

# Activering van werklozen en leefloners: ander pad, andere bestemming

Bogaerts, K., Marx, I., Vandellannoote, D. & Van Mechelen, N. 2010. *Activering bij werkloosheid en recht op maatschappelijke integratie*. Onderzoek in opdracht van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.

***De werklozen en leefloners ontvangen een andere dienstverlening bij activering. Dit leidt tot een aantal opmerkelijke verschillen tussen beide groepen wat betreft de deelname aan de activeringsmaatregelen en de arbeidsmarkttrajecten na activering.***

de aard van de cijfers werd geen controle of correctie uitgevoerd voor het verschillend profiel (kenmerken) van beide groepen.

De implementatie van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) in het algemeen en de preventieve en actieve maatregelen voor werklozen en inactieven om langdurige werkloosheid te voorkomen in het bijzonder, vragen in België de betrokkenheid van verschillende actoren. De thema's werk en activering zijn in België bevoegdheden die verdeeld zijn tussen RVA, regionale arbeidsbemiddelingsdiensten en de OCMW's. Door deze bevoegdheidsverdeling bestaat er een statutgebonden dienstverlening voor de verschillende aspecten van het activeringsbeleid met, als gevolg, een differentiële aanpak van werklozen en personen met recht op maatschappelijke integratie. De verschillen zetten zich door in de opvolging met betrekking tot hun beschikbaarheid/geschiktheid voor de arbeidsmarkt, maar ook in de begeleiding door de regionale diensten voor arbeidsbemiddeling (VDAB, FOREM, Actiris en ADG), de voorziene activeringsmaatregelen, de doorstroom naar de arbeidsmarkt en de financiële aanmoediging voor (deeltijds)werk.

Dit artikel focust op de verschillen tussen werklozen (UVW) en leefloongerechtigden wat betreft het profiel van de geactiveerden, de inzet van activeringsmaatregelen en de trajecten na activering. Deze beschrijvende cijfers zijn een bewerking van administratieve data van RVA (2008), POD Maatschappelijke Integratie (2008) en het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming. Door

## **Een brede waaier aan activeringsmaatregelen**

Voor de activering van werkzoekenden zet België in op een brede waaier aan maatregelen, al dan niet voor een specifieke doelgroep.<sup>1</sup> De maatregelen kunnen verschillende doelstellingen voor ogen hebben: doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt, een gesubsidieerde tewerkstelling, het aanmoedigen van een (deeltijdse) tewerkstelling of het ondersteunen van een opleiding of stage. De aard van de aangeboden maatregelen verschilt voor werklozen en leefloners. Voor leefloners hebben veel maatregelen de doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt tot doel (dus: het opbouwen van sociale rechten en/of werkervaring om in een niet gesubsidieerde job te werken). Sommige maatregelen (bijvoorbeeld ACTIVA) lopen parallel voor beide groepen. In de praktijk spreken activeringsmaatregelen vaak een specifieke en welomlijnde groep aan (naar geslacht, leeftijd en nationaliteit). Er bestaan ook sterke regionale verschillen in het gebruik van activeringsmaatregelen. In Vlaanderen zit 42,6% van het totaal aantal werklozen in een activeringsmaatregel. De Vlaamse werklozen nemen meer dan gemiddeld deel aan activeringen in bijna alle beschikbare maatregelen. In Brussel wordt slechts 19,6% van de werklozen geactiveerd in de federale maatregelen. Wallonië zit met 35,6% iets boven het Belgische gemiddelde (35,3%).

Activering gebeurt in Wallonië relatief vaak met de maatregelen ACTIVA, doorstromingsplan en vrijstelling bij het volgen van studies en een beroepsopleiding. Andere maatregelen komen daar minder aanbod. Wanneer we kijken naar de leefloners, dan zien we dat in 2008 in België 28,3% zich in een activeringsmaatregel bevond. Ook nu ligt het percentage in Vlaanderen (34,8%) hoger. Activering van leefloners gebeurt in Vlaanderen relatief vaak via artikel 60, §7 en het doorstromingsplan. In Brussel (25,1%) en Wallonië (26,4%) ligt het aantal activeringen onder het Belgische gemiddelde. Waar er in Brussel relatief vaak geactiveerd wordt met artikel 60, §7 sociale economie en SINE, gebeurt dit in Wallonië relatief vaak met ACTIVA en artikel 61.

