

Wat na het OCMW? Een typologie van loopbanen na het afsluiten van een activeringsmaatregel

Raeymaeckers, P. & Dierckx, D. 2009. Op zoek naar duurzame activering. Een longitudinale analyse van activeringstrajecten in de Belgische OCMW's. In J. Vrancken, G. Campaert, D. Dierckx, & A. Van Haarlem (Eds), *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2009*: 163-180. Leuven: Acco.

Activering is 'hot'. Sinds de jaren '90 transformeerde de verzorgingsstaat naar een actieve welvaartstaat. De klemtoon werd gelegd op het 'activeren' van uitkeringsgerechtigden en werklozen. De Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn worden hierbij aanzien als belangrijke actoren in de strijd tegen werkloosheid. Zij kregen immers beschikking over activeringsmaatregelen om leefloongerechtigden naar werk te begeleiden. Een belangrijke vraag gaat over de duurzaamheid van deze maatregelen. Faciliteren deze maatregelen de duurzame activering van uitkeringsgerechtigden of betekenen activeringsmaatregelen zoals een artikel 60§7 voor mensen in armoede enkel een 'vakantie uit de miserie'?¹

Vanaf de jaren '90 werd onder de noemer van de actieve welvaartstaat het activeringsdiscours extra in de verf gezet. Deze aandacht naar de activering van uitkeringsgerechtigden ontstond als een kritiek op de 'klassieke' sociale zekerheid en maatschappelijke dienstverlening. Auteurs zoals Rosanvallon (1995) stelden de legitimiteit van het 'uitkeringsstelsel' in vraag en waren van mening dat de afhankelijkheid van de cliënt werd bestendig. Het louter verstrekken van een uitkering ontnemt de cliënt of de werkloze alle mogelijkheden om zich een plaats te veroveren op de arbeidsmarkt en bemmert hierdoor zijn of haar re-integratie in de maatschappij. In België leidde deze kritiek in 1993

naar een eerste wapenfeit op het gebied van activering. De toenmalige minister van Sociale Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu (L. Onkelinx) riep namelijk 'Urgentieprogramma's voor een meer solidaire samenleving' in het leven. Meer recent, betekende de vervanging van de wet op het bestaansminimum door de wet betreffende het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI-wet; 26 mei 2002) een belangrijke doorbraak voor de OCMW's. De RMI-wet vormt het bestaansminimum om tot het leefloon en verbindt het verkrijgen er-

van aan een activeringsvereiste. Door die RMI-wet krijgen de OCMW's een belangrijke verantwoordelijkheid om hun cliënten zoveel en zo goed mogelijk te activeren. De aandacht wordt expliciet op jongere cliënten gericht via het Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie (GPMI).

Voor het activeren van cliënten kregen de OCMW's een groot arsenaal aan instrumenten ter beschikking. We lichten deze kort toe. Het artikel 60§7 is het meest gekende. Deze maatregel wil mensen die buiten de arbeidsmarkt staan terug inschakelen in het stelsel van sociale zekerheid en in het arbeidsproces. Het OCMW stelt de betrokkenen in staat

om werkervaring op te doen en/of zorgt ervoor dat zij terug een beroep kunnen doen op een sociale uitkering. Een tweede maatregel is de verhoogde toelage van de federale overheid aan de OCMW's voor tewerkstelling bij toepassing van dat artikel 60§7. Dit is vergelijkbaar met een gewone tewerkstelling via artikel 60§7; het enige verschil is dat het OCMW een verhoogde staatstoelage kan krijgen als de persoon ter beschikking wordt gesteld van een sociaal economie-initiatief. Een volgende maatregel verwijst naar artikel 61 van diezelfde organieke wet, waardoor het OCMW een toelage ontvangt als de cliënt doorstroomt naar de privésector. Verder kan een OCMW ook beschikken over een ACTIVA en een SINE programma. Deze initiatieven dienen om moeilijk inzetbare werkzoekenden terug in te schakelen op de arbeidsmarkt. Daarnaast bestaan er de doorstromingsprogramma's die werkervaring aanbieden en tegelijkertijd aan allerlei maatschappelijke behoeften willen voldoen. Een voorlaatste instrument zijn de partnerschappen. Een OCMW kan een partnerschap aangaan met de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling en/of een of meerdere door die dienst erkende partner(s) om een gerechtigde op individuele basis te begeleiden naar tewerkstelling in de reguliere arbeidsmarkt. Die partners ontvangen een financiële tussenkomst vanwege het OCMW voor het uitvoeren van de opdracht die hen wordt toegewezen. Een laatste instrument, het inschakelingstraject (invoeginterim), is een samenwerking met de uitzendsector waarbij het uitzendkantoor de gerechtigde voltijds aanwerft met een contract voor onbepaalde duur, ervoor zorgt dat deze persoon werkervaring opdoet en in het beste geval een blijvende tewerkstelling garandeert.

