
De harde kant van activering door de bril van de jongeren

De kwetsbaarheid waarmee laaggekwalificeerde jongeren de arbeidsmarkt betreden is een blijvende zorg van menig beleidsmaker, consulent, middenvelder of burger in het algemeen. Ook in Vlaanderen blijft de jeugdwerkloosheid in het brandpunt van het arbeidsmarktbeleid staan, niet zozeer vanwege de omvang van het probleem dan wel de hardnekkigheid ervan bij de laaggeschoolden. In Vlaanderen wordt sinds 2004 sterk ingezet op de activering van jongeren door een combinatie van begeleiding en controle: alle jongeren wil men een passend begeleidingsaanbod bieden, en dit gaat gepaard met meer controle op de beschikbaarheid van de werklozen voor de arbeidsmarkt. Dit artikel belicht de rol van sancties in het activeringsbeleid vanuit een bottom-up perspectief, namelijk dat van de laaggeschoolde jongeren zelf. Hoe kijken zij aan tegen het instrument van sancties vanuit hun eigen ervaringen?¹

Voorrang aan de jongeren

Overall in Europa staat de activering van werkzoekenden en andere uitkeringstrekkers momenteel hoog op de politieke agenda. Met enige vertraging is dit ook in ons land het geval. Hoe verschillend het activeringsbeleid ook wordt ingevuld, een gemeenschappelijke trend in alle landen is dat de groep van de jongeren – doorgaans de groep tot 25 jaar – als eerste komt. Jongeren vormen de eerste groep waarvoor het nieuwe beleid wordt ingezet, en zij zijn ook de eersten om blootgesteld te worden aan strengere maatregelen. Dit is niet zozeer ingegeven vanuit economische redenen van efficiëntie: dat het meer loont om vroegtijdig in te zetten op de activering, terwijl men nog jong is. Een

theoretisch meer plausibele verklaring is dat de introductie van nieuwe maatregelen bij de jongeren geworteld is in een politieke logica van 'deservingness'. Jongeren 'verdienen' het minder dan andere groepen om van een uitkering te leven (Larsen, 2006). Dat maakt het voor politici makkelijker om de strengere maatregelen te introduceren bij deze groep. (Bij de ouderen speelt hetzelfde mechanisme, maar dan omgekeerd: voor 55-plussers gelden in vele landen minder strenge maatregelen.)

Het nieuwe beleid van activering kent verder een aantal terugkerende ingrediënten: snellere interventie, meer nadruk op werk ('work first'), contractueel vastgelegde afspraken met de werkzoekende en een scherpere controle op het na-

komen van plichten. Deze cocktail verschilt van land tot land. Waar het werkt, wordt door economische evaluaties vooral gewezen op het afschrikkend effect van het nieuwe beleid (De Koning, 2005; SZW, 2008). Jongeren zouden anticiperen op de sanctie of uitsluiting door uit eigen beweging sneller werk te zoeken of anderszins te verdwijnen uit de officiële werkloosheid. In bepaalde landen heeft dit als gevolg dat grote groepen 'verdwijnen' van de arbeidsmarkt. In de literatuur wordt deze groep de 'NEET-generation' genoemd, wat staat voor 'not in education, employment or training' (Pemberton, 2008). Maar ook het ruwweg inzetten van sancties als instrument kan tot dit ongewenste effect leiden. Een hypothese is dat het vaak de