## Wie zit in een activeringsmaatregel?

Tabel 1 toont voor werkloosheid en leefloon het profiel van de geactiveerden voor enkele basiskenmerken.

Bij de werklozen stappen in alle regio's naar verhouding meer vrouwen in een activeringsmaatregel (in verhouding tot de totale groep volledig uitkeringsgerechtigd werkloze werkzoekenden). Deze cijfers verhullen aanzienlijke verschillen tussen de

maatregelen. Bij de activeringsmaatregelen voor werklozen zijn namelijk ook maatregelen terug te vinden met een uitgesproken mannelijk profiel (bijvoorbeeld ACTIVA start en de werkhervattingstoeslag). Bij de leefloners zijn het daarentegen mannen die relatief veel worden geactiveerd (in verhouding tot het totaal aantal leefloners). Dit beeld zien we terug in alle onderzochte maatregelen. Wat betreft leeftijdsprofiel zijn er weinig verschillen in activering tussen werklozen en leefloners: in beide groepen zien we een ondervertegenwoordiging van de jongeren (-25 jaar) en de ouderen (+50 jaar), met verschillen tussen de regio's. Voor de jongere leefloners is dit opmerkelijk te noemen, aangezien zij een prioritaire doelgroep voor activering vormen (via de voor hen verplichte geïndividualiseerde projecten voor maatschappelijke integratie). Mogelijke verklaringen zijn dat er zich in deze groep veel studenten bevinden die wel een leefloon ontvangen maar (nog) niet geactiveerd worden of dat na begeleiding de doorstroming naar de arbeidsmarkt tot stand komt zonder bijkomende ondersteuning met een activeringsmaatregel.

Bij de werklozen zitten er relatief veel Belgen in de activeringsmaatregelen. Bij de leefloners zien we het omgekeerde beeld: hier zijn het voornamelijk de leefloners met een nationaliteit van buiten de Europese Unie die relatief vaak worden

**Tabel 1.**

Aandeel geactiveerden in de totale groep uitkeringsgerechtigden naar geslacht, leeftijd en nationaliteit (België en de gewesten; 2008)

% geactiveerd	Werklozen (UJV)				Leefloongerechtigden			
	Vl	Wl	Br	Be	Vl	Wl	Br	Be
Totaal	42,6	35,6	19,6	35,3	34,8	26,4	25,1	28,0
Man	31,5	27,5	16,6	26,9	41,7	30,4	33,2	34,2
Vrouw	52,7	42,7	22,8	43,1	30,3	23,7	19,2	24,3
-25 jaar	29,8	31,1	13,7	28,4	24,2	17,8	13,3	18,3
25-49 jaar	44,7	42,5	22,1	39,3	49,7	38,3	36,7	40,9
+50 jaar	43,5	19,7	13,8	29,6	19,5	15,6	14,6	27,1
Belg*	29,9	21,8	12,2	23,4	31,3	24,5	22,5	25,9
Niet Belg, EU*	20,7	18,7	11,5	17,3	35,9	30,1	20,7	28,6
Niet Belg, niet EU*	16,5	15,6	9,6	13,3	46,4	36,1	31,6	37,2

**Noot:** Voor de deeltijds werkenden met inkomensgarantie-uitkering (IGU) zijn enkel de personen in de nieuwe IGU regeling opgenomen. 16 167 IGU-ers in het oude stelsel werden hier niet opgenomen.

\* De RVA beschikt niet over de nationaliteit van werklozen in de maatregelen SINE, ACTIVA en doorstromingsprogramma. Deze activeringspercentages zijn dus systematisch te laag en kunnen enkel gebruikt worden om de verschillen in nationaliteit voor een beperkte groep geactiveerden aan te duiden.

