

SPOTLIGHT

Tewerkstellings- en
opleidingsmaatregelen
onderhevig aan de
Zesde Staatshervorming
(update)



RVA studie

Spotlight:

Tewerkstellings- en
opleidingsmaatregelen
onderhevig aan de
Zesde Staatshervorming
(update)

De RVA-studie

Spotlight: Teverkstellings- en opleidingsmaatregelen onderhevig aan de Zesde Staatshervorming (update)

is een publicatie uitgegeven door de RVA:

Keizerslaan 7
1000 Brussel
Tel. 02 515 44 44

Auteurs :

Michiel Segaeert,
Nathalie Nuyts.

Hoofdredacteur:

Michiel Segaeert.

Verantwoordelijke uitgever:

Jean-Marc Vandenberghe.

Verantwoordelijke publicatie:

Hugo Boonaert,
Janick Pirard.

Bijzondere dank aan:

Sébastien Votquenne,

Hebben ook meegewerkt aan deze studie:

Leen Vranckx,
Hilde Geeraers
Brendan Verdonck,
David Sauwens,
Sébastien Malevez,
Jochen Vandekerckhove,
Jonathan Godfroid,
Georges Martens,
Oscar Gwiza,
Béatrice Depas,
Carline Saucez,
Martine Vereeken,
Jaro Lenaerts.

Vormgeving:

Grafische dienst - directie Communicatie

Drukwerk:

dienst Drukkerij - directie Communicatie

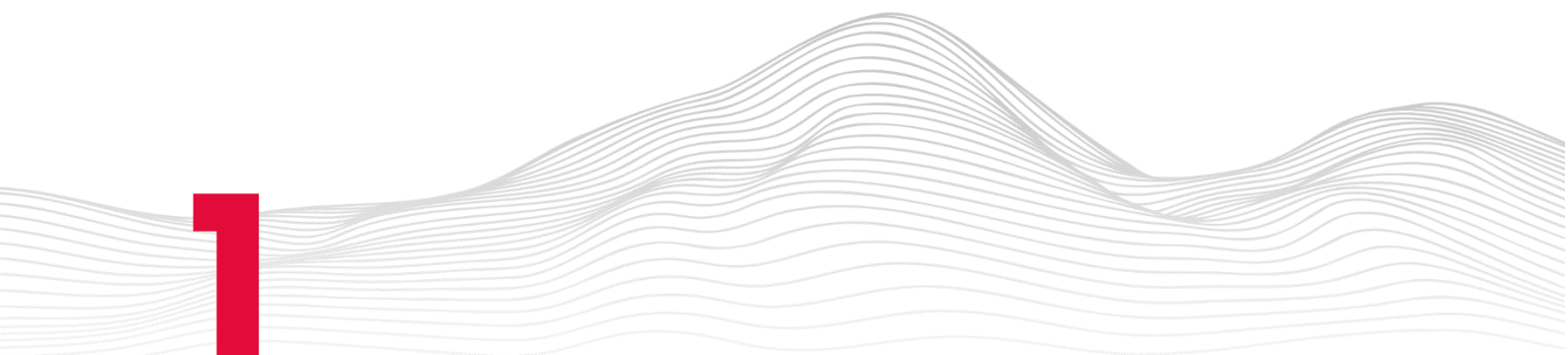
De gedeeltelijke of volledige overname van de teksten is slechts toegestaan met de schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISSN 2952-8259 (print)

ISSN 2952-8267 (online)

INHOUDSTAFEL

1	Inleiding	5
2	Premies en toeslagen	7
3	Vrijstellingen.....	9
4	Bonussen	13
5	Activeringsmaatregelen	15
6	Impact van de bevoegdheidsoverdrachten	17
7	Te onthouden.....	19
8	Bibliografie	21
9	Bijlage: beschrijving van de behandelde tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen.....	23
10	Lijst van grafieken en tabellen	27



1

INLEIDING

Op 1 juli 2014 werden in het kader van de Zesde Staatshervorming verschillende bevoegdheden over tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen juridisch gezien overgedragen van de RVA naar het gewestelijke niveau. Ca. tien jaar later maken we een balans op van dit proces. Het is uiteraard niet de rol van de RVA om overgedragen bevoegdheden te evalueren. Evenwel moet de RVA zich verantwoorden voor de ontwikkelingen die plaatsvinden bij de betalingen waarvoor de dienst gemachtigd blijft. Hiertoe moet de dienst ook toelichting verschaffen bij de achtergrond van de desbetreffende statistieken en de context die de evolutie ervan beïnvloedt. In 2017 en 2019 verschenen in die zin reeds publicaties die de impact van de Zesde Staatshervorming op de statistieken van de tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen aantoonde. Met de huidige update willen we de situatie op het einde van 2023 verklaren. Uiteraard beperkt de analyse zich bijgevolg tot de context van de maatregelen waarover de RVA bevoegd was voor de staatshervorming en beoogt geen evaluatie van overige regionale of federale maatregelen.

Wanneer we de 10 jaar sinds de theoretische overdracht in kaart willen brengen, is het echter belangrijk voor ogen te houden dat dit proces in de praktijk nog steeds niet volledig is voltooid. De reden hiervoor is dat tot de gewestelijke diensten voorbereid zijn op een operationele overdracht, de RVA met het oog op het continuïteitsbeginsel het dagelijkse beheer blijft uitoefenen voor deze materies. Algemeen zien we dat de overnames niet voor elk gewest op hetzelfde moment of aan hetzelfde tempo gebeurden. De eerste overdrachten vonden plaats in 2016. In 2022 nam het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als eerste alle overgedragen bevoegdheden geheel of gedeeltelijk operationeel over. In 2023 volgde het Vlaams Gewest. Voor het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap is de operationele overdracht tot op heden nog niet voor alle bevoegdheden voltooid.

De tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen¹ kunnen worden opgesplitst in vier categorieën, die we in wat volgt elk in detail zullen bekijken. De **premies en toeslagen** en de **bonussen** zijn maatregelen waarvoor na de overname de regionale instanties bevoegd zijn voor zowel de regelgeving

¹ Deze publicatie behandelt niet de stelsels die op het federale niveau behouden blijven (de tewerkgestelden in een beschermde werkplaats en de PWA-vrijstelling). Gezien de statistische invalshoek, worden ook die maatregelen buiten beschouwing gelaten die de facto reeds waren uitgedoofd en daardoor al bij de bevoegdheids-overdracht niet langer zichtbaar waren in de statistieken (= minder dan één betaling per maand over het hele land), zoals de mobiliteitstoeslag.

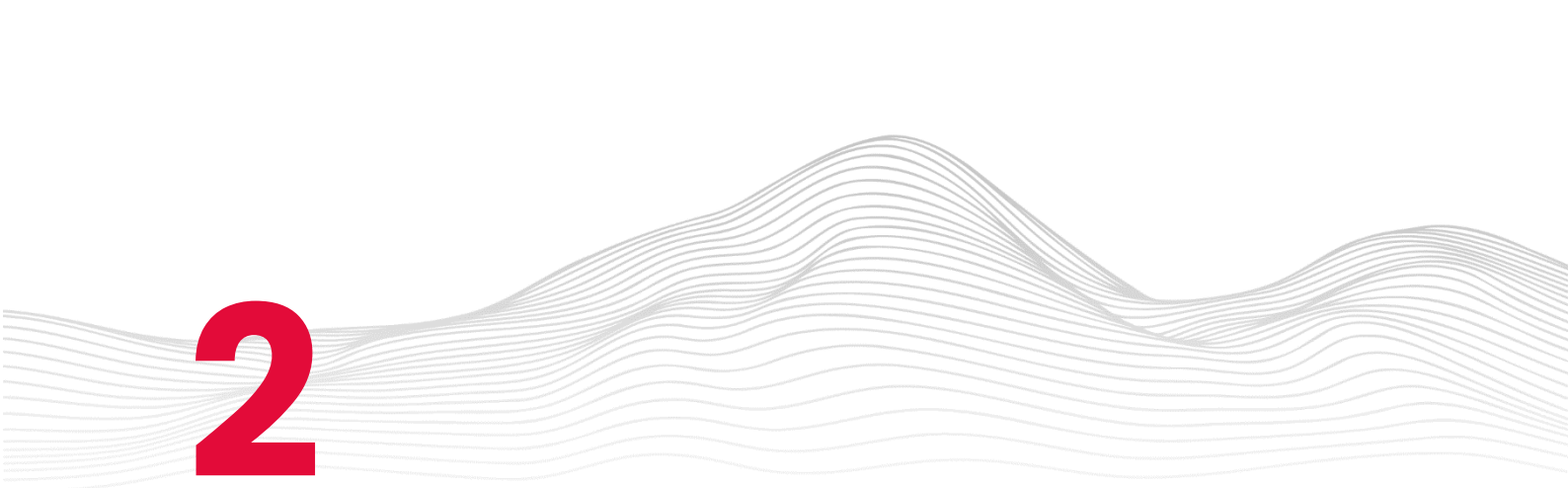
als voor de uitvoering. In het geval van **de vrijstellingen van inschrijving als werkzoekende voor het volgen van studies, opleidingen of stages** is de bevoegdheidsoverdracht beperkt tot de toekenningen en bepaalde aspecten van de reglementering, maar blijft de RVA bevoegd voor de uitkeringen. Voor de **activeringsmaatregelen** bestond de overdracht aan de regionale instanties uit de regelgeving en attestering voor deze maatregelen.

Vergelijken we het aantal betalingen in 2023 met die in 2015 (het laatste volledige jaar zonder overnames), dan zien we dat het aantal betalingen binnen de RVA-statistieken is gedaald met 47%. De bonussen zijn op federaal niveau volledig uitgedoofd, terwijl de betalingen voor premies en toeslagen er sterk zijn gereduceerd (-89%). De maatregelen waar de RVA bevoegd blijft voor de uitbetaling van de uitkering, zijn veel minder gedaald: -31% voor de vrijstellingen en -42% voor de activeringsmaatregelen. In de volgende delen bekijken we de evoluties van elk van de categorieën in meer detail.