meest kwetsbare jongeren zijn die er minder anticiperend mee omgaan, met als gevolg dat een rationeel sanctiebeleid vooral bij hen leidt tot sociale uitsluiting, wat hun positie nog verder verzwakt (Finn, 2003). Toch hoeft dit geen ijzeren wet te zijn. Vooreerst verschillen landen in de scherpheid van de regelgeving inzake toegang tot en behoud van de uitkeringen en de differentiatie en zwaarte van sancties. Het institutionele kader is in vele landen aanzienlijk verder geëvolueerd in de richting van voorwaardelijke uitkeringen en snelle plaatsing in een job of een traject naar werk. Beide elementen staan bekend onder de noemer van 'mutual obligation' en 'work first' (Struyven, 2006). Vervolgens leert de literatuur over beleidsimplementatie dat er altijd een kloof is tussen beleid en uitvoering. Dit wordt ook teruggevonden in buitenlands onderzoek over de toepassing van sancties: *case workers* benutten de eigen discretionaire ruimte om rekening te houden met de individuele omstandigheden en de opgebouwde vertrouwensrelatie met de cliënt alvorens de cliënt voor sanctie aan te geven. Zij stellen zich terughoudender op, waardoor in praktijk minder gesanctioneerd wordt dan vanuit het beleid kan worden verwacht (zie bijvoorbeeld Blackmore, 2001; Zandvliet et al., 2006). Al moet gezegd dat in bepaalde landen *case workers* soms worden aangestuurd op het aantal cliënten dat van de payroll verdwijnt door de inzet van het sanctie-instrument. Dit soort extreme situaties maakt mede dat in de meeste implementatieliteratuur over activering een vrij negatief beeld wordt opgehangen over het sanctie-instrument.

De vraag voor dit artikel is of dit negatieve beeld ook opgaat voor Vlaanderen. Hoe percipiëren de jonge, laaggeschoolde werkzoekenden de nieuwe aanpak? In welke mate komen zij in aanraking met sanctie of uitsluiting van de uitkering? Hoe reageren zij hierop, en wat gebeurt er eens men een sanctie heeft opgelopen?

Het beleid in Vlaanderen: het Jeugdwerkplan

Een mijlpaal in het nieuwe activeringskader in België is de versterkte samenwerking tussen de RVA en de publieke bemiddelingsdiensten (RVA, 2007). Deze valt uiteen in twee luiken. Het eerste luik betreft de activering van de langdurig werklozen (het

'DISPO-project'). De RVA roept systematisch alle langdurig werkzoekenden ter controle van hun zoekinspanningen en hun beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. De min-30-jarigen vormden daarbij de eerste doelgroep. Het tweede luik betreft het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.² In dit akkoord engageren de gewesten zich ertoe alle 'werkonwilligen' te melden aan de RVA (de 'transmissie' van het werkzoekendendossier). De RVA nodigt daarop de werkzoekende uit voor een controlegesprek ('activeringsgesprek') wat kan resulteren in een (tijdelijke) ontzegging van de uitkering. De VDAB kan in tegenstelling tot de RVA niet rechtstreeks sanctioneren. Daarvoor is er een transmissie van het dossier naar de RVA nodig. Een transmissie wordt voltrokken wanneer een werkloze geen geldige reden heeft voor afwezigheid op een uitnodiging van de VDAB, weigert in te gaan op een bemiddelingsaanbod, een beroepsopleiding onderbreekt wegens wangedrag, een passende dienstbetrekking weigert of wanneer de werkzoekende de afspraken in de trajectovereenkomst niet naleeft. De sancties die de RVA kan treffen gaan van een volledige of tijdelijke schorsing tot definitieve uitsluiting. Een volledige schorsing artikel 70 geldt als een werkloze ongewettigd afwezig blijft van een gesprek of niet reageert op een uitnodiging voor het opmaken van een contract. Een beperkte schorsing van vier maanden geldt voor samenwonenden of schoolverlaters die bij het eerste activeringsgesprek negatief geëvalueerd worden en het contract niet willen tekenen, alsook bij het tweede gesprek negatief geëvalueerd worden en het contract wel tekenen. Definitieve uitsluiting is in de regel van toepassing voor werklozen die bij het tweede gesprek negatief geëvalueerd worden en het contract niet willen tekenen of bij het derde gesprek negatief geëvalueerd worden. In Vlaanderen ging het in de periode tot en met april 2008 over een ordegrootte van respectievelijk 9 000, 3 000 en 1 000 sancties (HRW, 2008).