**Bron:** Gegevens RVA en POD MI (Bewerkingen CSB)

geactiveerd. Een mogelijke verklaring voor het profielverschil naar nationaliteit in de activeringsmaatregelen is dat de niet-EU-ers die naar België komen geen rechten hebben opgebouwd om tot het Belgische werkloosheidsstelsel toegelaten te worden. Zij gebruiken de activeringsmaatregelen als hun vaak enige manier om werkervaring op te doen en als middel om sociale rechten op te bouwen.

## Trajecten na activering

Op basis van administratieve gegevens uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (DwH AM&SB) bekijken we de blijfkansen in tewerkstelling tijdens en na de deelname aan een aantal activeringsmaatregelen, en de eventuele terugstroom of doorstroom naar een uitkering. De gegevens tonen de positie op de arbeidsmarkt van de geactiveerden op het einde van het eerste, tweede, derde en vierde kwartaal nadat men als nieuw geactiveerde in de DwH AM&SB wordt opgemerkt (tabel 2)<sup>2</sup> of nadat het einde van een activering wordt opgemerkt (tabel 3).<sup>3</sup> De status van een persoon op de arbeidsmarkt wordt afgeleid uit de nomenclatuurposities en de afgeleide variabelen uit de DwH AM&SB. De aard van de gegevens, anoniem en geaggregeerd, laat enkel toe een globaal

beeld van de verschillende stromen te schetsen. Er wordt geen uitspraak gedaan over oorzakelijke verbanden, netto tewerkstellingseffecten of doelmatigheid van de verschillende maatregelen.

Deze cijfers omvatten alle personen die in 2006 de activering startten of beëindigden in de beoogde maatregelen. In totaal worden de trajecten bekeken van 69 603 startende geactiveerden bij de RVA en 11 388 startende geactiveerden bij het OCMW. In totaal beëindigden 65 744 personen in 2006 een activering bij de RVA en 9 730 personen bij het OCMW. Zij worden tot vier kwartalen na het einde van de activering opgevolgd.

## Traject na de start van de activering

Tabel 2 toont in welke mate de deelnemers die starten in een activeringsmaatregel ook (al dan niet in deze maatregel) aan het werk blijven. De activering van werkzoekenden bij de RVA houdt globaal langer aan dan de activering van leefloners. Op het einde van het eerste kwartaal na de start van de activering is 69% van de leefloners en 77% van de werklozen nog aan het werk, na vier kwartalen is dat respectievelijk nog 54% en 70%. Ook ontvangt 17% van de leefloners en 15% van de werklozen op het einde van het eerste kwartaal na de start van

**Tabel 2.**

Socio-economische posities een, twee, drie en vier kwartalen na de start in een activeringsmaatregel, voor personen die in 2006 een activering startten\*, België (in %)

	Oorspronkelijke instelling	Na 1 kw	Na 2 kw	Na 3 kw	Na 4 kw
<b>Werkend</b>	POD MI	69,0	71,9	69,8	54,2
	RVA	76,8	73,4	71,8	69,6
<b>Werkzoekend</b>	POD MI	7,8	4,7	5,9	19,7
	RVA	15,3	17,8	18,5	19,6
<b>Leefloon</b>	POD MI	16,7	17,1	16,6	15,0
	RVA	0,2	0,2	0,2	0,3
<b>Andere</b>	POD MI	6,5	6,6	8,0	11,4
	RVA	7,7	8,0	8,9	10,0

**Noot:** \* 42 personen combineerden een activeringsmaatregel bij OCMW en RVA. Ze werden hier buiten beschouwing gelaten.

**Bron:** Datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming, KSZ (Bewerking CSB)

de activering al opnieuw zijn uitkering. De cijfers laten niet toe uit te maken of het de werknemer of de werkgever was die een eind maakte aan de tewerkstelling. Verder valt een aanzienlijke stroom van leefloners naar de RVA op; 8% na het eerste kwartaal na de start van de activering en 20% na vier kwartalen.