Evolutie van het aantal betalingen (uitgevoerd door de RVA) voor de tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen die onderworpen zijn aan de Zesde Staatshervorming

Gra. 1.1





2

PREMIES EN TOESLAGEN

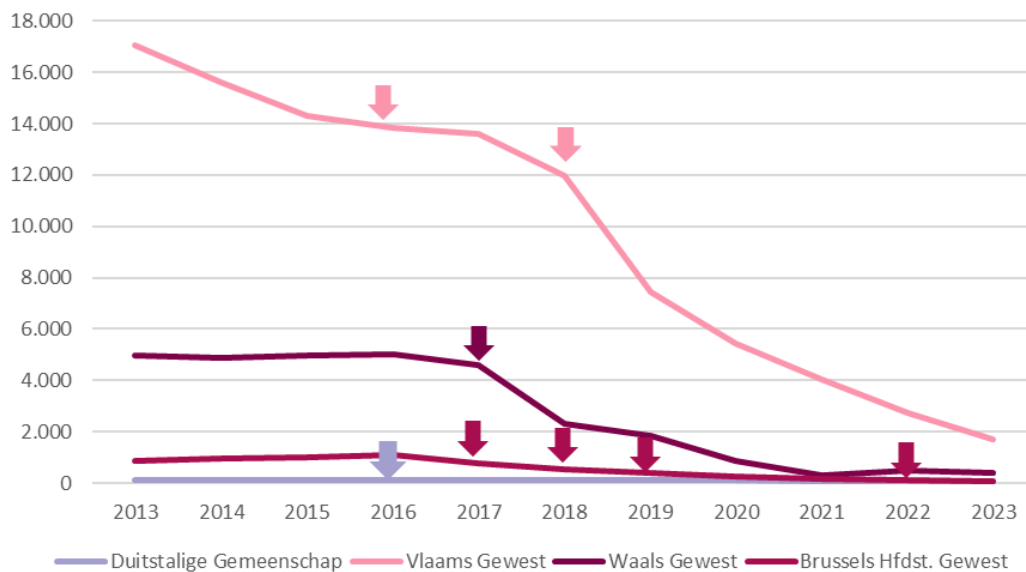
De overdracht van de premies en toeslagen omvat de bevoegdheid inzake de reglementering, attestatie en uitbetaling. Grafiek 2 en tabel 1 geven een overzicht van de evolutie van de bevoegdheids-overdracht van de premies en toeslagen. In de grafiek zien we het aantal fysieke eenheden per jaar per gewest. De pijlen duiden op de jaren waarin er één of meerdere overdrachten hebben plaatsgevonden. Tabel 1 geeft per premie of toeslag en per gewest de exacte datum van overdracht, de status van de overdracht (bijvoorbeeld geschrapt) en geeft een indicatie of er nog een betaling voor is uitgevoerd in 2023.

In 2015 werden er in totaal door de RVA gemiddeld 20.385 betalingen per maand verricht voor de premies en toelagen. In 2023 is het aantal betalingen sterk gedaald, naar 2.232 per maand (-89%). Het Vlaams Gewest heeft alle maatregelen na overname geschrapt. Het Brussels Hoofdstedelijk gewest heeft alle maatregelen, met uitzondering van de opleidingsuitkering geschrapt. Het Waals Gewest heeft alle maatregelen geschrapt, met uitzondering van de kinderopvangtoeslag die nog niet operationeel is overgenomen. De Duitstalige Gemeenschap heeft nog drie maatregelen niet operationeel overgenomen: de opleidingsuitkering, de stage-uitkering en de werkhervattingstoeslag. De andere maatregelen zijn overgenomen en geschrapt.

De betalingen die de RVA in 2023 nog uitvoert betreffen de uitdovende werkhervattingstoeslag in het Vlaams Gewest en Brussels Hoofdstedelijk Gewest alsook de nog niet overgenomen maatregelen van het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap.

Evolutie van het aantal betalingen voor premies en toeslagen per gewest. (Pijlen duiden momenten van bevoegdheidsoverdrachten aan)

Gra. 2.I



Bevoegdheidsoverdrachten per gewest en maatregel: moment en status van overdracht

Tab. 2.I

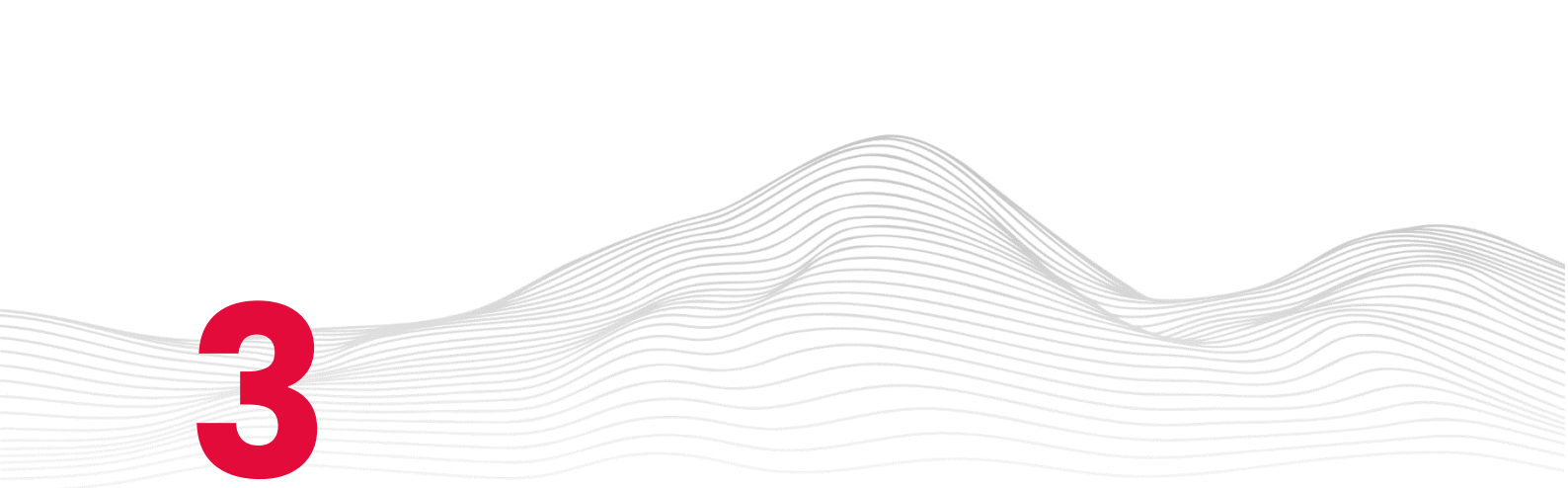
	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels H. Gewest	Duitst. Gemeenschap
Opleidingsuitkering	01.09.2018 *	01.07.2017 -	01.04.2022 ^	
Stage-uitkering	01.09.2018 *	01.07.2017 -	01.01.2017 *	
Vestigingsuitkering	01.01.2018 -	01.07.2017 -	01.01.2018 *	01.07.2016 -
Werkhervattings toeslag (loontrekkende, zelfstandige en activiteitencoöperatie)	15.03.2018 *	01.07.2017 -	01.10.2017 -	
Premie laatste maand beroepsopleiding	01.05.2016 -	01.07.2017 -	01.10.2017 -	01.07.2016 -
Kinderopvangtoeslag	01.01.2018 -		01.07.2019 -	01.07.2016 -
PWA-opleidingstoeslag	01.01.2018 -	01.07.2017 -	01.10.2017 -	01.07.2016 -
Overstappremie	01.09.2016 -	01.07.2017 -	01.10.2017 -	01.07.2016 -

- Geschrapt

* Geschrapt en vervangen door andere (bestaande) maatregel

^ (Deels) operationeel overgenomen door regionale instantie

■ Betalingen in 2023 uitgevoerd door de RVA



3

VRIJSTELLINGEN²

De gewestelijke diensten kregen in het kader van de Zesde Staatshervorming de bevoegdheid om de vrijstellingen betreffende de inschrijving als werkzoekende omwille van een opleidingsmaatregel of stage toe te kennen en bepaalde aspecten van de reglementering te beheren. Aangezien de betrokkenen betalingen ontvangen in het kader van de werkloosheidsuitkering, blijven deze maatregelen deel uitmaken van de RVA-statistieken. De stelsels van vrijstellingen voor het volgen van studies, opleidingen en stages werden overgedragen zonder fundamentele wijzigingen³. Een recente studie van de RVA (Votquenne, 2023) toont aan dat na de overdracht de gewesten het federaal kader hebben overgenomen en behouden, maar hun eigen accenten in het beleid leggen door bepaalde vrijstellingsartikelen meer of minder te gebruiken of door nieuwe vrijstellingsartikelen te creëren. De studie toont bovendien aan dat de vrijstelling voor opleidingen algemeen een positieve tot zeer positieve invloed hebben op de tewerkstellingskansen en het algemeen welzijn van de betrokken werklozen.

In 2015 werden gemiddeld maandelijks 39.767 betalingen verricht aan werklozen die waren vrijgesteld van de inschrijving als werkzoekende omwille van een opleidingsmaatregel of stage. Dat aantal daalde in 2023 met 31% tot 27.631 betalingen per maand. Die daling komt voor een deel voort uit de algemene daling van het aantal vergoede werklozen. De daling van het aantal vrijgestelden is echter scherper dan die van de algemene vergoede werkloosheid.

² NB: In de monitoringspublicaties van de RVA worden de statistische reeksen voor deze vrijstellingen gepubliceerd naast die van de PWA-vrijstelling. De PWA-vrijstelling werd niet overgedragen, maar kende vanaf 1 januari 2016 een belangrijke hervorming. Ze werd beperkt tot de PWA-vrijstellingen beoogd in artikel 79, §4 bis, 2e lid (180 PWA-uren + 33% permanente arbeidsongeschiktheid) en artikel 79ter, §5 (activiteit als PVP).

³ Hierbij is de nuance vermeldenswaard dat in het Vlaams en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de vrijgestelde werklozen sinds de hervorming geregistreerd blijven als werkzoekenden, maar worden vrijgesteld van actief zoekgedrag naar werk.