Aan Vlaamse kant kwam er in 2004 een sluitende aanpak voor alle werklozen op basis van een geïntegreerd begeleidingsmodel. De jongeren, en zeker de laaggeschoolden, komen hierbij sneller aan de beurt dan de ouderen. In de periode juli 2005-juli 2006 stroomde zeven procent van de Vlaamse jongeren in de langdurige werkloosheid zonder een bemiddelingsaanbod te hebben ontvangen. Het

beleid in Vlaanderen is dus quasi sluitend maar toch blijft een deel steken in de werkloosheid of de inactiviteit; in 2007 was een vijfde van het Vlaamse jonge werkzoekendenbestand langer dan een jaar werkloos (bron: Arvastat). Daarnaast zijn er ook nog de jonge leefloongerechtigden die slechts gedeeltelijk gekend zijn door de VDAB: jongeren vormden in 2006 meer dan een vierde van de Vlaamse leefloonpopulatie (bron: OASES).

In 2005 lanceerde de Vlaamse overheid het 'dertien steden- en gemeentenplan' gericht op de sluitende aanpak van de langdurig werkloze en laaggeschoolde jongeren. In deze dertien steden en gemeenten kregen de jonge werkzoekenden intensieve begeleiding en opleiding. Kenmerkend was de vrijheid om lokaal plannen te maken gebaseerd op een open partnerschap en met de klemtoon op innovatie. Een intense samenwerking met de RVA werd lokaal mogelijk. De VDAB-regio's gebruikten hun ruimte om afspraken te maken met de RVA over de toepassing van het instrument van sancties. Sinds januari 2008 werd het dertien steden- en gemeentenplan vervangen door het Jeugdwerkplan Plus dat van toepassing is in heel Vlaanderen. De doelgroep verschuift van de curatieve naar de preventieve categorie inclusief de middengeschoolden. De VDAB legt in het nieuwe plan veel nadruk op het actief bemiddelen op vacatures door kostenefficiënte interventies (automatische vacaturematching en collectieve bemiddeling). Daarnaast worden allerlei tools ingezet (observatie en oriëntatiecentrum, jobhunting en -coaching) naargelang het profiel van de werkzoekende. De samenwerking met de RVA in het kader van het nieuwe Jeugdwerkplan beoogt in eerste instantie de 'time-lag' kort te sluiten tussen de transmissie van het werkzoekendendossier en het controlegesprek bij de RVA. Voortaan wil men het RVA-gesprek onmiddellijk laten volgen op de transmissie. In de toekomst zullen jongeren zich ook moeten verantwoorden voor hun respons op de automatisch toegestuurde vacatures. Een sanctie kan uitgesproken worden wanneer de jongere veel vacatures ontvangen heeft, hier niet op reageert en dit niet te wijten is aan de 'matchbaarheid' van het werkzoekendendossier.

Door de combinatie van een sluitende aanpak en een – in de woorden van minister Vandenbroucke – 'kordate' aanpak komt de groep moeilijk bereikbare jongeren in Vlaanderen steeds meer in het vizier. In het aanvankelijke Jeugdwerkplan bestond ruim een

derde van de acties uit toeleiding naar het diensten-aanbod. In het nieuwe Jeugdwerkplan besteedt de VDAB in een negental steden experimenten uit om moeilijk bereikbare jongeren naar de VDAB toe te leiden. Een eerste round-up van het nieuwe Jeugdwerkplan toont dat in de eerste twee maanden van 2008 negen procent van de jongeren moeilijk bereikbaar was voor de bemiddelingsdiensten bij de eerste uitnodiging (Studiedienst VDAB; eigen berekening).