Cijfers van de POD Maatschappelijke Integratie tonen aan dat in 1999 9 413 RMI-gerechtigden aan het werk waren in een van bovenstaande maatregelen. Dit is ongeveer 7% van het totaal aantal RMI-gerechtigden. In 2004 steeg dit percentage tot 12% (N = 15 825). Sindsdien bleef het aantal constant. In 2009 merken we een even groot aantal, 11% (N = 17 792). We kunnen stellen dat ondanks de duidelijke transitie van verzorgingsstaat naar actieve welvaartsstaat, het aandeel tewerkstellingen via het OCMW relatief beperkt blijft. Een belangrijke vraag blijft welke maatregelen de duurzaamste effecten genereren.

In dit artikel beantwoorden we deze vraag met een longitudinale analyse op basis van de

Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming. Eerst en vooral bekijken we de loopbaanpatronen van OCMW-cliënten die in de periode tussen 2003 en 2006 een activeringsmaatregel van het OCMW afsloten. In welke statuten komen zij terecht? Kunnen we spreken van een duurzame activering? Ten tweede koppelen we onze resultaten terug naar de activeringsmaatregel op het moment van 'uitstroom' en bekijken we welke maatregelen de meest duurzame effecten genereren. We gaan eerst in op de data en de methode.

Data en Methode

Hoe gaan we te werk? We beschikken over gegevens uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming gedurende zestien kwartalen tussen 2003 en 2006. Daaruit halen we de loopbanen van wie een activeringsmaatregel bij het OCMW heeft beëindigd tussen het eerste kwartaal van 2003 en het laatste kwartaal van 2006. Iemand beëindigt een activeringsmaatregel op tijdstip T als hij of zij binnen het daaropvolgende kwartaal (T+1) geen activeringsmaatregel meer doorloopt. In totaal beschikken we over gegevens van 28 548 personen.

Als methode gebruiken we de 'Optimal Matching Analysis' (OMA), waarmee we een typologie van loopbanen construeren. Deze typologie moet de loopbanen van OCMW-cliënten na de beëindiging van een activeringsmaatregel waarheidsgetrouw weergeven. De OMA is hiervoor de geschikte techniek omdat ze toelaat om de hele loopbaan te bestuderen (Abbott, 1990). Nationale en internationale studies hebben immers aangetoond dat zogenaamde 'bijstandsccliënten' worden gekenmerkt door een groot aantal transities: in en uit sociale bijstand, in en uit verschillende vormen van werk, in en uit andere vormen van uitkering en inactiviteit. We hebben dus te maken met een hobbelig parcours en dat moeten we zo waarheidsgetrouw mogelijk in kaart brengen. Anders gezegd, een gedegen longitudinale analyse van deze loopbanen moet rekening houden met een veelvuldigheid aan transities en opeenvolging van statuten.

OMA laat ons toe om een typologie te construeren waarbij we de diversiteit tussen de loopbanen van (ex-)cliënten kunnen omschrijven. In technische termen analyseren we de verschillende sequenties

per individu. Deze sequenties bestaan uit reeksen observaties die het onderwerp van analyse uitmaken. Het gaat dus niet om alleenstaande observatiepunten maar om een hele serie observaties per individu. Elke observatie is het statuut dat een individu inneemt op een bepaald tijdstip (in casu: per kwartaal). We weerhouden tien verschillende statuten die relevant zijn voor een analyse van de loopbaan van OCMW-cliënten: voltijds werkend, deeltijds werkend, zelfstandig, werkzoekend, interim, werkend en leefloon, leefloon, activeringsmaatregel van RVA, activeringsmaatregel van OCMW en inactief. De categorie inactief heeft betrekking op volledige loopbaanonderbreking, volledig tijdskrediet, pensioentrekkend zonder werk, volledig brugpensioneerend en invaliditeit.

Resultaten longitudinale analyse: een typologie van loopbanen

De clusteranalyse levert een typologie op van zeven loopbaanpatronen namelijk een duurzame loopbaan (voltijds, deeltijds, zelfstandig), een gebroken duurzame loopbaan, een niet-duurzame loopbaan, een gebroken niet-duurzame loopbaan, leefloon, inactieven en activering via de RVA.