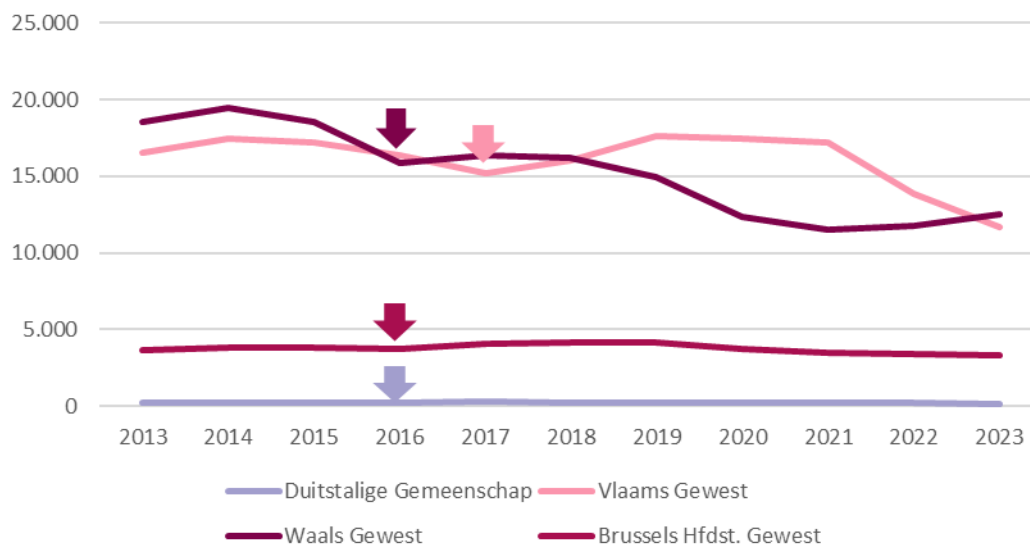
Als deel van de bevoegdheidsoverdracht werd een responsabiliseringsmechanisme voorzien (het zogenaamde artikel 35 nonies), dat een bovengrens bepaalde voor het aantal werkloosheidsdagen dat de gewestelijke instanties van een vrijstelling mogen voorzien. Concreet werd de bovengrens vastgelegd op 12% van het totaal aantal vergoede dagen werkloosheid per jaar. Het mechanisme beoogt het vermijden van een mogelijk onevenwicht, als één van de instanties de vrijstellingen zou inzetten om de aantallen werkzoekende werklozen als het ware artificieel te laten afnemen. De RVA volgt dit responsabiliseringsmechanisme op.

Uit de definitieve data die moet gelden voor de opvolging van het responsabiliseringsmechanisme blijkt dat de verhouding van het aantal vrijstellingen tot het aantal werklozen sinds het eerste jaar van de bevoegdheidsoverdracht is afgenomen bij alle bevoegde instanties, met uitzondering het Brussels Hoofdstedelijke Gewest (dat daarmee vanuit de laagste beginpositie een inhaalbeweging maakte) (grafiek 4). De grootste daling in de periode 2016-2023 zien we bij de Duitstalige Gemeenschap⁴ (-3,5 procentpunten), gevolgd door het Vlaams Gewest (-2,6 procentpunten) en het Waals Gewest (-1,2 procentpunten). De negatieve tendens bij de meeste instanties is ongetwijfeld deels veroorzaakt door verstoringen omwille van de pandemie, al zien we ook vóór 2020 in bepaalde jaren al een terugval en lijkt er sinds het uitdoven van de pandemie weinig herstel te zijn ingezet. Op dit moment ligt het relatieve aandeel van vrijstellingen voor opleidingen dan ook relatief laag. Voor de gehele periode sinds de bevoegdheidsoverdracht bleef het aandeel sowieso ver onder de bovengrens van 12%.

⁴ Hierbij moet uiteraard wel rekening worden gehouden met het veel kleinere aantal werklozen t.o.v. de andere regionale instellingen. Dit zorgt ervoor dat de percentages sterker kunnen worden beïnvloed door toevalsfactoren en bijgevolg volatieler zijn.

Evolutie van het aantal betalingen van werkloosheidsuitkeringen met een vrijstelling per gewest. (Pijlen duiden momenten van bevoegdheidsoverdrachten aan)

Gra. 3.I



Bevoegdheidsoverdrachten per gewest en maatregel: moment en status van overdracht

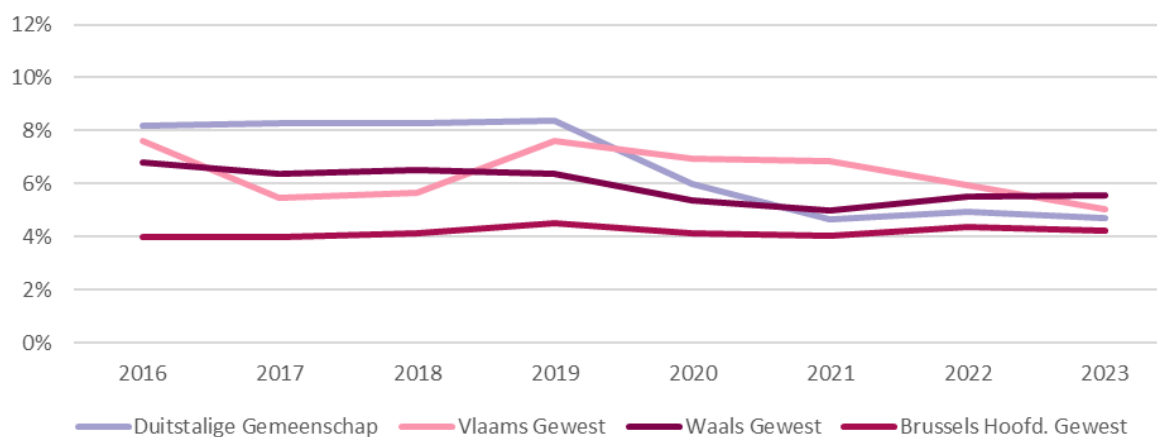
Tab. 3.I

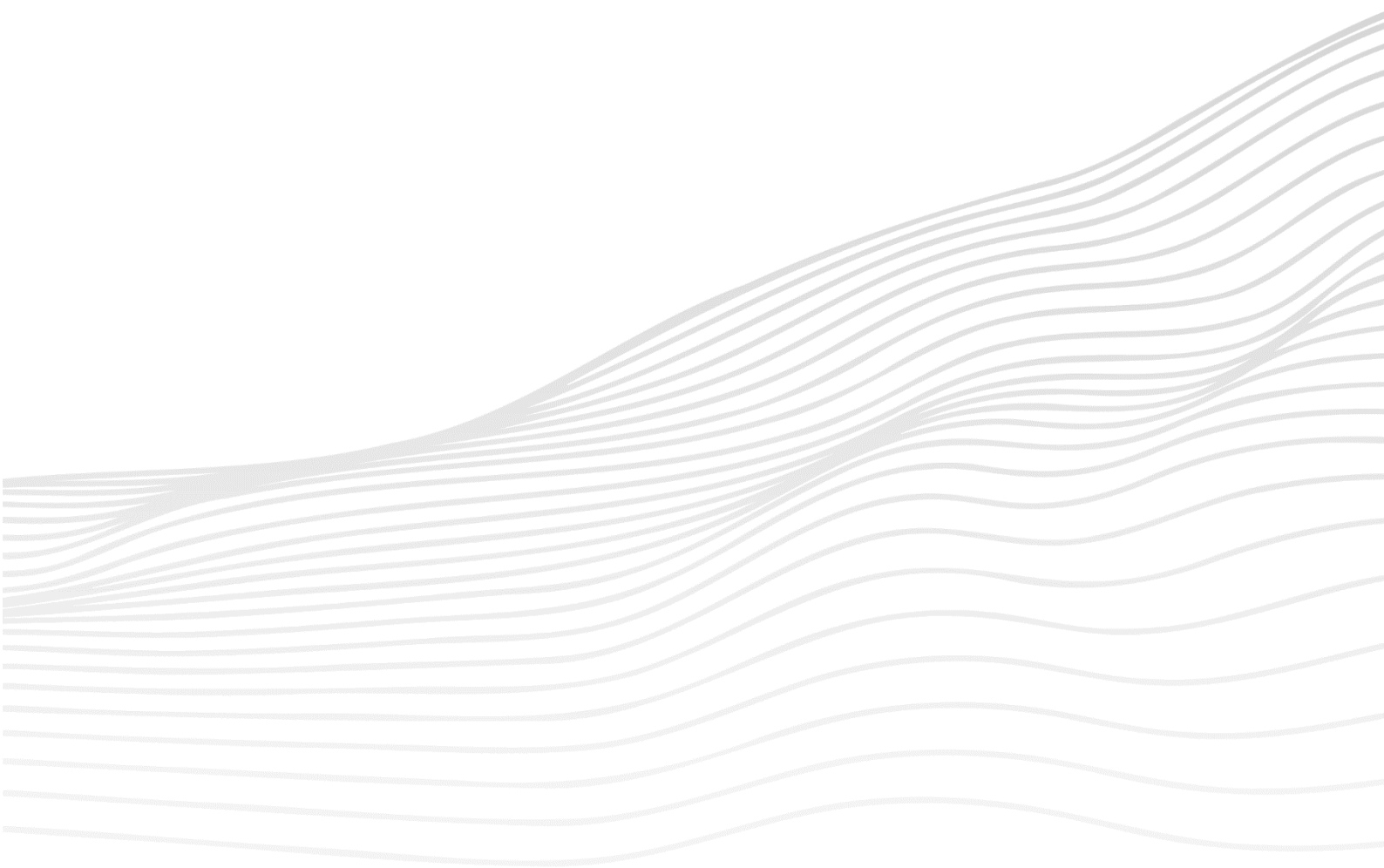
	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels H. Gewest	Duitst. Gemeenschap
Vrijstellingen voor het volgen van studies, opleidingen en stages	01.01.2017 °	01.01.2016 °	01.03.2016 °	01.01.2016 °