Activering in Vlaanderen: de implementatie

Een dieper inzicht verkrijgen in de ervaringen en reacties van de harde kern van laaggeschoolde jongeren is maar echt mogelijk middels een kwalitatieve methode. We bevroegen 22 jongeren over hun ervaringen met het activeringsbeleid aan de hand van semi-gestructureerde diepte-interviews. De jongeren werden benaderd door 'gatekeepers' aan te spreken via informele weg bij de jongeren zelf ('de sneeuwbalmethode') en via formele weg (de trajectbegeleider). Van de 22 jongeren waren er elf werkzoekend en elf werkend (waarvan vier in een werkervaringsproject) op het moment van het interview. Opvallend was de grote dynamiek van de arbeidssituatie van de jongeren die geen statische indeling van werk en geen werk toelaat. Onder de werkzoekende jongeren waren er drie niet in bemiddeling. Eén jongere daarvan zag af van een inschrijving als werkzoekende. Markant was dat acht van de elf werkloze jongeren reeds participeerden aan het aanvankelijke Jeugdwerkplan (2006-2007). Het gaat met andere woorden om een 'harde kern'.

Wat vinden de jongeren van het activeringsbeleid?

Aangezien dit onderzoek focust op die groep onder de werkzoekende jongerenpopulatie die moeilijk aan het werk geraakt, rijst als eerste vraag in welke mate ook bij hen een draagvlak aanwezig is voor de strakkere aanpak die het Vlaamse activeringsbeleid kenmerkt. Het is namelijk plausibel te veronderstellen dat het net deze groep is die het minst begrip toont voor de hardere aanpak of die zich er zelfs radicaal tegen verzet. In welke mate schikken deze jongeren zich naar de geschreven en ongeschreven regels van een activerend regime? In

hoeverre ervaren zij de benadering als 'rechtvaardig', 'objectief', ja zelfs 'empowerend'?

Wij ontmoetten geen jongeren die de premisse van het activeringsbeleid in vraag stellen.

"Anders zouden er veel zijn die niks doen. Dan zou iedereen stempelen of een leefloon aanvragen." (Kurt)

De respondenten nuanceren wel dat de beoordeling van iemands zoekinspanningen een subjectieve aangelegenheid is en dat de druk om werk te aanvaarden de eigen voorkeuren volkomen negeert.

"Dat is geen goede situatie. Wie dop heeft is blij met wat hij heeft. Nu kan ik geen vergoeding krijgen. Dat is wel goed voor iemand die alles wilt doen. Als ze die straffen o.k. Maar iemand die gespecialiseerd is in iets kunt ge toch niet verplichten om iets anders aan te nemen?" (Louis)

Onbegrip voor het activeringsbeleid wordt vooral geuit wanneer de sanctie(dreiging) op de eigen situatie betrekking heeft. Jongeren die geschorst werden geven aan dat het activeringsbeleid onvoldoende ruimte laat voor een persoonlijke aftoetsing. Zij willen dat er vanuit hun vraag wordt gewerkt en niet vanuit het aanbod van vacatures. Vacatures 'opdringen' heeft veeleer een averechts effect en riskeert dat de jongere afhaakt van de begeleiding. Jongeren die de studies willen hervatten of zelfstandig ondernemer willen worden, geven aan op weinig bijval van de consultants te kunnen rekenen.

Wie wordt er gesanctioneerd?

Opvattingen over de activerende aanpak worden uiteraard sterk gekleurd door persoonlijke ervaringen. De harde kant van de activering komt het scherpst naar voor wanneer er gesanctioneerd wordt of met een sanctie bedreigd wordt. In welke mate is dit het geval geweest voor de geïnterviewde jongeren?

Van de 22 geïnterviewde jongeren waren zeven jongeren in het recente of verdere verleden gesanctioneerd door de RVA. Eén jongere werd gesanctioneerd door het OCMW. Opvallend is dat de helft

van de jongeren herhaaldelijk in aanraking is gekomen met sancties. Het gaat in eerste instantie om langdurig werkzoekenden met weinig werkervaring (4/8) en jongeren met veel werkervaring maar een wisselende loopbaan (4/8). De officieel geregistreerde redenen zijn als volgt verdeeld. In de meeste gevallen is de sanctie het gevolg van een afwezigheid zonder geldige redenen (8/12) gevolgd door werkweigering of weigering om in te gaan op een bemiddelingsaanbod (3/12). Eén jongere werd geschorst omdat hij administratief in gebreke werd gesteld. Twee jongeren liepen een definitieve uitsluiting op.