De trajecten van de geactiveerden na de start van de verschillende activeringsmaatregelen vertonen grote verschillen en verschillende patronen. Het globale beeld per groep verhult aanzienlijke verschillen in werk, terugstroom en doorstroom tussen de verschillende maatregelen. Vrij kort na de start van de activering van RVA werkzoekenden is de uitval het kleinst in SINE en het doorstromingsprogramma; na vier kwartalen geven SINE en de werkhervattingstoelage de kleinste uitval. Wie na de start van de activering uitvalt als werkende, wordt voornamelijk opnieuw in de werkloosheidsverzekering teruggevonden. Slechts een zeer klein percentage doet beroep op een leefloon.

Bij de geactiveerde leefloners is de uitval vlak na de start van de activering het kleinst in artikel 60, §7, artikel 60, §7 sociale economie en het doorstromingsprogramma. De meerderheid van de geactiveerden via artikel 60, §7 en artikel 60, §7 sociale economie blijft gedurende een langere tijd aan het werk. Na vier kwartalen is bijna een kwart van de leefloners

in artikel 60, §7 en artikel 60, §7 sociale economie evenwel doorgestroomd naar de RVA als werkzoekende. We merken een grote uitval op bij de socio-professionele integratie en ACTIVA. Bij deze laatste groepen ontstaat een sterke terugstroom naar het leefloon. De leefloners kunnen hun tewerkstelling binnen het normaal economisch circuit (NEC) (via ACTIVA en de socio-professionele integratie) moeilijk behouden, zelfs tijdens de activering. Artikel 60, §7 geeft vaker een stabiele tewerkstelling tijdens de activering, maar leidt na stopzetting vaak tot een loutere doorstroom naar een RVA-uitkering.

### Traject na het einde van de activering

De werkzoekenden en leefloners die in een activeringsmaatregel actief zijn geweest, vallen uit elkaar in drie groepen. Een eerste groep is gedurende het maximaal aantal kwartalen geactiveerd geweest. Een tweede groep beëindigt de activering voortijdig, al dan niet op eigen initiatief en al dan niet om naar een andere job door te stromen. De derde groep zat in een maatregel van onbeperkte duur (al dan niet voor een beperkte groep) zoals de werkhervattingstoelage, SINE en IGU. Voor deze groep gaat het einde van de maatregel in de regel samen met het einde van de tewerkstelling. De gebruikte cijfers laten geen controle toe op mogelijke

**Tabel 3.**

Socio-economische posities een, twee, drie en vier kwartalen na het einde van een activeringsmaatregel, voor personen die in 2006 een activering beëindigen\*, België (in %)

	Oorspronkelijke instelling	Na 1 kw	Na 2 kw	Na 3 kw	Na 4 kw
<b>Werkend</b>	POD MI	27,3	27,5	30,2	32,5
	RVA	57,6	57,3	59,5	61,0
<b>Werkzoekend</b>	POD MI	40,8	39,7	37,9	35,9
	RVA	31,8	30,7	27,7	25,7
<b>Leefloon</b>	POD MI	16,1	15,7	14,3	12,9
	RVA	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Andere</b>	POD MI	15,8	17,1	17,6	18,7
	RVA	10,3	11,8	12,5	13,0

**Bron:** Datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming, KSZ (Bewerking CSB)

vervroegde uitval uit een activeringsmaatregel en moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid gehanteerd worden.

Globaal zien we opnieuw meer tewerkstelling bij de werkzoekenden dan bij de leefloners na deelname aan een activeringsmaatregel. De vroegtijdige uitval was evenwel groter binnen de groep leefloners. De cijfers mogen dan ook zeker niet gelezen worden als tewerkstellingskansen na een voleindige activering. We zien verder dat een groot aantal leefloners naar een RVA-uitkering doorstroomt (40% na een kwartaal, 36% na vier kwartalen).

