

Sneller aan werk dankzij activering van het zoeken?

Cockx, B., Dejemepe, M. & Van der Linden, B. 2011. Sneller aan het werk dankzij activering van het zoeken? *Regards économiques*, 85.

Cockx, B., Dejemepe, M. & Van der Linden, B. in press. *Evaluatie van de activering van het zoekgedrag naar werk*. Gent: Academia Press.

***Het Plan voor de Begeleiding en de Opvolging van werklozen dat in juli 2004 in België werd ingevoerd, combineert stimuli en sancties. Enerzijds wordt het zoeken naar werk van uitkeringsgerechtigde werklozen nauwgezet gecontroleerd en gesanctioneerd indien onvoldoende zoekinspanningen geleverd worden. Anderzijds beoogt het plan een betere toegang tot de activeringsmaatregelen van de gewestelijke arbeidsdiensten. Dit nieuwe plan blijft omstreden: voor de enen wordt 'op werklozen gejaagd', voor de anderen is het plan een essentieel bestanddeel van elk beleid dat de werkloosheid bestrijdt. Vinden werklozen nu sneller een baan met dat begeleidings- en opvolgingsplan? Zo ja, geldt dat voor alle gewesten en voor alle werklozen en gaat dat niet ten koste van de kwaliteit van de tewerkstelling?*¹**

Op initiatief van de federale overheid heeft het Belgische stelsel van werkloosheidsverzekering sinds 2004 belangrijke veranderingen ondergaan. Het principe van de toekenning van uitkeringen voor onbepaalde duur werd versterkt door de afschaffing van het zogenaamde 'artikel 80', dat de uitkeringsduur enkel voor samenwonende werklozen beperkte. Gelijktijdig is de opvolgingsprocedure voor de Activering van het Zoekgedrag naar Werk (kortweg 'opvolging') stapsgewijs ingevoerd. Deze procedure voorziet dat een consulent van de RVA ('facilitator') tijdens periodieke individuele gesprekken de zoekinspanningen van de werklozen evalueert. Door deze nieuwe procedure lopen alle werklozen die onvoldoende zoeken, het risico op een al dan niet tijdelijk verlaging of schorsing van de

werkloosheidsuitkering. De opvolging werd stapsgewijs ingevoerd. Vanaf juli 2004 betrof de regeling enkel de min dertigjarigen, vanaf juli 2005 de min veertigjarigen en vanaf juli 2006 de min vijftigjarigen.

De verwittiging is een essentieel onderdeel van de opvolging. Deze wordt ongeveer acht maanden voor het eerste evaluatiegesprek aan de werklozen verzonden om hen op de hoogte te brengen van hun verplichtingen en van het verloop van de procedure. Werklozen jonger dan 25 jaar ontvangen deze

brief na een uitkeringsperiode van minstens zeven maanden en de anderen na dertien maanden.

Indien de zoekinspanningen in het eerste evaluatiegesprek onvoldoende worden geacht, wordt de werkloze nog niet gesanctioneerd, maar wordt wel een actieplan opgesteld. Ongeveer vier maanden later heeft een tweede gesprek plaats. Bij een negatieve evaluatie van de zoekinspanningen volgt een tijdelijke sanctie (vermindering of schorsing van de uitkering) en wordt een tweede actieplan opgesteld. Indien de zoekinspanningen een derde maal onvoldoende zijn, volgt de definitieve uitsluiting van het recht op uitkeringen. De wetgeving voorziet in beroepsprocedures indien de werkloze niet akkoord gaat met de genomen beslissingen.

Dat deze evaluatiegesprekken worden gevoerd door consultants van de RVA, is een belangrijke ommekeer. Hiermee heeft de RVA niet alleen het recht om de beschikbaarheid van de werklozen te controleren, maar ook het zoekgedrag.

De verscherping van de controle van de beschikbaarheid van werklozen voor de arbeidsmarkt is een tweede belangrijk onderdeel van de hervorming. Deze gebeurt via een veel systematischere elektronische uitwisseling van gegevens (over werkweigerings, afwijzingen van deelname aan activeringsmaatregelen van de gewesten, enzovoort.) tussen de gewestelijke arbeidsdiensten (VDAB, FOREM, ACTIRIS) en de RVA. Ten slotte betekende de hervorming een versterking van de begeleiding van alle (kortstondige en langdurige) werklozen via allerlei activeringsmaatregelen: individuele diagnostische gesprekken, opleidingen, inschakelingstrajecten, ondersteuning bij het zoeken naar werk, enzovoort.