Wat na de sanctie?

De reacties van de jongeren op de sanctie zijn uiteenlopend. De free-riders reageren eerder onverschillig op de sanctie. Ze kunnen meestal terugvallen op de ouders waardoor ze weinig financiële druk ervaren. Het betreft een minderheid van de geschorsten (2/8). Drie van de acht jongeren ondernamen effectief stappen om de schorsing te ontlopen. Zij riepen (weliswaar vruchteloos) de hulp in van de vakbond of tekenden beroep aan tegen de beslissing.

Drie van de zeven door de RVA gesanctioneerde jongeren klopten aan bij het OCMW (één tot tweemaal toe). Deze transitie kan zelfs een inkomensverbetering betekenen, wat erg verwarrend overkomt bij de jongeren en vragen doet rijzen over het instrument van sancties:

"Dus ik ben van de RVA naar het OCMW gegaan. Maar ik trek nu meer als alleenstaande moeder met het OCMW dan met die uitkering. Dat klopt toch eigenlijk langs geen kanten. [...] Maar het OCMW dat is beter want nu gaan mijn schulden rapper vooruit." (Jolijn)

Voor jongeren die de transitie maken naar het leefloon geldt vaak dat ze nadien ook terug de transitie maken naar werk of de werkloosheidsuitkering (en in één geval zelfs terug naar het leefloon). De sanctie kent geen permanent karakter of door de inschakeling in een tewerkstellingsproject (artikel 60) worden de jongeren terug uitkeringsgerechtigd. Dit draaideureffect stelt vragen bij het doel en de uitkomst van het instrument van sancties.

Hoe is het probleem van de moeilijke bereikbaarheid van jongeren gelieerd met het regime van sancties? Welnu, ook al lopen de jongeren een sanctie op, dan nog worden ze niet zomaar aan hun lot overgelaten. Dit vergt dan wel een ander type van interventies. Een nieuw, in andere landen niet onomstreden instrument is dat van de huisbezoeken. Bij de VDAB Mechelen loopt dit bijvoorbeeld als volgt. Bij jongeren die afhaken bij het begin of in de loop van het traject volgt in de meeste gevallen een transmissie. Eens de transmissie voltrokken probeert de VDAB in Mechelen de jongeren die het laten afweten terug op te pikken via huisbezoeken. De jongeren die thuis bezocht werden lieten zich daar niet negatief over uit. Dankzij het huisbezoek gevolgd door een toeleiding naar een 'flexibele' consultant krijgt hun 'verdwijning' van de arbeidsmarkt geen permanent karakter, hetgeen positief kan genoemd worden. Een alleenstaande en zwangere moeder vertelt hoe ze na een huisbezoek terug werd toegeleid naar de VDAB en in bescherming werd genomen:

"Ik had een uitnodiging gekregen van de VDAB. Maar ik had mij vergist van datum. Aan de infobalie heb ik dat uitgelegd en die madam begon al direct groot te doen van 'ja maar, de transactie is al gebeurd.' [Maïzena-medewerker] is dan aan mijn deur geweest. En die vroeg aan mij 'hoe is het nu met u?' De transactie was wel al gebeurd. Maar die heeft mij dan doorverwezen naar [VDAB-consulent]. Die heeft mij uit deze situatie gered door mij voor [naam project] in te schrijven. Ik leer daar wel iets van maar ik doe dat eigenlijk om te kunnen tonen van 'kijk, ik doe wel iets. Laat mij gerust.'" (Jolijn)

Huisbezoeken vormen dus een nuttig en aanvaard instrument om opnieuw in connectie te treden met de gesanctioneerde jongere. Anders zou de jongere wellicht definitief verdwijnen uit de reguliere arbeidsmarkt. Dergelijke verdwijning vermijden is des te meer wenselijk omdat uit onderzoek over het Britse New Deal programma voor jongeren blijkt dat het vaak de meest kwetsbare jongeren zijn voor wie een rationeel sanctiebeleid leidt tot sociale uitsluiting (Finn, 2003).