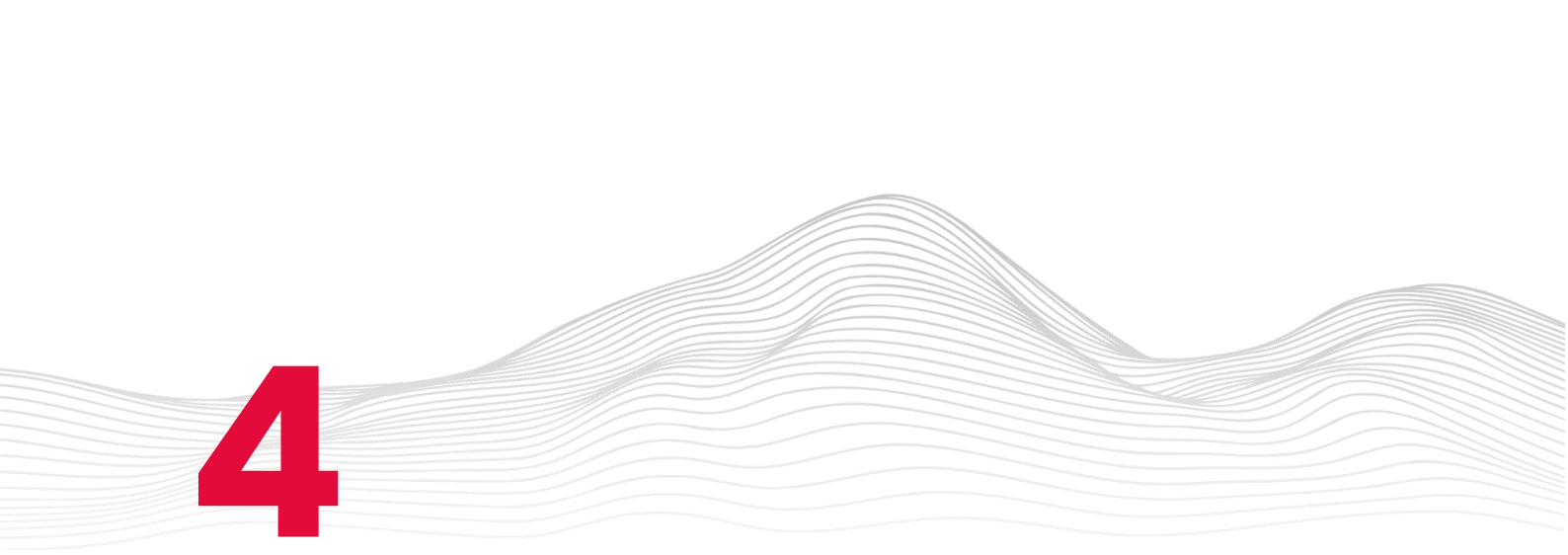
° Regelgeving regionaal - uitvoering regionaal + federaal

Ratio vrijstellingen – volledige werkloosheid per gewest (art 35 nonies)

Gra. 3.II







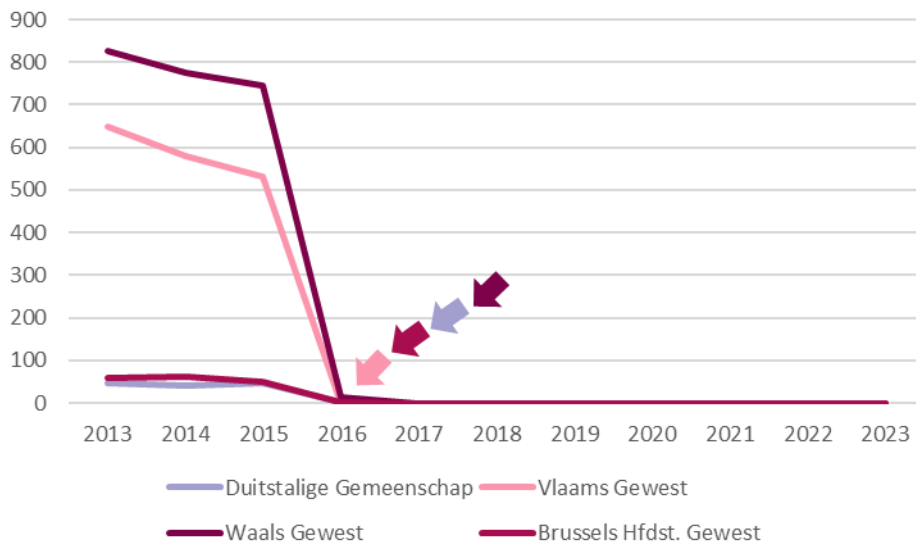
4

BONUSSEN

De bonussen omvatten de stagebonus en de startbonus. Voor deze materies, waarvoor in 2015 in totaal gemiddeld 1.369 betalingen per maand gebeurden, vond de overdracht bij alle gewestelijke diensten plaats op 01.01.2016. Beide bonussen werden zonder grote wijzigingen overgedragen naar het gewestelijke niveau op het vlak van reglementering, attestatie en uitbetaling. Aangezien de gewestelijke instanties vanaf 01.01.2016 als operator voor de betalingen optreden, zijn deze maatregelen binnen de RVA-statistieken sinds 2017 uitgedoofd.

Evolutie van het aantal betalingen voor de bonussen per gewest. (Pijlen duiden momenten van bevoegdheidsoverdrachten aan)

Gra. 4.I

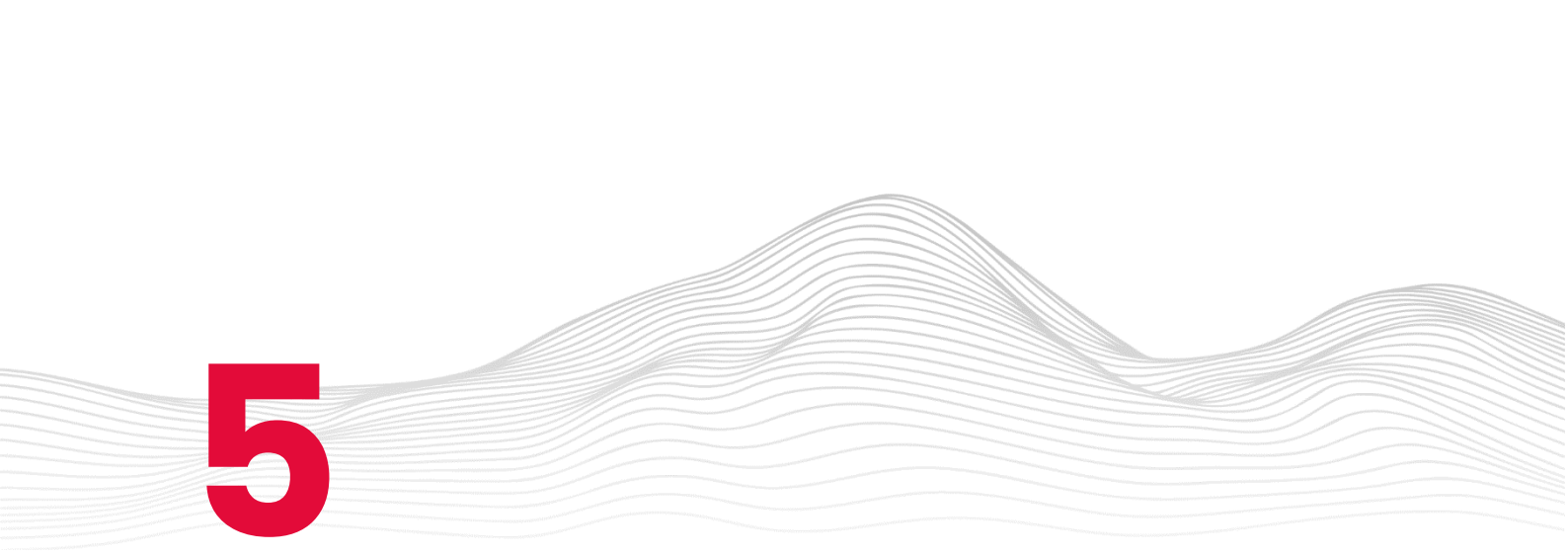


Bevoegdheidsoverdrachten per gewest en maatregel: moment en status van overdracht

Tab. 4.I

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels H. Gewest	Duitst. Gemeenschap
Start- en stagebonus	01.01.2016 ^	01.01.2016 ^	01.01.2016 ^	01.01.2016 ^

^ (Deels) operationeel overgenomen door regionale instantie



5

ACTIVERINGSMAATREGELEN

De overdracht van de activeringsmaatregelen (doorstromingsprogramma, SINE en Activa) omvat de attestatie en bepaalde aspecten van de reglementering. Voor de betalingen blijft de RVA bevoegd. In 2015 werden er gemiddeld 52.517 betalingen per maand verricht. Dat aantal daalde in 2023 met 42% tot 30.390 betalingen.

De doorstromingsprogramma's zijn door elk gewest overgenomen en afgevoerd. Er waren hiervoor in 2023 geen betalingen meer.

SINE is ondertussen overgedragen naar en afgeschaft door de Duitstalige gemeenschap, het Vlaams Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Er zijn in 2023 betalingen uitgevoerd door de RVA voor dit stelsel voor alle gewesten, uitgezonderd het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

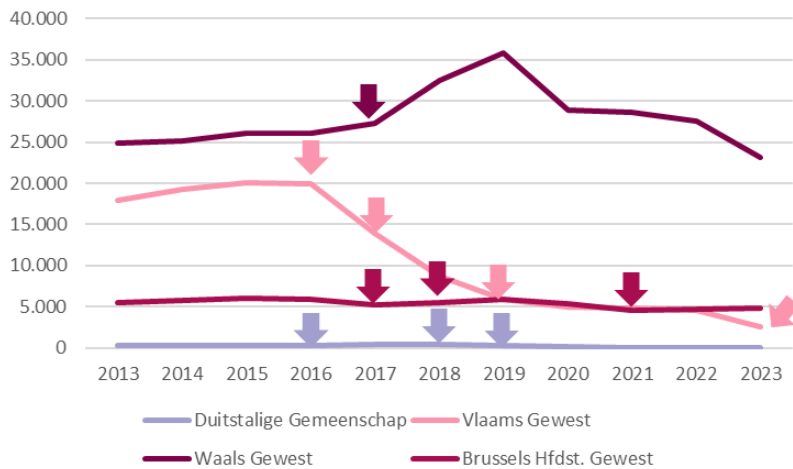
De gewestelijke diensten maakten verschillende beleidskeuzes voor de Activamaatregelen. Het Vlaams Gewest koos ervoor om Activa Start (1 juli 2016) en Activaplan (1 januari 2017) volledig af te voeren en te integreren in andere stelsels of strategieën (o.a. die gebaseerd op de verminderde RSZ-bijdragen). De Duitstalige Gemeenschap heeft de Activaregeling vanaf 1 januari 2019 volledig opgeheven. Deze statistiek is voor beide dan ook uitdovend. Het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bleven aanvankelijk de federale regelgeving ongewijzigd toepassen na de operationele overdracht. Vanaf 1 juli 2017 heeft het Waals Gewest, na de reglementaire overdracht,

Activa vervangen door een nieuw stelsel, 'Plan Impulsion', dat op 01.01.2019 deels terug werd afgeschaft. Ook voor dit nieuwe plan blijft de RVA operationeel verantwoordelijk voor de uitvoering van de betalingen. De maatregelen in kwestie blijven dan ook voorkomen in de RVA-statistieken. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest koos ervoor Activa Start af te voeren en **Activaplan om te vormen in 'Activa Brussels' vanaf 1 oktober 2017**. Hier geldt ook dat de RVA operator is voor het nieuwe stelsel.