In tabel 1 presenteren we de verdeling van onze populatie over deze zeven types. De grootste groep zijn de respondenten met een niet-duurzaam traject. Zo vinden we dat 28,3% van de personen die een activeringsmaatregel beëindigden bij het OCMW wordt gekenmerkt door een loopbaan als werkzoekende. We benoemen dit type als een niet-duurzame loopbaan. Over bijna de gehele geobserveerde periode hebben deze personen een statuut als werkzoekende. Opvallend is dat bijna 19,3% van de respondenten wel op een duurzame manier wordt geactiveerd. Hierbij moeten we aantekenen dat deze duurzame activering betrekking kan hebben op een voltijdse, deeltijdse of zelfstandige tewerkstelling.

7,2% van de populatie heeft een gebroken duurzame loopbaan. 18,8% van de mensen die een activeringstraject bij het OCMW afsluiten, komt in een 'gebroken' variant van de niet-duurzame loopbanen terecht. Dit wil zeggen dat ze over de geobserveerde periode van maximum zestien kwartalen worden gekenmerkt door een grote afwisseling van statuten, maar dat het dominante statuut respectievelijk

'werkend (voltijds, deeltijds of zelfstandig)' in het geval van de gebroken duurzame loopbaan of 'werkzoekend' bij de gebroken niet-duurzame loopbaan is. Een kleiner aantal (12,9%) komt in een of andere vorm van inactiviteit terecht. Dit kan een pensioen, een invaliditeit of een loopbaanonderbreking zijn. 8,2% van de populatie wordt gekenmerkt door een loopbaan waarbij het statuut van leefloontrekker overheerst. De kleinste groep stroomt uit naar een loopbaan binnen de activeringsmaatregelen van de RVA. 5,3% van de populatie zal na het beëindigen van een activeringsmaatregel bij het OCMW een traject starten bij de RVA.

Tabel 1.

Loopbaantypologie

Loopbaantypologie	% van het totaal
Duurzame loopbaan	19,3
Gebroken duurzame loopbaan	7,2
Niet-duurzame loopbaan	28,3
Gebroken niet-duurzame loopbaan	18,8
Leefloon	8,2
Uitkering (pensioen, invaliditeit of loopbaanonderbreking)	12,9
Activering RVA	5,3

Bron: Datawarehouse AM&SB

Een algemene bevinding is dat OCMW-cliënten gekenmerkt worden door grote schommelingen of transities binnen hun loopbaan. Deze loopbanen zijn verre van stabiel en bevatten meerdere overgangen naar verschillende statuten. Op basis van de Optimal Matching Analyse was het mogelijk om een onderscheid te maken tussen verschillende types van loopbanen. Hierbij moeten we opmerken dat een minderheid van de cliënten wordt gekenmerkt door een enkel statuut gedurende de gehele geobserveerde periode. In Raeymaeckers & Dierckx (2009) en Raeymaeckers et al. (2009) wordt verder ingegaan op de verschillende transities binnen de loopbaantypes.

Activeringsmaatregelen ontleed

De gegevens in tabel 2 vertellen ons welke activeringsmaatregelen werden beëindigd in de zeven loopbaantypes. In alle loopbaantypes vinden we

een oververtegenwoordiging terug van de cliënten uit een artikel 60§7 tewerkstelling. De percentages schommelen tussen 72% (type leefloon) tot 83,7% (type niet-duurzaam). Bij de loopbaantypes niet-duurzaam, gebroken niet-duurzaam en activering RVA vinden we het hoogste percentage ex-artikel 60'ers, dat is ongeveer 83%. Verder zien we dat binnen deze loopbanen een relatief hoog percentage individuen uitstroomt vanuit een sociaal economie initiatief: tussen 10% en 12%.

Wat opvalt, is dat de duurzame loopbanen (voltijds, deeltijds en zelfstandig) de hoogste proportie cliënten kennen die een maatregel van het type 'andere' hebben beëindigd (11,9%). Ook in de categorieën 'gebroken duurzame tewerkstelling' en 'leefloon' vinden we een relatief grote proportie terug. Bij de loopbanen van het type niet-duurzaam, gebroken niet-duurzaam of activering RVA zien we dat een

relatief kleiner percentage van mensen een activeringsmaatregel van het type 'andere' heeft afgesloten (ongeveer 4% tot 5%).