We stellen hier de resultaten voor van een onderzoek naar de effecten van de opvolging op de overgang naar werk. Het onderzoek heeft betrekking op 25 tot 30 jaar oude uitkeringsgerechtigde werklozen die tijdens de startfase van de opvolging, midden 2004, een verwittigingsbrief ontvingen. De noodzaak aan een voldoende lange waarnemingsperiode (van juli 2004 tot december 2006), de leveringstijd van de data en de tijd die nodig is om de evaluaties uit te voeren, verklaren waarom we de doelgroep en de periode beperkten.

De tekst is als volgt gestructureerd. In een eerste deel vatten we de voornaamste resultaten van ons onderzoek samen. Vervolgens besluiten we wat we hieruit kunnen leren. In een derde deel formuleren we een aantal beleidsaanbevelingen. Ten slotte kunnen we in de huidige context niet om de vraag heen of de controle van de werklozen geregionaliseerd moet worden.

Samenvatting van de resultaten

In punten 1 tot en met 3 bespreken we een aantal beschrijvende statistieken van de RVA voor de totale groep van werklozen met betrekking tot de opvolging en sancties die daar al dan niet mee verbonden zijn. In punt 4 vatten we samen in welke

mate de opvolging de werkloosheid in België heeft beïnvloed. In punten 5 tot en met 12 rapporteren we de belangrijkste conclusies van de kern van ons onderzoek: de evaluatie van de verschillende etappes van de opvolging voor een steekproef van uitkeringsgerechtigde werklozen tussen 25 en 30 jaar oud.

Algemene beschrijvende informatie met betrekking tot de totale werklozenpopulatie

1. In 2009, toen het 'plan' op kruissnelheid was en alle leeftijdsklassen onder de 50 jaar in aanmerking kwamen voor de opvolging, ontving 2,5% van alle volledig vergoede werklozen maandelijks een verwittiging. Dit komt erop neer dat maandelijks gemiddeld 11 556 van de 462 057 volledig uitkeringsgerechtigde werklozen een verwittiging ontvingen. Omwille van de tijd die verloopt tussen de verschillende etappes van de opvolging (minstens acht maanden tussen de verwittiging en het eerste evaluatiegesprek en vier maanden tussen de hierop volgende evaluaties), hebben vele werklozen de werkloosheid reeds verlaten vooraleer ze aan de evaluatiegesprekken deelnemen. Zo neemt iets meer dan de helft van de werklozen die verwittigd werden, deel aan het eerste evaluatiegesprek. Dit aandeel zakt naar 9,4% en 2,1% voor het tweede en het derde gesprek.
2. In 2009 is er bijna 13 miljoen euro besteed aan de opvolging, waarvan het grootste deel (81%) aan de opleiding en de lonen van de facilitatoren. Deze uitgaven vertegenwoordigen slechts 0,2% van alle uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen. Op kruissnelheid bedraagt de gemiddelde kost van een evaluatiegesprek iets meer dan 100 euro.
3. De sancties in de werkloosheidsverzekering worden in federale regelgeving vastgelegd. Het aantal sancties wordt echter mee bepaald door de mate waarin de gewestelijke arbeidsdiensten informatie overdragen aan de RVA. De motivering van sancties die we hier rapporteren is heel divers. In hoofdzaak gaat het om vrijwillige werkloosheid, onjuiste aangiften (met inbegrip van zwartwerk), negatieve evaluaties in het kader van de opvolging en het uitdovende artikel 80, dat enkel voor samenwonende werklozen de uitkeringen in de tijd beperkte. In de tweede

helft van het vorige decennium steeg het aantal sancties gevoelig. Dit was vooral het geval voor de tijdelijke opschortingen van betaling. Tussen 2003 en 2008 is het aantal tijdelijke sancties in verhouding tot het totaal aantal werklozen (de sanctievoet) quasi verdrievoudigd. De groei in de overdracht van informatie tussen de gewestelijke arbeidsdiensten en de RVA (ten gevolge van het samenwerkingsakkoord van 2004) en de koppeling van informatie van de databanken van de RVA aan die van andere instellingen van de Sociale Zekerheid (via de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid) verklaren deze evoluties in belangrijke mate. Tussen 2003 en 2009 steeg het aantal overgedragen gegevens sneller in Wallonië dan elders. In 2009 is het aantal maandelijks gegevensoverdrachten per werkloze in Wallonië hoger dan in de andere gewesten.