Niet enkel de sanctie 'an sich' maar ook de sanctiedreiging wordt frequent toegepast tijdens het activeringstraject. Eén langdurig werkloze jongere

werd tweemaal opgeroepen in het kader van de controle op de beschikbaarheid van de werkzoekenden ('DISPO-project'). Drie andere jongeren kregen een verbale of schriftelijke sanctiedreiging maar betreurden dat dit niet gepaard ging met een behoorlijk begeleidingsaanbod:

"Die [OCMW] hebben nooit iets voor mij gedaan. Gewoon goedgekeurd, geld gestort en dat wordt dan herbekeken elke drie maanden. Ze hebben mij wel altijd gezegd dat ik werk moest zoeken. Ze wilden mij eraf smijten na drie maanden en dan hebben ze mij verplicht om een project te doen." (Kurt)

Deze ervaringen van jongeren leren dat een harde, sanctionerende aanpak best wordt verteerd wanneer deze in balans wordt gehouden door een zachte, begeleidende en zorgende aanpak. Waar het keerpunt tussen begeleiden en sanctioneren ligt verschilt van jongere tot jongere.

Hoe reageren de jongeren op de sanctionering?

In de gesprekken met de jongeren viel op hoe weinig zij wisten wat er te gebeuren stond. Vele geïnterviewde jongeren voelden zich 'overvallen' door het systeem. Zij realiseerden zich niet wat er op het spel stond. Zij waren slecht geïnformeerd. Ook in buitenlands onderzoek wordt gewezen op het belang van een goede communicatie bij het handhavingsbeleid voor de uitkeringen.

Een deel van de jongeren is niet mee met het activeringsbeleid en realiseerde zich niet dat hen een schorsing boven het hoofd hing. Voor jongeren in wachttijd geldt dat ze soms eenvoudigweg niet wisten dat er een sanctie voltrokken is:

"Ja, ge moet daar toch heel hard mee oppassen. De eerste keer was per ongeluk en de tweede keer, denk ik, was omdat ik niet naar een afspraak was gekomen. Vroeger keerde ik mijn rug daar naartoe. Ik snapte daar niets van. Ik wist niet dat ze samenwerkten met de RVA. Ik wist alleen dat ze werk zochten voor u. Twee jaar geleden was dat allemaal heel vaag." (Anne)

"Ik was twee keer op een maandag niet naar een afspraak gekomen zonder te verwittigen.

Dus ik was zelf in begeleiding gegaan bij de VDAB. Ik ben daar niet geweest omdat ik op cursus zat maar die cursussen die worden niet erkend door de staat. Dat was in verband met meditatie- en helingstechnieken [red. Alejandro wilde een zelfstandige praktijk oprichten]. Dus ik heb dat verteld maar die namen dat niet aan. Voor ons is dat onwettig dus hebben ze mijn dossier naar de RVA gestuurd. Maar het zotste van allemaal is: ik ben zelf in begeleiding gegaan. Ik ben zelf naar de VDAB gestapt en gezegd 'ik wil in begeleiding'. Dus het is niet dat ze die uitnodigingen vanuit het niks gestuurd hebben." (Alejandro)

"Ik heb geen uitkering. Ik heb niets. Omdat ik naar het schijnt mijn wachttijd niet volstaan heb." (Roel)

Een deel van de jongeren ondergaat de beslissing en komt niet op voor zijn zaak:

"Ja, ik had bepaalde papieren niet binnengegaan en ik wist ook niet dat dat moest. De eerste zoveel maanden moest ik mijn dopkaart nog binnen doen en daar mocht geen stempel ontstaan en dat wist ik niet. Want daarvoor wist ik eigenlijk niet zoveel van de VDAB enzo. Ik heb een jaar begeleiding gehad van het OCMW en die hebben mij goed geholpen en gezegd zo zit dat ineen. [...] Ik moest dan bij de RVA komen. Dat viel goed mee. Die hebben gezegd 'zie, gij bent geschorst voor drie maanden'. Dan moest ik bepaalde papieren terug gaan ophalen bij de interim van mijn inkomen en de belastingen. En dat heb ik dan gedaan en hebben ze mij terug kunnen inschrijven." (Ken)

De helft van de gesanctioneerde jongeren weet niet dat ze kunnen worden bijgestaan door de vakbond. Voor hen is de ervaring met de vakbond beperkt tot de uitbetaling van de uitkering of ze kennen het syndicaat niet en zijn aangesloten bij de hulpkas.

