zijn werk verschuift. Aan de andere kant heeft men ook te maken met economen die, geïnspireerd door de theorie van de rationele verwachtingen, uitgaan van bliksemsnel klarende markten met als gevolg dat elk werkloosheidspeil als de natuurlijke graad van werkloosheid wordt gezien.
6. Voor voorbeelden van deze redenering verwijzen we naar het werk van Snower, Phelps en vooral van de Nobelprijswinnaar in de economie James Buchanan. Voor de term 'busy-ness' hebben we ons geïnspireerd op de bespreking van het meest recente boek van E. Phelps, *Rewarding Work*, door Philippe Van Parijs in de BIEN-Newsletter. Van Parijs merkt op dat men de aanpak van Phelps pas goed kan begrijpen tegen de achtergrond van het gezegde: "The business of America is busy-ness."
7. Het is misschien niet overbodig om op te merken dat deze aanpak uitdrukkelijk valt onder de categorie 'workfare' zoals deze door Lawrence Mead, de belangrijkste Amerikaanse pleitbezorger van het systeem, wordt gedefinieerd: "... I use the term 'workfare' broadly to connote, not only assigning benefit recipients to unpaid jobs, but any policy that requires them to work or do other things promoting employment as a condition of aid." (p. 127) (L.M. Mead, 1997) Er is trouwens ook een treffende analogie met de oude discussie omtrent "less eligibility" in de bijstand.
8. Iets eerder in de tekst vinden we de rationaal van deze uitspraken: "My sense is that the opportunity structure has little influence on personal behaviour in the present. Social arrangements affect how people are rewarded if they function but not whether they function. Rather, the ability to cope stems largely from one's family and upbringing. Children are formed in the family, and once they leave it there is remarkably little government can do to change them or enhance their capabilities. At best, it can restrain the behaviour of people who cope poorly, who otherwise would injure themselves and their children, in hopes that the children will function better." L. Mead, p. 13-14.

9. Voor een overzicht van de internationale literatuur verwijzen we naar de studie van Fay, gepubliceerd in de OESE-working papers, en naar het hoofdstuk van Bellman en Jackman in het International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation.
10. Interview met R. Meidner in Challenge, zie ook: artikel in Industrial and Economic Democracy.
11. Zie oa. Sheldon Danzinger en Jeffrey Lehman, How Will Welfare Recipients Fare in the labor Market?, in: Challenge, March-April 1996, pp. 30-35, zie ook bespreking van de Clinton Welfare-to-Work wetgeving in: Contemporary Sociology, 1997.
12. Deze tekst is schatplichtig aan een erg uitvoerige discussie – tien jaar geleden – met Dirk Geldof ter voorbereiding van een onvoltooid gebleven gezamenlijke publicatie over dit onderwerp. Voor de huidige versie ben ik zelf uiteraard helemaal alleen verantwoordelijk.

Bibliografie

- Andries, M. 1997. De activerende verzorgingsstaat: van 'welfare' naar 'workfare? Ontwikkelingen in België en in de Verenigde Staten, *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, 42(2): 119-145.
- Axinn, J. & Stern, M. 1988. *Dependency and poverty. Old problems in a new world*. Lexington: Lexington Books.
- Bellmann, L. & Jackman, R. 1995. The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch. In G. Schmid, e.a.(ed.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*: 724-746. Cheltenham: Edward Elgar.
- Besley, T. & Coate, S. 1992. Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs. In *American Economic Review*, 82 (1): 249-261.
- Calmfors, L. 1994. Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Factors. In *OECD Economic Studies*, n° 22, Spring: 7-47.
- Calmfors, L. 1995. Labour Market Policy and unemployment. In *European Economic Review*, 39: 583-592.
- Calmfors, L. & Skedinger, O. 1995. Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden. In *Oxford Review of Economic Policy*, 11 (1): 91-109.
- Cantillon, B. & Marx, I. 1995. *Naar een sociaal doelmatig tewerkstellingsbeleid*. Brussel: Koning Boudewijnstichting/CSB.
- Carling, K., Edin, P.-A., Harkman, A. & Holmlund, B. 1996. Unemployment Duration, unemployment benefits, and labour market programs in Sweden. In *Journal of Public Economics*, 59: 313-334.
- Chambers, R.G. 1989. Workfare or Welfare? In *Journal of Public Economics*, 40: 79-97.
- Dean, H. & Taylor-Gooby, P. 1992. *Dependency Culture*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Douglas, M. 1992. Institutions of the Third Kind. British and Swedish labour markets compared. In M. Douglas, *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*: 167-186. London/New York: Routledge.
- Edin, P.-A., Holmlund, B. & Östros, T. 1994. Wage Behaviour and Labour Market Programmes in Sweden: Evidence from Microdata. In T. Tachibanaki (ed.), *Labour Market and Economic Performance*: 33-35 London: St Martin's Press.
- Edin, P.-A. & Holmlund, B. 1991. Unemployment, Vacancies and Labour Market Programmes: Swedish Evidence. In F. P. Schioppa (ed.), *Mismatch and Labour Mobility*: 405-452. Cambridge University Press.
- Fay, R.G. 1996. *Enhancing The Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*, OECD, Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 18.
- Geldof, D. 1998. New activation policies: promises and risks. In M. Heikkila (Ed.), *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions. (te verschijnen)
- Geldof, D. & Van Menxel, G. 1998. Het activeringsdebat gaat verder. *Alert*, 24 (1): 46-54.
- Esping-Andersen, G. & Regini, M. (eds.). 2000. *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford, University Press.
- Heikkila, M. (Ed.). 1998. *Linking Welfare and Work*. Dublin: European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions. (te verschijnen)
- Jackman, R. 1995. *What Can Active Labour Market Policy Do?*, LSE, Centre of Economic Performance Discussion Paper n° 226.
- Janoski, T. 1995. Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries. In G. Schmid, e.a.(ed.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*: 697-724. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jensen, L. & Chitose, Y. 1997. Will workfare work? Job availability for welfare recipients in rural and urban America. In *Population Research and Policy Review*, 16: 383-395.
- Katz, M. 1990. *The undeserving poor. From the war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon Books.
- Katz, M. 2001. *The Price of Citizenship. Redefining the American Welfare State*, New York, Henry Holt and Company.
- Kenyon, P. 1994. The Job Compact: What does the International Evidence on Active Labour Market Policies Suggest About the Likelihood of its Success? In *Australian Bulletin of Labour*, 20 (4): 272-297.
- King, D. & Ward, H. 1995. Working for Benefits: Rational Choice and Workfare Programmes. In K. Dowling &