De sancties opgelegd in het kader van de opvolging vertegenwoordigen een groeiend maar beperkt aandeel van het totaal aantal sancties. In 2009 bedroeg dit aandeel 23%. In 2009 had de opvolging een beetje minder uitsluitingen van het recht op werkloosheidsuitkeringen tot gevolg dan het artikel 80 dat door de 'opvolging' vervangen werd en dat enkel samenwonenden uitsloot.

Vervolgens bekijken we de regionale evoluties. Indien we enkel kijken naar de sancties buiten het kader van de opvolging, is de sanctievoet belangrijker in Vlaanderen. In de andere gewesten nemen we echter een inhaalbeweging waar (met uitzondering van sancties voor vrijwillige werkloosheid in Brussel). In Wallonië is deze inhaalbeweging grotendeels te verklaren door de bovenvermelde evolutie van gegevensoverdrachten. Kijken we naar de sancties verbonden aan de opvolging, dan stijgt de sanctievoet tot 2007 gelijkmatig in alle gewesten. Vanaf 2008 blijft de sanctievoet stijgen in Wallonië terwijl deze elders lichtjes daalt. In 2009 is deze meer dan dubbel zo hoog als in de twee andere gewesten.

In Wallonië is het aantal sancties tussen 2003 en 2009 dus meer gestegen dan in de twee andere gewesten. Deze stijging nemen we niet enkel waar in het kader van de opvolging, maar ze is er wel belangrijker dan elders. In 2009 bereikt het aandeel sancties in de opvolging ten opzichte van het totaal aantal sancties 30% in Wal-

lonië, 21% in Brussel en 13% in Vlaanderen.

De opvolging en de algemene evolutie van de werkloosheid

4. Tussen 2004 en 2008 daalde het aantal uitkeringsgerechtigde werkzoekende werklozen jonger dan 50 jaar met 23%.² Onze analyse toont aan dat de verbetering van de economische conjunctuur deze daling in grote mate verklaart. De opvolging van werklozen heeft hiertoe bijgedragen, vermits deze, zoals vermeld in de volgende punten, de overgang naar werk voor individuele werklozen (soms in sterke mate) heeft bevorderd. Het relatief geringe aantal werklozen dat met de opvolgingsprocedure te maken krijgt en de lange periode waarover de procedure zich uitstrekt (waardoor velen ook zonder de opvolging de werkloosheid zouden verlaten) verklaren waarom de opvolging de macro-economische evolutie van de werkloosheid slechts in beperkte mate kan verklaren.

Resultaten van de evaluatie van de opvolging voor werklozen tussen 25 en 30 jaar oud

5. De opvolging verhoogt voor individuele werklozen in belangrijke mate de overgang naar werk en dit zelfs vooraleer de evaluatiegesprekken plaatsvinden en sancties opgelegd worden. De RVA verwittigt de werkloze schriftelijk over zijn verplichting om werk te zoeken.³ De dreiging dat deze verplichting gecontroleerd zal worden, verhoogt de zoekinspanningen en leidt zo tot meer werkhervattingen. In Vlaanderen waren er acht maanden na ontvangst van deze schriftelijke verwittiging van de RVA en dus vóór de effectieve controle van het zoekgedrag, ongeveer 10 procentpunten (ppn) meer overgangen naar werk dan wanneer de opvolging er niet was geweest. In Brussel en Wallonië is er een stijging met ongeveer 5 tot 6 ppn. Nochtans, in tegenstelling tot in Vlaanderen, voorzien FOREM en ACTIRIS in deze twee gewesten een specifieke begeleiding voor de verwittigde werklozen. Deze resultaten tonen aan dat een systeem dat het zoeken naar werk controleert doeltreffender is in een arbeidsmarkt waarin er voldoende vacatures beschikbaar zijn. Vlaande-