De enige Activamaatregel die aanvankelijk op federaal niveau behouden werd, is Activa PVP (preventie- en veiligheidsagenten). Hoewel de RVA de operationele verantwoordelijkheid behield, werd dit stelsel op budgettair vlak overgedragen naar de FOD Binnenlandse Zaken. Deze voorzag vanaf 1 januari 2018 een nieuwe federale regeling die Activa PVP verving. In het kader van deze nieuwe regeling ontvangen de gemeenten met een veiligheids- en preventieplan een toelage. De gemeenten betalen zelf het volledige loon van de stadswachten. Om de afschaffing van het oude Activa PVP-stelsel te kunnen uitvoeren, werd het alsnog overgedragen naar de gewesten, waar het werd opgeheven zonder overgangsmaatregelen. Enkel het Vlaams Gewest koos initieel ervoor Activa PVP te behouden, waarbij de RVA als operator optrad. Op 01.07.2019 is echter ook beslist het stelsel te schrappen. Sindsdien zijn er geen betalingen meer voor dit stelsel.

Evolutie van het aantal betalingen voor de activeringsmaatregelen per gewest. (Pijlen duiden momenten van bevoegdheidsoverdrachten aan)

Gra. 5.I



Bevoegdheidsoverdrachten per gewest en maatregel: moment en status van overdracht

Tab. 5.I

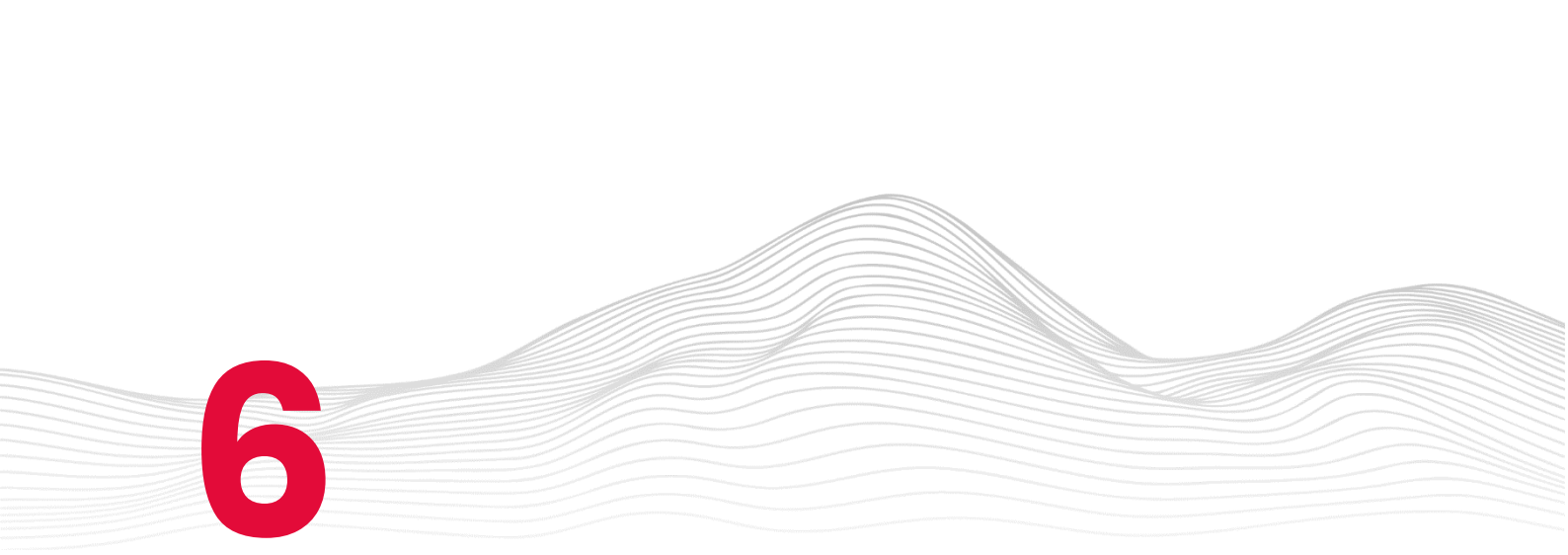
	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels H. Gewest	Duitst. Gemeenschap
Doorstromingsprogramma	01.01.2017 -	01.07.2017 -	01.01.2021 -	01.10.2016 -
SINE	01.07.2023 -		01.01.2021 -	01.01.2019 -
Activa				
ACTIVA	01.01.2017 -	01.07.2017 *°	01.10.2017 *°	01.01.2019 -
ACTIVA PVP	01.07.2019 -	01.07.2017 -	01.01.2018 -	01.01.2018 -
ACTIVA START	01.07.2016 -	01.07.2017 *°	01.10.2017 -	01.01.2019 -

- Geschrapt

* Geschrapt en vervangen door andere (bestaande) maatregel

° Regelgeving regionaal - uitvoering regionaal + federaal

■ Betalingen in 2023 uitgevoerd door de RVA



6

IMPACT VAN DE BEVOEGDHEIDSOVERDRACHTEN

De bevoegdheidsoverdracht verliep in de voorbije tien jaren stapsgewijs, met voorlopig 19 verschillende momenten waarin er overdrachten hebben plaatsgevonden. Het tempo van overdracht wordt bepaald door de gewestelijke instanties zelf, naargelang hun voorbereiding om de overdracht in de praktijk te brengen. Het langdurige verloop lijkt in die zin dan ook in de lijn te liggen van een aantal externe audits bij de regionale instanties, die wijzen op bijkomende organisatorische uitdagingen waarmee deze administraties kampen bij dergelijke bevoegdheden en die verdere aandacht vragen. Zo kwam uit een audit in opdracht van het Vlaams Parlement naar voor dat de uitvoering van het doelgroepenbeleid verder geoptimaliseerd moet worden om een overaanbod voor sommige groepen weg te werken en tegemoet te komen aan de noden van alle doelgroepen (Rekenhof, 2021). Ook een recentere audit in opdracht van de Vlaamse Overheid wijst op bepaalde knelpunten voor het doelgroepenbeleid en een soms onduidelijk geworden takenpakket (Bleus, 2024). In audits van Forem (Rekenhof, 2020) en Actiris (Rekenhof, 2023) wijst men op de nood aan een beter inzicht in de competenties en noden van werkzoekenden, zodat men meer gericht de tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen kan inzetten.

Voor de RVA betroffen de overdrachten niet uitsluitend een daling van de werklast, aangezien de uiteenlopende timing en aanpak leidden tot een

verhoogde complexiteit. Doordat de overnames niet voor alle gewesten simultaan verliepen, bleef de RVA ervoor verantwoordelijk om voor eenzelfde maatregel meerdere keren de informatiebladen gericht aan de burgers, de instructies en onderrichtingen voor het personeel, alsook de technische omgeving aan te passen om de rechtszekerheid en het continuïteitsprincipe te waarborgen. Binnen de federale administratie moest bovendien rekening worden gehouden met telkens wijzigende regelgevingen naargelang het gewest. De bijkomende complexiteit qua regelgeving heeft niet alleen een weerslag op de maatregelen waarbij de RVA operationeel betrokken bleef (zoals de vrijstellingen en activa), maar ook bij de geschrapte maatregelen waarvoor de RVA de reeds bestaande gevallen moet blijven uitbetalen tot het einde van hun recht.

De verhoogde complexiteit geldt niet alleen voor de betrokken administraties. Ook voor de betrokken burgers en werkgevers blijkt er een impact, voornamelijk bij een verhuis naar een ander gewest of een tewerkstelling in een ander gewest dan die van woonplaats. Een verhuis naar een ander gewest heeft in sommige gevallen het resultaat dat een maatregel voor de betrokkene meteen stopt (Activa), terwijl andere maatregelen verder door blijven lopen (bijvoorbeeld de opleidingsuitkering, die doorloopt tot het einde van de

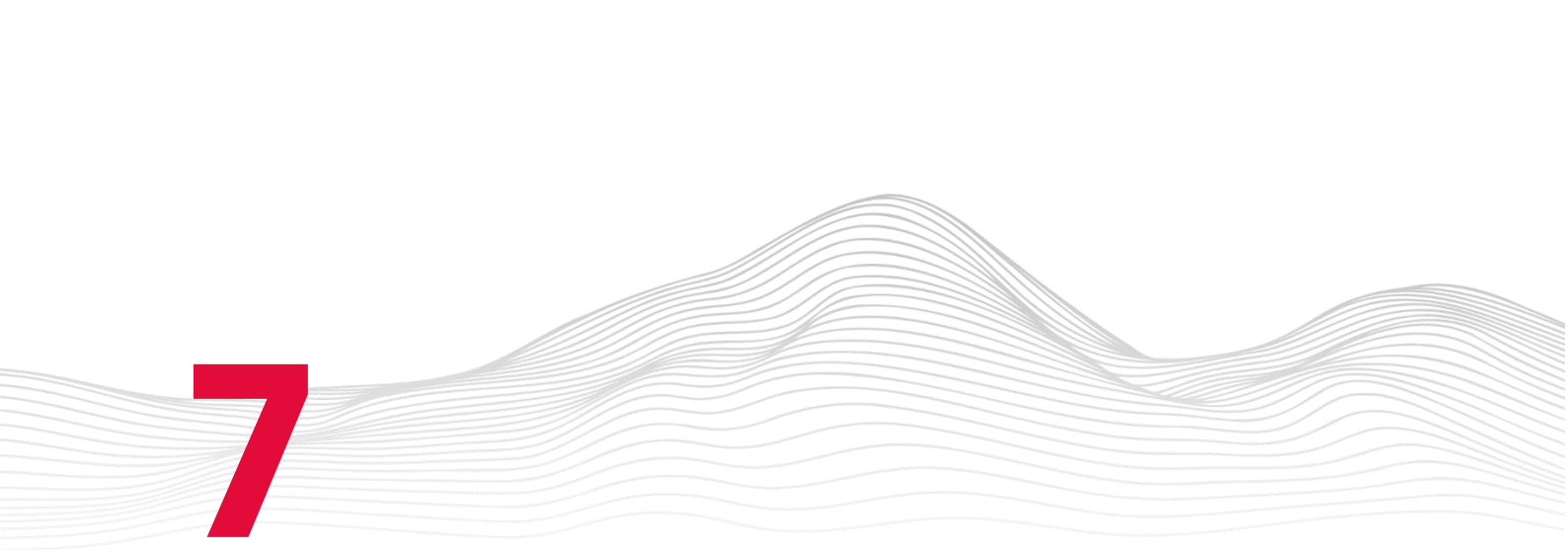
opleiding). Het bestaan van een tewerkstellingsmaatregel in het gewest van woonplaats, die is afgevoerd in de andere gewesten, riskeert dan weer de interregionale mobiliteit te beknotten. Eén van de genoemde audits (Rekenhof, 2023) vestigde er aandacht op dat informatie over jobs en opleidingen meer over de gewestelijke grenzen heen moet vloeien, zodat deze grenzen niet bestendig worden in de arbeidsmarkt. De regionale instanties trachten hieraan tegemoet te komen door onderlinge bilaterale samenwerkingsverbanden.