Dit gegeven wordt bevestigd in tabel 3. In deze tabel bekijken we de verdeling van de proportie individuen in een van de geobserveerde activeringsmaatregelen naar loopbaantype. Personen die een artikel 60§7 activeringstraject beëindigen, vertonen de hoogste kans – 29,6% – op een niet-duurzame tewerkstelling; de kans op een duurzame loopbaan is een stuk kleiner (19%). Eenzelfde bevinding treffen we aan voor de individuen die tewerkstelling binnen een sociale economie initiatief artikel hebben beëindigd. Ook hier vinden we een hoog aantal niet-duurzame loopbanen terug (29,4%). Op de tweede plaats staan de individuen met een loopbaan van het type gebroken niet-duurzaam (19,8%) en inactief (16%).

Tabel 2.

Loopbaantypologie naar activeringsmaatregel op T-1 (%)

Type activeringsmaatregel	Duurzaam	Gebroken duurzaam	Niet-duurzaam	Gebroken niet-duurzaam	Leefloon	Inactieven	Activering RVA
Artikel 60§7	78,7	73,5	83,7	82,8	72,0	79,0	83,2
Artikel 61	2,0	2,0	0,4	1,0	1,0	1,0	0,2
Partnerschappen	0,1	0,8	0,3	0,2	2,4	0,3	0,1
Sociaal Economie Initiatief	7,3	10,0	10,7	10,9	9,8	12,8	12,3
Andere	11,9	13,8	4,9	5,2	14,8	6,9	4,2
Totaal	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Datawarehouse AM&SB

Tabel 3.

Activeringsmaatregel op T-1 naar loopbaantypologie (%)

Type activeringsmaatregel	Artikel 60§7	Artikel 61	Partnerschappen	Sociale economie Initiatief	Andere
Duurzaam	19,0	36,8	6,3	13,7	28,9
Gebroken duurzaam	6,6	13,5	12,6	6,9	12,4
Niet duurzaam	29,6	10,1	19,7	29,4	17,4
Gebroken niet duurzaam	19,3	17,9	8,7	19,8	12,1
Leefloon	7,4	7,8	44,1	7,8	15,3
Inactief	12,7	12,8	7,8	16,0	11,2
Activering RVA	5,5	1,0	0,8	6,3	2,8
Totaal	100	100	100	100	100

Bron: Datawarehouse AM&SB

Daartegenover staat dat activeringsmaatregelen van het type 'andere' (Doorstromingsprogramma's, SINE, ACTIVA, erkende arbeidsposten of invoeginterim) de hoogste kans vertonen op duurzame tewerkstelling (28,9%). De kans op een niet-duurzame tewerkstelling voor deze categorie is, in vergelijking met een artikel 60§7 tewerkstelling, een stuk kleiner en bedraagt 17,4%.

Besluit

In dit artikel analyseerden we de loopbanen van cliënten na het afsluiten van een activeringsmaatregel bij het OCMW. Daartoe gebruikten we de gegevens van de Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming met betrekking tot 28 548 individuen. We observeerden de periode van 2003 tot en met 2006 en ontwikkelden een typologie van zeven loopbaanpatronen. Onze descriptieve analyses tonen aan dat 19,3% van de cliënten die in de geobserveerde periode een activeringsmaatregel bij het OCMW afsluiten, in een duurzame loopbaan terechtkomen. De grootste proportie moet het evenwel stellen met een niet-duurzame loopbaan (28,3%). In de meeste kwartalen tijdens de observatieperiode hebben ze een statuut van werkzoekende.

Daarnaast bekeken we welke activeringsmaatregelen het duurzaamste loopbaaneffect opleveren. We constateerden dat cliënten die een activeringsmaatregel van het type 'andere' beëindigden, meer kans vertonen op een duurzame loopbaan. Een persoon die een artikel 60§7 tewerkstelling beëindigt, heeft de grootste kans op een niet-duurzame loopbaan. We schuiven drie mogelijke verklaringen naar voren.