Een sanctie kan ook voltrokken worden wanneer de jongere de afspraken vastgelegd in de trajectovereenkomst niet nakomt. De jongeren die we interviewden wisten in het beste geval dat ze een trajectovereenkomst hadden ondertekend. Geen enkele jongere kon zich de inhoud ervan herinne-

ren. Dit wijst erop dat het vastleggen van afspraken in een overeenkomst te weinig besproken wordt.

Uit het bovenstaande kunnen we concluderen dat jongeren slecht geïnformeerd zijn over hun plichten en hun rechten voor behoud van uitkering of bijstand. Door de complexiteit van de regelgeving weten veel jongeren niet in welke gevallen ze gesanctioneerd kunnen worden. Deze informatie komt pas bij de jongeren terecht als het te laat is en de sanctie reeds uitgesproken is. Voor jongeren die (nog) geen aanspraak kunnen maken op de werkloosheidsuitkering is de sanctie helemaal onbegrijpelijk.

Helpt de sanctie(dreiging) om werk te zoeken?

De meeste jongeren die anticiperen op een sanctie doen dit door bereidwillig mee te werken met de bemiddelingsinstanties. De sanctiedreiging kan de beweegredes zijn tot medewerking:

"Er staat uitdrukkelijk op dat als ge niet komt opdagen dat ge uw uitkering gaat verliezen. Dan word je geschorst. Dat is eigenlijk de reden. Ja, ik kwam ook om die reden. Allé, 320 euro is niks, maar als ik dat kwijt ben dan is het totaal niks." (Fadia)

Eens een eerste sanctie(dreiging) zich heeft voorgedaan, anticipeert een deel van de jongeren wel op een volgende sanctie(dreiging) door intensiever naar werk te zoeken en bereidwillig mee te werken met de VDAB. Eén jongere getuigt zelfs een bewuste ontwikkelingsstrategie te volgen:

"Ik heb mijn dossier laten overzetten naar Rzouzi. Het is niet omdat het Marokkaanse tewerkstelling is dat ze alles door de vingers zien he. Maar ze zijn gewoon niet zo streng als de VDAB. Die mensen die begrijpen u. Die hebben dat zelf meegemaakt. Die willen gewoon het beste voor iedereen. Als ze zien dat iemand zijn voeten eraan veegt, dan zullen ze wel hetzelfde doen dan de VDAB. Vroeger was dat systeem wel anders. Nu zijn ze veel strenger geworden." (Karim)

Boven stelden we al de grote kans op herhaalde sancties. Bij de helft van de jongeren blijft het niet

bij één keer. Dit wijst erop dat een sanctiedreiging niet (onmiddellijk) tot gedragsverandering leidt.

Voorals meisjes, jongeren in financieel penibele situaties en jongeren die intensieve zoekinspanningen leveren, ervaren de activeringsdruk als erg benauwend.