De risico's van het bestendigen van regionale grenzen en versnipperd beleid voor de mobiliteit van werklozen en de economische activiteit, zijn bekend vanuit de internationale context (IOE, 2017, p. 50) (De Leus, 2017, pp. 112-118) (Van de Calseyde, 2017). Dit roept de vraag op of die dynamiek ook binnen de Belgische landgrenzen dreigt zichtbaar te worden (Van de Calseyde, 2023). Een blik op het effect van de regionalisering op de benutting van de activeringsmaatregelen door multiregionale bedrijven kan hiertoe een indicatie geven.

In 2015 waren er 1.385 multiregionale werkgevers (5% van het totale aantal bedrijven met geactiveerd personeel) die werknemers uit meerdere gewesten tewerkstelden via een activeringsmaatregel. Het gaat om grotere bedrijven, die in 2015 bijna 1/3 van de tewerkstelling via activering van doelgroepen vertegenwoordigde. In 2023 zakt dit aandeel werkgevers naar 2%, met nog slechts 14% van de betalingen gelinkt aan multiregionale bedrijven. We zien dus een halvering van het aandeel werkgevers dat in meerdere gewesten personen tewerkstelt via de tewerkstellingsmaatregelen, hoewel dergelijke nog altijd betalingen kennen in alle gewesten. De

grote werkgevers, die zorgen voor tewerkstelling in meerdere gewesten, lijken in de nasleep van de staatshervorming instinctief of bewust relatief terughoudender om specifieke doelgroepen tewerk te stellen via activeringsmaatregelen. Dit kan mee een verklaring bieden voor een aantal dalende tendensen, of op zijn minst voor het uitblijven van bepaalde vormen van herstel na de coronaperiode.

Het algemeen afnemende aandeel werklozen met een vrijstelling voor opleiding of stage is ten slotte ook een markante evolutie die de nodige aandacht verdient. Vlak na de overdracht van deze bevoegdheid bestond namelijk bij bepaalde regionale actoren de vrees dat het maximum van 12% vrijstellingen bepaald door dit responsabiliseringsmechanisme de activerings- en opleidingsmogelijkheden van werklozen riskeerde af te remmen (Leroy, 2017). Bij een constante hoeveelheid vrijgestelde opleidingen binnen een afnemende groep werklozen zou dit percentage inderdaad een merkbare stijging moeten hebben gekend, wat had kunnen leiden tot het gesignaleerde risico. We kunnen echter vaststellen dat het aandeel vrijgestelde opleidingen voor elk van de gewestelijke instanties ondanks het dalende aantal werklozen momenteel onder de helft van de responsabiliseringsnorm ligt. De onderbenutting van deze bevoegdheid t.o.v. de voorziene marge riskeert vooral de structurele werkloosheid te bestendigen. Gezien de sterk positieve impact van deze vrijstellingen op de tewerkstellingskansen van de betrokkenen en het wereldwijd groeiende tekort aan relevante arbeidsmarktvaardigheden, lijkt volgens de bovenstaande logica dan ook eerder het ontbreken van een ondergrens inzake vrijstelling voor opleidingen op een mogelijk hiaat bij de organisatie van de bevoegdheidsoverdracht.



7

TE ONTHOUDEN

De Zesde Staatshervorming gaf de gewesten de mogelijkheid bevoegdheden over te nemen voor belangrijke instrumenten voor het arbeidsmarktbeleid, zoals de activering in het doelgroepenbeleid vanaf 1 april 2014. De implementering van deze bevoegdheidsoverdracht, waarvoor de gewestelijke instanties het ritme konden bepalen naargelang de voltooiing van hun voorbereidingen, kent een **langdurig en fragmentair verloop**: de eerste reële overdrachten gebeurden na ca. 2 jaar, de eerste volledige overdracht (naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) na ca. 8 jaar. Tien jaar na de staatshervorming zijn nog niet alle bevoegdheden volledig overgenomen door de gewestelijke instanties.

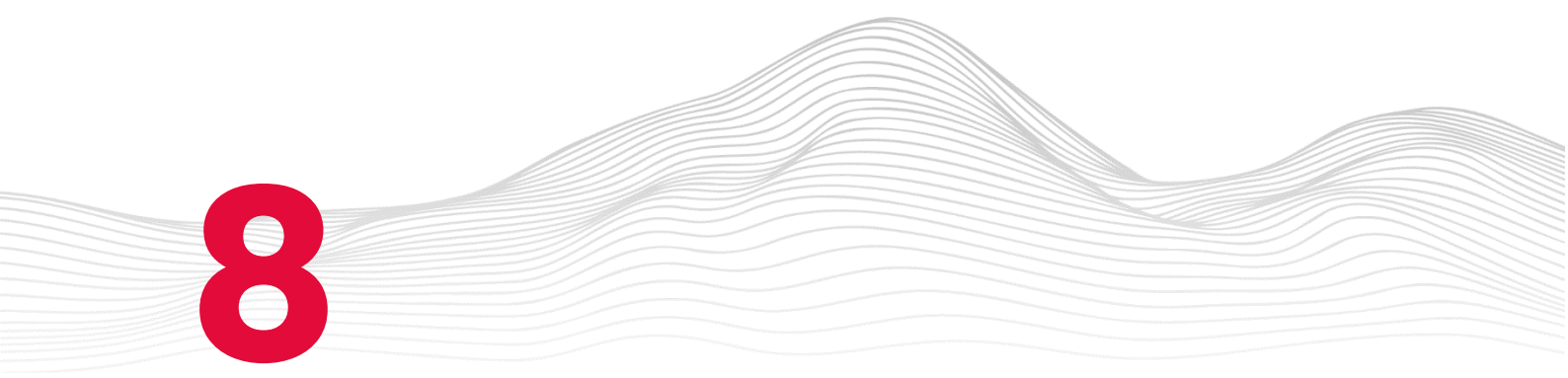
De bevoegdheidsoverdracht met betrekking tot de tewerkstellingsmaatregelen beoogt een regionale diversifiëring in de strategieën, afgestemd op de lokale noden. In die zin werden vele maatregelen na overdracht geschrapt en al dan niet vervangen door regionale initiatieven. Meer bepaald zijn vele van de premies en toeslagen geschrapt, waarbij er enkele vervangen werden door gewestelijke maatregelen. De bonussen zijn overgenomen zonder grote wijzigingen. De activeringsmaatregelen zijn in het Vlaams Gewest en de Duitstalige Gemeenschap geschrapt, terwijl er in het Brussels Hoofdstedelijk en het Waals Gewest hervormde activeringsprogramma's zijn opgestart. Externe audits wijzen er echter op dat de regionale instanties worden geconfronteerd met een aantal **uitdagingen bij het in kaart brengen en/of afstemmen op de noden van werkzoekenden** voor hun inschakeling in de arbeidsmarkt, wat

het moeilijk maakt om die schrappingen en aanpassingen te contextualiseren.

Op het vlak van vrijstellingen voor opleidingen en studies blijven de regionale instanties het voormalige federale beleid volgen, zij het met eigen accenten. We zien algemeen echter een opvallende daling van het aandeel vrijstellingen ten opzichte van het werkloosheidspeil. Bij deze overdracht werd oorspronkelijk de bezorgdheid geuit dat het responsabiliseringsmechanisme zou kunnen uitmonden in een beknotting van de regionale opleidingsmogelijkheden. Die bezorgdheid moet worden gezien in het licht van de wereldwijd groeiende nood aan relevante arbeidsmarktvaardigheden en het belang van competentie-ontwikkeling voor het bestrijden van structurele werkloosheid. Ook los van de invloed van de pandemie, lijkt de huidige evolutie echter eerder te wijzen op een **onderbenutting van de vrijstellingsbevoegdheid**, die hiermee contrasteert. Eerder RVA-onderzoek bevestigt het positieve effect van dergelijke vrijstellingen op de tewerkstellingskansen van de betrokken werklozen.

De stapsgewijze, fragmentaire aard van de bevoegdheidsoverdrachten vroeg de voorbije tien jaren ernstige administratieve inspanningen om de rechtszekerheid en het continuïteitsprincipe te waarborgen. Gelet op de verhoogde complexiteit door het uiteenlopen van het doelgroepenbeleid, groeit bovendien **het risico op een verstoring van de interregionale arbeidsmarktmobiliteit** met name voor de beoogde doelgroepen van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ondanks de aandacht voor die interregionale arbeidsmarktmobiliteit als knelpunt in het kader van de tewerkstellingsobjectieven, zijn er aanwijzingen dat binnen dit aspect van het doelgroepenbeleid de regionale tussenschotten op de Belgische arbeidsmarkt zijn versterkt door de regionalisering.

Achter de **algemene statistische dalingen van het aantal tewerkstellingsmaatregelen** in het voorbije decennium schuilt een complexe realiteit, waarover dit document meer context poogt aan te brengen. Naast de schrappingen van bepaalde (sindsdien uitdovende) stelsels, zijn er ook een aantal maatregelen die na overdracht weliswaar bleven bestaan, maar niet langer op het federale niveau zichtbaar bleven. Daarnaast lijken ook stelsels te bestaan waarbij de nieuwe uitdagingen die met de bevoegdheidsoverdracht gepaard gingen, konden leiden tot een afname van de benutting.