Ook hier geven de verschillende maatregelen verschillende resultaten. Bij de werklozen scoort ACTIVITA met betrekking tot tewerkstelling na de activering, bij de maatregelen met een beperkte duurtijd, het best (55% is aan het werk een kwartaal na het einde van de maatregel, al dan niet in de dezelfde job). Voor wie deeltijds werkt met behoud van rechten en IGU is 64% na het wegvallen van de IGU nog aan het werk. Dit kan in een nieuwe job zijn, maar ook in eenzelfde job met uitbreiding van het aantal gewerkte uren (meer dan 90% van een voltijdse job). We zien bij deze twee maatregelen ook de kleinste terugstroom naar de oorspronkelijke uitkering. Bij SINE is na de activeringsperiode nog een 40% aan het werk, in het doorstromingsprogramma is vlak na het einde ongeveer een derde aan het werk, maar dit loopt op tot meer dan 40% vier kwartalen na het einde van de maatregel. Samen met een dalend aantal UVW's in deze groep, leiden we af dat deze groep wat tijd nodig heeft om na de activering (werkervaring opbouwen in de non-profit) een nieuwe job te vinden. Na SINE (einde van de maatregel of einde van de tewerkstelling) moeten de geactiveerden eveneens op zoek naar een andere tewerkstellingsplaats, maar in tegenstelling tot het doorstromingsprogramma, zien we hier geen stijging van het aantal werkenden doorheen de verschillende kwartalen. Een substantieel aandeel van deze groepen neemt andere posities in op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld ziekte, pensioen, niet meer actief, enzovoort). Bij de werkhervattingstoelage die voor een onbeperkte periode wordt toegekend,<sup>4</sup> zien we dat een kwartaal nadat men voor het laatst de toeslag uitbetaalde, 31% een andere uitkering heeft of niet meer actief is en 44% opnieuw een werkloosheidsuitkering ontvangt als werkzoekende. Een andere groep van 27% zou nog steeds aan het werk zijn, zonder de toeslag. Hoe

dit te rijmen valt met de regelgeving is niet duidelijk op basis van de beschikbare gegevens. Voor alle maatregelen is de doorstroom naar een OCMW leefloon quasi onbestaande.

Ook bij de geactiveerde leefloners zijn de tewerkstellingskansen na de activering sterk verschillend voor de verschillende maatregelen. Artikel 60, §7 en artikel 60, §7 sociale economie houden slechts een beperkte groep leefloners na de activering aan het werk. Mogelijk vertekend door vervroegde uitval, heeft respectievelijk slechts 23% en 21% na een kwartaal een job, wat na vier kwartalen oploopt tot 29% en 25%. Iets meer dan de helft van deze geactiveerde leefloners ontvangt na de activering een uitkering als UVW en nog eens 10% ontvangt opnieuw een leefloon. Na afloop van de socio-professionele integratie blijft nog 37% aan het werk, 12% verkrijgt een uitkering van de RVA als werkloze en 36% ontvangt opnieuw een leefloon.

Deze grote terugstroom naar leefloon suggereert enerzijds dat veel personen die met socio-professionele integratie aan de slag zijn gegaan, zelden voldoende sociale rechten opbouwen voor andere uitkeringen en anderzijds dat de socio-professionele integratie er onvoldoende in slaagt om leefloongerechtigden te laten doorstromen naar jobs met een groter verdienpotentieel, wat gegeven de tijdelijkheid van de maatregel (drie jaar) duidelijk de bedoeling is. De tewerkstellingskansen liggen, een kwartaal na het einde van de periode in activering, bij een doorstromingsprogramma met 39% hoger dan bij de voorgaande maatregelen, maar lager dan bij ACTIVITA (56%). Een groot aantal (32%) stroomt evenwel door naar een uitkering als werkloze en een 15% ontvangt opnieuw een leefloon. Ook bij ACTIVITA ontvangt 18% opnieuw een leefloon en stroomt 19% door naar de RVA.