Eerst en vooral gaat het bij het type 'andere' over de maatregelen – zoals SINE, ACTIVA – die het dichtst aanleunen bij de reguliere arbeidsmarkt. Hiermee bedoelen we dat deze maatregelen, meer dan een activering binnen een artikel 60§7 statuut, de nodige vaardigheden en attitudes bijbrengen waardoor de cliënt gemakkelijker toegang krijgt tot de arbeidsmarkt. Een tweede verklaring sluit hierop aan. Van deze activeringsmaatregelen maken vaak de betere cliënten gebruik, die de nodige arbeidsattitudes en vaardigheden al onder de knie hebben. Deze groep heeft na het afsluiten van een

dergelijk activeringstraject meer kans op een duurzame tewerkstelling. Een derde verklaring is dat OCMW's in de praktijk tewerkstelling binnen SINE of ACTIVA vaak laten aansluiten op een traject binnen artikel 60§7. Hierdoor krijgt de cliënt de kans om langer te werken in een beschermd statuut en worden de kansen op het ontwikkelen van de nodige vaardigheden optimaal benut. Jammer genoeg kunnen we op basis van onze data niet achterhalen welke cliënten voor onze observatieperiode al deelnamen aan andere activeringsmaatregelen.

Toch is een tewerkstelling binnen artikel 60§7 geen verloren traject. In Raeymaeckers et al. (2009) werd vastgesteld dat OCMW's deze regelgeving gebruiken om cliënten aan een zeer laagdrempelige tewerkstelling te helpen. Vanuit een emancipatorische visie op activering is het cruciaal om over instrumenten, opleidingen en tewerkstellingen van verschillende moeilijkheidsgraad te beschikken waarmee men cliënten op een stapsgewijs traject naar hun maat kan zetten. Sommige, sterkere cliënten zullen gebaat zijn bij een onmiddellijke doorverwijzing naar de reguliere arbeidsmarkt, terwijl andere hulpvragers behoefte hebben aan een traject dat bij een sociale tewerkstelling begint.

Dit onderzoek is eerder descriptief van aard en dient aangevuld te worden met diepgaandere analyses. Voor een meer betrouwbaar antwoord op de vraag welke activeringsmaatregelen een 'duurzaam' effect genereren, moet er immers gecontroleerd worden voor de selectieve samenstelling van de cliënten. Zoals hierboven reeds vermeldt, is het immers mogelijk dat het effect van een artikel 60§7 tewerkstelling kan worden verklaard door een selectie-effect. Immers, als deze maatregel vooral wordt gebruikt om cliënten tewerk te stellen die de capaciteiten niet hebben om zich op de reguliere arbeidsmarkt te begeven, dan is het 'slechte' resultaat van een artikel 60§7 niet te wijten aan de maatregel op zich. De duurzaamheid van de maatregelen dient te worden onderzocht met multivariate statistische technieken die het toelaten om te controleren voor meer individuele kenmerken. Daarnaast moeten we in de analyse de opeenvolging van maatregelen opnemen. Verdere kwalitatieve interviews uitgevoerd bij sleutelfiguren in zestig Vlaamse en Waalse OCMW's toonden aan dat de tewerkstelling van de cliënt in een artikel 60§7 statuut met nadien een SINE of ACTIVA tewerkstelling

als een belangrijke succesfactor voor de duurzame activering wordt aanzien. OCMW's hebben namelijk nood aan opbouwende trajecten van een stijgende moeilijkheidsgraad, waardoor de cliënt op zijn of haar tempo naar duurzame activering wordt begeleid.

We benadrukken dat de beoordeling van een OCMW of een activeringsmaatregel niet enkel mag gebeuren op basis van het percentage cliënten dat 'uitstroomt'. Het succes van een OCMW moet worden getoetst aan de mate waarin men erin slaagt om een traject uit te stippelen dat aansluit bij de specifieke noden van de cliënt. Een emancipatorische visie op activering, waarbij de klemtoon wordt gelegd op een hulpverlening op maat van de cliënt, biedt immers op lange termijn de beste resultaten. Een succesfactor is de reflexieve houding van de begeleiders, met aandacht voor het tempo en de bredere maatschappelijke integratie van de cliënt.

*Peter Raeymaeckers
Danielle Dierckx
Onderzoekscentrum, Ongelijkheid, Armoede, Sociale
Uitsluiting en de Stad (OASeS-Universiteit Antwerpen)*

Noot

1. Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek uitgevoerd door OASeS en ULG onder leiding van respectievelijk Prof. Dr. Danielle Dierckx en Prof. Dr. Marie-Thérèse Casman en gefinancierd door de POD Maatschappelijke Integratie. De neerslag van dit onderzoek kan u verder nalezen in Raeymaeckers & Dierckx (2009) of Raeymaeckers et al. (2009).

Bibliografie

- Rosanvallon, P. 1995. *La nouvelle question sociale. Répenser l'état-providence*. Editions du seuil Paris.
- Raeymaeckers, P., Nisen, L., Dierckx, D., Vranken, J. & Casman, M.-T. 2009. *Activering binnen de Belgische OCMW's: op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.