8

REFERENTIES

Bleus, D. (2024-03-06). *Arbeidsbemiddelaar VDAB kan opdracht niet aan, zegt audit*. De Tijd.

De Leus, K. (2017). *De Winnaarseconomie: Uitdagingen en Kansen van de Digitale Revolutie*. Tielt: Lannoo.

IOE. (2017). *Understanding the future of work - IOE Brief*. Geneva: International Organisation of Employers (IOE). Opgehaald van https://www.ioeemp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/future_of_Work/EN/_2017-02-03__IOE_Brief_-_understanding_the_Future_of_Work_full_publication_-_web__print_version.pdf

Leroy, F. (2017). *Pleidooi voor een zevende staatshervorming*. Samenleving & Politiek, Gent.

Rekenhof (2020). *La mise au travail des demandeurs d'emploi par le Forem*. Brussel: Rekenhof.

Rekenhof (2021). *Uitbestedingsbeleid van de VDAB – Efficiëntie en effectiviteit*. Brussel: Rekenhof.

Rekenhof (2023). *Begeleiding van werkzoekenden door Actiris*. Brussel: Rekenhof.

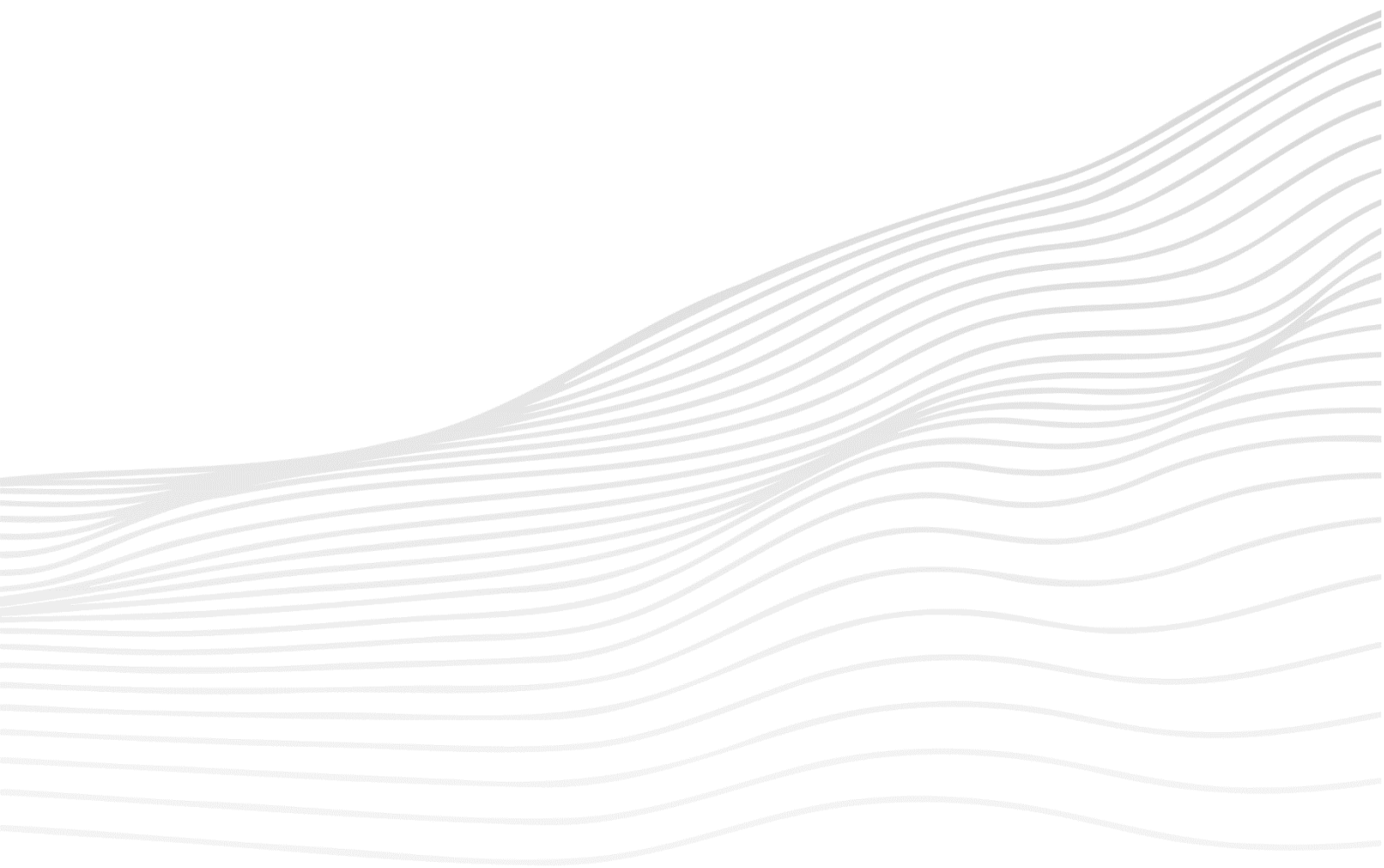
RVA (2017). *Tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen onderhevig aan de Zesde Staatshervorming*. RVA-studie, Brussel; Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

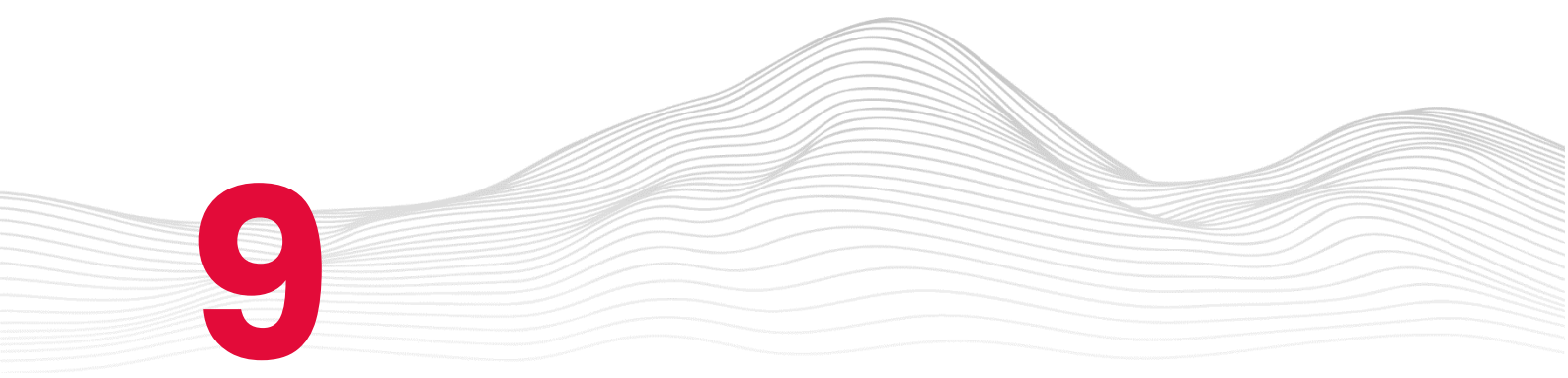
RVA (2019). *Tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen onderhevig aan de Zesde Staatshervorming (update)*. RVA-studie, Brussel; Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

Van de Calseyde, T. (2017). *Aanduiding van de toepasselijke wetgeving bij internationale tewerkstelling van werknemers in Europa: Tussen vrij verkeer en sociale concurrentie*. Mechelen: Kluwer.

Van de Calseyde, T. (2023, 08 13). *Levert een volgende staatshervorming wel een meer robuuste en weerbare arbeidsmarkt op?* Knack.

Votquenne, S. (2023). *De vrijstellingen voor het bevorderen van de tewerkstellingskansen*. RVA-studie, Brussel : Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.





9

BIJLAGE: BESCHRIJVING VAN DE BEHANDELDE TEWERKSTELLINGS- EN OPLEIDINGSMAATREGELEN

Hierna geven we een beknopte beschrijving van (het federale kader van) de behandelde tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen.

Premies en toeslagen

- **Opleidingsuitkering:**
Om niet-vergoede werklozen (schoolverlaters in beroepsinschakelingstijd, herintreders ...) aan te sporen een individuele beroepsopleiding in een onderneming te volgen, worden aan deze werkzoekenden uitkeringen toegekend tijdens de opleiding, zelfs al voldoen zij niet aan de normale voorwaarden om inschakelings- of werkloosheidsuitkeringen te genieten. Deze uitkering noemt men de opleidingsuitkering.
- **Stage-uitkering:**
Om schoolverlaters in de beroepsinschakelingstijd aan te sporen een stage te volgen, worden aan deze werkzoekenden uitkeringen toegekend tijdens deze stage, zelfs al voldoen zij (nog) niet aan de normale voorwaarden om inschakelings- of werkloosheidsuitkeringen te genieten. Een instapstage is een stage in een onderneming, een vzw of een overheidsdienst. De instapstage duurt minstens 3 en hoogstens 6 maanden, en moet voltijds zijn. De RVA betaalt een stage-uitkering, de stagegever een premie.
- **Vestigingsuitkering:**
Om werklozen jonger dan 30 jaar aan te sporen zich te vestigen als zelfstandige of een bedrijf op te richten, worden aan deze werkzoekenden uitkeringen toegekend tijdens de periode waarop zij zich hierop voorbereiden (ten minste 3 en ten hoogste 6 maanden), zelfs al voldoen zij (nog) niet aan de normale voorwaarden om inschakelings- of werkloosheidsuitkeringen te genieten. Gedurende die periode zijn zij ook vrijgesteld van de inschrijving als werkzoekende. Om recht te hebben op

deze uitkering moet de werkloze zich onder meer laten begeleiden door het Participatiefonds en door een Steunpunt voor starters.