- D. King (ed.), *Preferences, Institutions, and Rational Choice*: 89-113. Oxford: Clarendon Press.
- Lakoff, G. 1996. *Moral Politics. What Conservatives Know that Liberals Don't*. Chicago, University of Chicago Press
- Lammertyn, F. 1996a. De activerende verzorgingsstaat, sociaal integratiecontract en OCMW. *OCMW-Visies*: 67-74.
- Layard, R. 1986. *How to Beat Unemployment*, Oxford University Press.
- Layard, R. 1996. Subsidising Employment Rather than Unemployment. In Baldassarri, M. et al. (ed.). *Equity, Efficiency and Growth. The Future of the Welfare State*: 59-71. Routledge.
- Leroy, F. 1997. Van doggeld naar jobgeld. Werk-uitkeringen voor een activerend arbeidsmarktbeleid. *Nieuwsbrief van het Steunpunt Werkgelegenheid Arbeid Vorming* 7 (4): 46-55.
- Lindsay, C., e.a. 2007. New Approaches to Employability in the UK: Combining 'Human Capital Development' and 'Work First Strategies'? In *Journal of Social Policy*, 36 (4): 539-560.
- Mansfield, M. 1992. Labour Exchanges and the Labour Reserve in Turn of the Century Social Reform. In *Journal of Social Policy*, 21 (4): 435-468.
- Mansfield, M. 2001. Flying to the Moon: reconsidering the British labour exchange system in the early twentieth century. In *Labour History Review*, 66 (1): 24-40.
- Mead, L.M. 1992. *The New Politics of Poverty: the Non-working Poor in America*, New York, Basic Books.
- Mead, L.M. 1997. Rejoinder. In A. Deacon (ed.), *From Welfare to Work*, London: Institute of Economic Affairs.
- Miller, R., Economic Flexibility and Societal Cohesion. In *The OECD Observer*, n° 207, August-September 1997.
- Murray, C. 1984. *Losing ground: American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- O'Brien, D. 2005. Interpreting Welfare Reform: Continuity and Change within the Social Democratic Tradition. In *Labour History Review*, 70 (3): 275-295.
- OECD, *Employment Outlook 1990*.
- OECD, *Employment Outlook 1993*.
- OECD. 1992. Fighting Unemployment: Action on Labour-Market Reforms (Employment Outlook Highlights). In *The OECD Observer*, n° 178, October-November 1992.
- OECD. 1993. Growth and Employment. A Key Role for Human Resource Development (Employment Outlook Editorial). In *The OECD Observer*, n° 184, October-November 1993.
- OECD, *Labour Market Policies for the '90s*.
- OECD. 1997. Low-Wage Jobs: Stepping Stones or Traps? (OECD Employment Outlook). In *The OECD Observer*, n° 208, October-November 1997.
- Oliker, S.J. 1994. Does Workfare Work? Evaluation Research and Workfare Policy. In *Social Problems*, 41 (2): 195-213.
- Page, R.M. 2007. Without a Song in their Heart: New Labour, the Welfare State and the Retreat from Democratic Socialism. In *Journal of Social Policy*, 36 (1): 19-37.
- Peck, J., Theodore, N. 2000. Work first:: Workfare and the regulation of contingent labour markets. In *Cambridge Journal of Economics*, 24: 119-138.
- Peck, J. 2001. *Workfare States*, New York: The Guildford Press.
- Pehkonen, J. 1997. Displacement Effects of Active Labour Market Policy: The Youth Labour Market in Finland. In *Empirica*, 24: 195-208.
- Puhani, P.A. & Steiner, V. 1997. The Effectiveness and Efficiency of Active Labour Market Policies in Poland. In *Empirica*, 24: 209-231.
- Rehn, G. 1985. Swedish Active Labour Market Policy: Retrospect and Prospect. *Industrial Relations*, 24: 63-89.
- Rosanvallon, P. 1995. *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*. Paris: Editions du Seuil.
- Standing, G. 2002, *Beyond the New Paternalism*, London/New York, Verso Books.
- Therborn, G. 1986. *Why some peoples are more unemployed than others*. London: Verso Books.
- Tijdschrift voor arbeid en bewustzijn. 1997. *Sociale activering (themanummer)*, 3/4. Utrecht: Uitgeverij Jan Van Arkel.
- Wilensky, H.L. 1985. Nothing Fails Like Success: The Evaluation-Research Industry and Labor Market Policy. *Industrial Relations*, 24 (1): 1-19.
- Wilson, W.J. 1989. *The ghetto underclass: social science perspectives*. Newbury Park: Sage.
- Wilson, W.J. 1990. *The truly disadvantaged, the inner city, the underclass and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilson, W.J. 1996-1997. When Work Disappears. *Political Science Quarterly*, 111 (4): 567-595.