Zowel bij werklozen als bij leefloners blijven meer mensen aan het werk na de activering wanneer men in dezelfde job aan de slag kan blijven (bijvoorbeeld bij ACTIVITA en IGU). Bij een aantal maatregelen (doorstromingsprogramma, artikel 60, §7, SINE, enzovoort) betekent het einde van de maatregel ook het einde van de tewerkstelling. De geactiveerde moet dan (al dan niet met begeleiding, waarbij de begeleiding mogelijk al start voor het einde van de maatregel) op zoek naar een nieuwe werkplek en ontvangt in afwachting een uitkering. Bij deze groepen zien we dan kleinere tewerkstellingskansen kort na het einde van de maatregel. Naarmate de tijd vordert, groeit het aantal mensen

met werk opnieuw aan, maar de tewerkstellingspercentages blijven lager dan bij de andere maatregelen. Bij personen met een leefloon zien we na de activering ook een omvangrijke groep die een werkloosheidsuitkering ontvangt van de RVA. We zien dit bij alle maatregelen, maar bij artikel 60, §7 en artikel 60, §7 sociale economie loopt dit zelfs op tot meer dan de helft van de geactiveerden. De socio-professionele integratie van leefloners houdt deelnemers moeilijk aan het werk, met een sterke uitval kort na de start van de activering en lage tewerkstellingskansen na het einde van de maatregel (hierbij is geen controle op de impact van vervroegde stopzetting mogelijk).

## Overwegingen

Deze beperkte analyse van trajecten laat zien dat activeringen bij werkloosheid en bij recht op maatschappelijk integratie via andere paden verlopen, waarbij bovendien ook de bestemmingen sterk uit elkaar lopen. Dit is minstens gedeeltelijk toe te schrijven aan de rationale van de twee stelsels en het activeringsbeleid dat ze overeenkomstig (behoren) uit (te) voeren. Beide stelsels combineren echter ook uitkeringstrekkers en werkzoekenden met sterke en zwakke arbeidsmarktprofielen, met overeenkomstige toeleidbaarheid naar de arbeidsmarkt. Het strekt tot nadenken hoe, rekening houdend met het profiel van de werklozen en de leefloners, een optimaal doelmatige en efficiënte activering tot stand kan komen.

We zien dit onderzoek als een bescheiden aanzet tot verder onderzoek op basis van een doorgedreven monitoring. Niet alleen de deelname aan activeringsmaatregelen en de erop volgende kansen op de arbeidsmarkt zijn daarbij belangrijk, maar ook de voorbereidende trajecten van toeleiding en begeleiding door de verschillende betrokken actoren moeten hierbij bekeken worden.

*Kristel Bogaerts*

*Ive Marx*

*Dieter Vandelanoot*

*Natascha Van Mechelen*

*Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck –  
Universiteit Antwerpen*

## Noten

1. Volgende maatregelen worden in aanmerking genomen: inkomensgarantie-uitkering (IGU), vrijstelling bij het volgen van studies en een beroepsopleiding, tewerkstelling met PWA cheques, Werkhervattingstoeslag, ACTIVA start, sociale inschakelingseconomie (SINE), ACTIVA + ACTIVA PVP + ACTIVA Plus, Doorstromingsprogramma, artikel 60, §7, artikel 60, §7 sociale economie, artikel 61, invoeginterim.
2. In een activeringsmaatregel op moment Q, maar nog geen activering op Q-1 en Q-2.
3. In een activeringsmaatregel op moment Q, maar geen activering meer op Q+1 en Q+2.
4. Bij werkhervatting na 30 april 2009 is ook een tijdelijke toeslag mogelijk van 12 maanden, verlengbaar tot 36 maanden.

## Bibliografie

- Martin, J.P. 2000. *What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences*. OECD Economic Studies, 30 (1), 79-107.
- OESO. 2007. *Chapter 5: Activating the unemployed: what countries do*. OECD Employment Outlook.
- POD Maatschappelijke Integratie 2006. *Overzicht van de tewerkstellingsmaatregelen voor gerechtigden op maatschappelijke integratie of een financiële maatschappelijke hulp*. Brussel.
- RVA. 2009. Infobladen (online). <http://www.rva.be/home/MenuNL.htm>