“Ik zit in schuldbemiddeling. Ik kan mij dat niet permitteren om zonder leefloon te zitten. Zeker niet met twee kinderen. Plus, als mijn vriend eens zegt ‘het is gedaan’. Hoe ga ik mijn kinderen dan grootbrengen?” (Jolijn)

Conclusie

Concluderend blijkt de activeringsaanpak op een behoorlijk draagvlak te kunnen rekenen bij de moeilijk bereikbare jongeren die geïnterviewd werden in dit onderzoek, ook al komen zij vaak in aanraking met de harde kant van het systeem van sanctionering. Opvallend is dat het in de helft van de gevallen niet bij één sanctie blijft. Het feit dat men op het leefloon kan teruggevallen, verzacht de scherpe kanten van de activering door RVA en VDAB. Het risico is groter voor de meest kwetsbare jongeren, die minder beseffen waar het om gaat en ook minder anticiperen op een dreigende sanctie. Algemeen reveleert dit onderzoek dat er een groot gebrek is aan informatie en communicatie over de sanctionerende aanpak. Hier ligt een taak voor de officiële instanties, maar evenzeer voor de vakbonden en andere organisaties in het middenveld die dichterbij de werklozen staan. Anderzijds blijven gesanctioneerde jongeren niet noodzakelijk buiten de arbeidsmarkt. Zij staan zelfs open voor nieuwe manieren van de begeleiders om opnieuw met hen in connectie te treden, bijvoorbeeld via het – elders nochtans niet onomstreden – instrument van de huisbezoeken. Niet iedereen die gesanctioneerd wordt en niet aan het werk gaat, is dus verloren voor de arbeidsmarkt. Hierdoor ervaren de gesanctioneerde jongeren dat het beleid gericht blijft op het helpen en begeleiden naar de arbeidsmarkt. Ook hier ligt een verklaring voor het redelijke draagvlak voor het toepassen van sancties bij het niet nakomen van plichten, zelfs bij degenen die een sanctie hebben gekregen. Al bij al wijst dit erop dat de twee kanten van activering – begeleiden én

indien nodig sanctioneren – redelijk goed in balans worden gehouden door de Vlaamse case workers.

Line Van Hemel
Ludo Struyven
HIVA

Noten

1. Voor het empirisch materiaal in dit artikel konden we putten uit een omvangrijker onderzoek over jongeren zonder werk en de succesfactoren bij hun reïntegratie op de arbeidsmarkt. Dit onderzoek werd simultaan uitgevoerd in de drie gewesten van het land en was een opdracht van de Koning Boudewijnstichting. Bij het ter perse gaan van dit artikel is het eindrapport nog niet gepubliceerd.
2. Wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 tussen de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen.

Bibliografie

- Blackmore, M. 2001. Mind the gap: exploring the implementation deficit in the administration of the stricter benefits regime. *Social Policy & Administration*, 35 (2): 145-162.
- De Koning, J. 2005. Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 21 (1): 10-26.
- Finn, D. 2003. The “Employment – first” Welfare State: Lessons from the New Deal for Young People. *Social Policy & Administration*, 37 (7): 709-724.
- WASO. 2008. Hoge Raad voor de Werkgelegenheid. *Ver slag 2008*. Brussel: Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.
- Larsen, C.A. 2006. The political logic of labour market reforms and popular images of target groups. *Journal of European Social Policy*, 18 (1): 50-63.
- Lindsay, C. & Mailand, M. 2004. Different routes, common directions? Activation policies for young people in Denmark and the UK. *International Journal of Social Welfare*, 13: 195-207.
- Pemberton, S. 2008. Tackling the NEET generation and the ability of policy to generate a ‘NEET’ solution – evidence from the UK. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26: 243-259.
- RVA. 2007. *Jaarverslag RVA 2007*. Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- Struyven, L. 2006. *Hervormingen tussen drang en dwang. Marktwerking bij arbeidsbemiddeling*. Leuven: Acco.

- SZW. 2008. *Beleidsdoorlichting reïntegratie. Een doorlichting van het SZW begrotingsartikel 23*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Van Hemel, L., Darquenne, R., Struyven, L., Vanderborght, Y. & Franssen, A. (te verschijnen) *Jongeren zonder werk. Succesfactoren bij de inschakeling van laaggeschoolde jongeren op de arbeidsmarkt*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Zandvliet, K., Gelderblom, A., Korolkova, K. & De Koning, J. 2006. *Effectiviteit van sancties bij arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid. Lessen uit het buitenland*. Rotterdam: SEOR.