- **Werkhervattingstoeslag:**
De werkhervattingstoeslag is een vergoeding ten laste van de RVA die wordt toegekend als aanvulling op het inkomen van de oudere uitkeringsgerechtigde volledig werkloze (zonder bedrijfstoeslag) die het werk hervat. De werkhervattingstoeslag kan worden toegekend voor de volledige duur van de werkhervatting of kan beperkt zijn in tijd.
- **Premie laatste maand beroepsopleiding:**
Dit is een premie aan werklozen gedurende de laatste maand waarin ze een beroepsopleiding volgen, indien het wekelijkse aantal uren opleiding overeenstemt met een voltijdse arbeidsregeling, de werkelijke duurtijd van de opleiding ten minste zes maanden bedraagt en gelegen is binnen een periode van twaalf maanden, en de werkloze op het tijdstip van de aanvang van de opleiding ten minste twaalf maanden werkloos was. De premie wordt slechts eenmaal toegekend.
- **Kinderopvangtoeslag:**
De gezinshoofden van een eenoudergezin die sinds ten minste 3 maanden uitkeringsgerechtigd volledig werkloos zijn en die het werk hebben hervat, kunnen een premie genieten in geval van werkhervatting. Deze premie, de kinderopvangtoeslag, kan onder bepaalde voorwaarden worden toegekend aan de alleenstaande ouder die het werk hervat als loontrekkende of die zich vestigt als zelfstandige in hoofdberoep. De premie wordt gedurende maximaal 12 maanden betaald.
- **PWA-opleidingstoeslag:**
Dit is een toeslag ter aanvulling van het dagbedrag uitgekeerd aan uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die een PWA-vrijstelling genieten. Daarvoor moet de uitkeringsgerechtigde voldoen aan de volgende voorwaarden: de werkloze is verbonden door een overeenkomst voor beroepsopleiding of een vormings- of inschakelingsactie, bij de aanvang van de opleiding of de actie voldeed de werkloze aan de voorwaarden om gedurende de kalendermaand die de vorming of actie voorafgaat de

PWA-vrijstelling te kunnen genieten, de gemiddelde wekelijkse duur van de opleiding of van de actie bedraagt ten minste 17,5 uur en de voorziene totale duur ten minste twee maanden, en de werkloze heeft in de beschouwde maand vanaf de aanvang van de opleiding of van de actie geen prestaties geleverd in het kader van een PWA-arbeidsovereenkomst.

- **Overstappremie:**
De loontrekkende werknemer die op eigen verzoek, bij dezelfde werkgever, overstapt van zwaar werk naar lichter werk en hierbij inkomensverlies lijdt, kan aanspraak maken op een overstappremie indien aan de voorwaarden is voldaan. Van deze regeling kan slechts eenmaal gebruik gemaakt worden.

Vrijstellingen

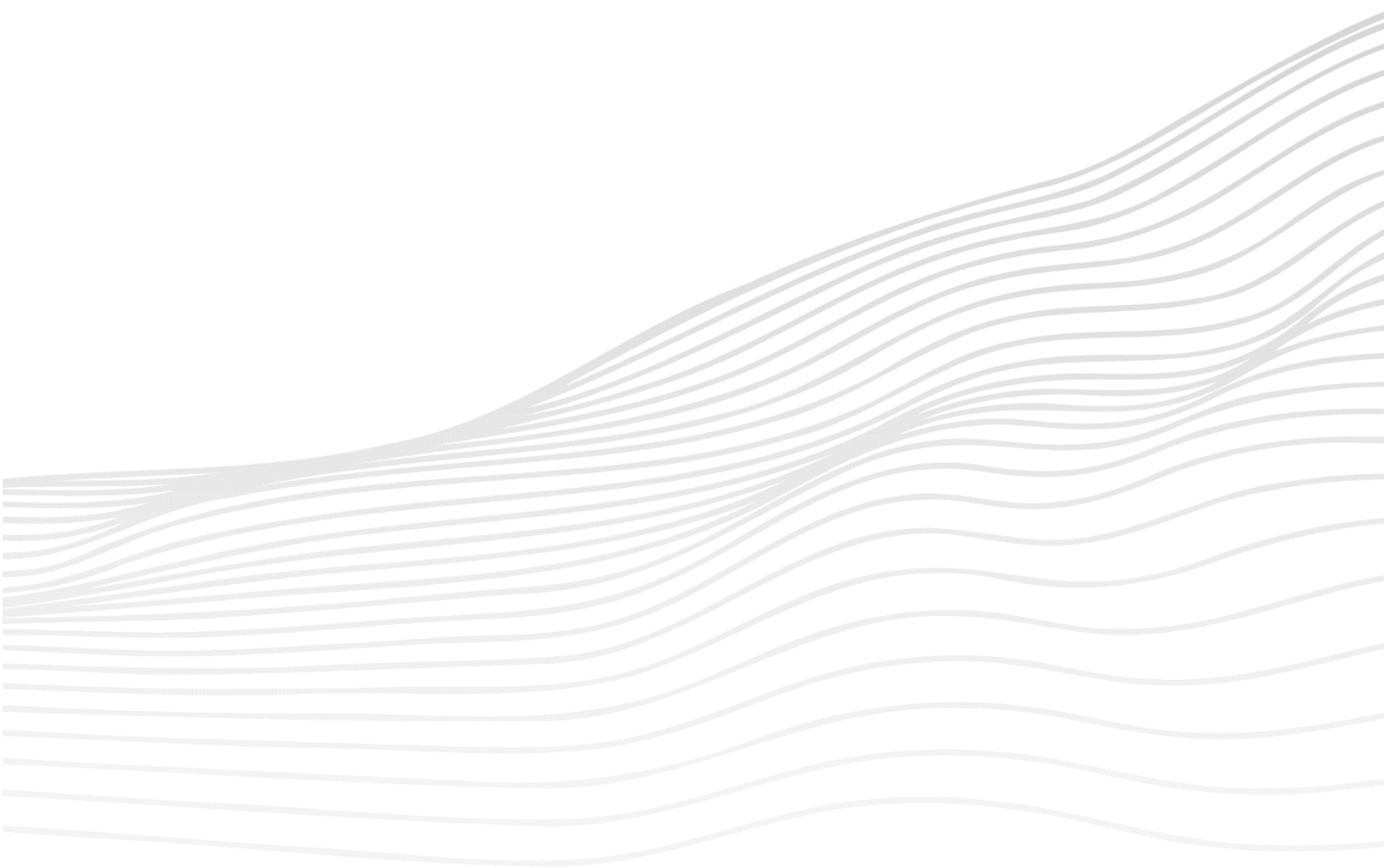
Tot deze categorie behoren de werklozen die vrijgesteld zijn van bepaalde verplichtingen voor het volgen van studies, lessen, (beroeps-)opleidingen en voor bepaalde stages. Onder deze categorie vallen ook de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die een vrijstelling genieten ingevolge het sluiten van een overeenkomst met een activiteitencoöperatie als kandidaat-ondernemer en de werklozen die een vrijwillige militaire inzet hebben ondertekend.

Bonussen

- **Stagebonus:**
De stagebonus is een premie betaald door de RVA aan de werkgever die in het kader van een alternerende opleiding een jongere tijdens de leerplicht opleidt of tewerkstelt, onder de vorm van een opleidings- of arbeidsovereenkomst met een voorziene duur van minstens 4 maanden.
- **Startbonus:**
De startbonus is een premie die de RVA onder bepaalde voorwaarden betaalt aan de jongere die nog geen 18 jaar is en die, tijdens de leerplicht en in het kader van een alternerende opleiding, een praktijkopleiding volgt of beroepservaring opdoet bij een werkgever.

Activeringsmaatregelen

- **Doorstromingsprogramma:**
De doorstromingsprogramma's zijn banen die voor werklozen worden gecreëerd in de openbare sector en in de verenigingssector om te voldoen aan collectieve behoeften waaraan helemaal niet of onvoldoende wordt tegemoetgekomen in het reguliere arbeidscircuit.
- **SINE:**
De regeling van de sociale inschakelingseconomie (SINE) richt zich tot de laaggeschoolde langdurig werklozen die – meestal in het kader van een goedgekeurd project – tewerkgesteld zijn bij een werkgever die behoort tot de doelgroep van SINE. Het gaat dan bv. over beschutte werkplaatsen, PWA's en OCMW's die SINE-initiatieven organiseren.
- **Activa:**
Activa heeft tot doel de aanwerving van langdurig werkzoekenden te vergemakkelijken. Dit gebeurt enerzijds door het toekennen van een vermindering van RSZ-werkgeversbijdragen en anderzijds door het betalen van een geactiveerde werkloosheidsuitkering, de werkuitkering. De werkgever mag deze werkuitkering van het nettoloon aftrekken, waardoor deze een loonsubsidie vormt. Activa kent een aantal specifieke vormen, waaronder Activa voor personen met een verminderde arbeidsgeschiktheid, Activa voor laaggeschoolde jongeren onder de 30 jaar of Activa PVP (Preventie- en Veiligheidspersoneel)



10

LIJST VAN GRAFIEKEN EN TABELLEN

1	Inleiding	4
	Evolutie van het aantal betalingen (uitgevoerd door de RVA) voor de tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen die onderworpen zijn aan de Zesde Staatshervorming Gra. 1.I.....	6
2	Premies en toeslagen	7
	Evolutie van het aantal betalingen voor premies en toeslagen per gewest. (Pijlen duiden momenten van bevoegdheidsoverdrachten aan) Gra. 2.I.....	8
	Bevoegdheidsoverdrachten per gewest en maatregel: moment en status van overdracht Tab. 2.I.....	8
3	Vrijstellingen.....	9
	Evolutie van het aantal betalingen van werkloosheidsuitkeringen met een vrijstelling per gewest. (Pijlen duiden momenten van bevoegdheidsoverdrachten aan) Gra. 3.I.....	11
	Bevoegdheidsoverdrachten per gewest en maatregel: moment en status van overdracht Tab. 3.I.....	11
	Ratio vrijstellingen – volledige werkloosheid per gewest (art 35 nonies) Gra. 3.III	
4	Bonussen	13
	Evolutie van het aantal betalingen voor de bonussen per gewest. (Pijlen duiden momenten van bevoegdheidsoverdrachten aan) Gra. 4.I.....	14

	Bevoegdheidsoverdrachten per gewest en maatregel: moment en status van overdracht Tab. 4.I.....	14
5	Activeringsmaatregelen	15
	Evolutie van het aantal betalingen voor de activeringsmaatregelen per gewest. (Pijlen duiden momenten van bevoegdheidsoverdrachten aan) Gra. 5.I	16
	Bevoegdheidsoverdrachten per gewest en maatregel: moment en status van overdracht Tab. 5.I.....	16
6	Impact van de bevoegdheidsoverdrachten	17
7	Te onthouden.....	19
8	Bibliografie	21
9	Bijlage: beschrijving van de behandelde tewerkstellings- en opleidingsmaatregelen.....	23
10	Lijst van grafieken en tabellen	27