- ren bevindt zich in deze situatie. Een intensifiëring van zoekinspanningen kan enkel resulteren in een aanwerving indien er werkaanbiedingen beschikbaar zijn.⁴
6. In Wallonië vinden we enkel een positief effect van de verwittiging voor hooggeschoolden en vooral in arrondissementen waar de werkloosheid lager is dan elders. Daarentegen nemen we in Vlaanderen zowel voor laag- als voor hooggeschoolden⁵ positieve effecten waar en is het effect voor laaggeschoolden zelfs groter. Dit komt omdat hooggeschoolden reeds zonder opvolging van hun zoekgedrag een hoger financieel voordeel hebben om intensiever naar werk te zoeken. Het invoeren van een opvolgingssysteem beïnvloedt hun gedrag bijgevolg in mindere mate. Hieruit kunnen we besluiten dat het vooruitzicht van een controle van het zoeken de wedertewerkstelling van laaggeschoolden meer bevordert dan die van hooggeschoolden maar enkel en alleen als er voldoende passende werkaanbiedingen beschikbaar zijn.
 7. We hebben de effecten van de evaluatiegesprekken enkel voor Vlaanderen kunnen meten.⁶ Elke negatieve evaluatie van het zoekgedrag veroorzaakt een bijkomende verhoging van de kans op een overgang naar werk. Na de derde negatieve evaluatie wordt deze verhoging echter kleiner, maar ze blijft positief. Zo is vier maanden na de eerste en tweede negatieve evaluatie het effect op de tewerkstellingskans respectievelijk drie- en viermaal zo groot als na de verwittiging, vóór het eerste gesprek. Een verklaring hiervoor is dat de dreiging telkens groter wordt: na de tweede negatieve evaluatie wordt de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen tijdelijk geschorst en na een derde negatieve evaluatie volgt de uitsluiting. Na deze uitsluiting is de kans op werk nog steeds hoger dan zonder controle, maar minder hoog dan vóór het derde gesprek, omdat de werkloze dan meer inspanningen levert om de uitsluiting te vermijden. In zijn geheel verhoogt de hervorming in Vlaanderen de kans op tewerkstelling van de verwittigde werklozen met ten hoogste 16 ppn. Het grootste deel van dit effect (92%) is zichtbaar vooraleer deze personen gesanctioneerd worden. We kunnen dus besluiten dat de hervorming eerder werkt door de dreiging van uitsluiting dan door de uitsluiting zelf.
 8. De strengere controle van de werklozen zorgt voor een snellere overgang naar werk, maar gaat misschien ten koste van een verlaging van de kwaliteit van het werk. Werklozen zouden laag betaalde of instabiele jobs kunnen aanvaarden om de controle en het risico op een sanctie te vermijden. De studie bevestigt dat de opvolging van werklozen in Vlaanderen het startloon negatief beïnvloedt.⁷ De verlaging van het loon is voor de betrokkene echter gering en in zijn geheel gaat het inkomen van de betrokkene er gemiddeld op vooruit omdat hij sneller werk vindt. Het gemiddelde netto maandloon daalt maximaal met 30€/maand, dit wil zeggen een verlaging met 2,2%. Deze maximale daling heeft enkel betrekking op de kleine minderheid die een tijdelijke of definitieve sanctie ondergaat en nadien werk vindt. De daling van het loon bij aanvaarding van werk na de eerste evaluatie bedraagt gemiddeld 20€/maand of 1,5% van het gemiddelde maandelijks nettoloan. Bij aanvaarden van werk acht maanden na de verwittiging en vóór het eerste onderhoud daalt het loon gemiddeld met slechts 5€/maand, wat overeenstemt met nauwelijks 0,4% van het gemiddelde netto maandloon. Daarnaast hebben we ook indicaties dat het perspectief van een controle de werklozen ertoe aanzetten om onstabiel werk te aanvaarden. We hebben dit negatieve effect op de duur van de tewerkstelling niet kunnen kwantificeren.
 9. Naast de gunstige effecten van de opvolging op de overgang naar werk moeten we rekening houden met verhoogde kosten voor de werkloze. Enerzijds stijgt met de opvolging de kans op een lagere uitkering, anderzijds nemen de kosten van het zoeken naar werk toe. Netto gaat het verwachte inkomen van de werkloze er gemiddeld licht op achteruit.⁸
 10. De hervorming levert (na aftrek van kosten) een netto financiële baat op voor de overheid die per werkloze gemiddeld groter is dan de eerder vermelde netto kost voor de werklozen. Voor de berekening hiervan houden we rekening met het verschil in uitgaven aan sociale uitkeringen (werkloosheidsuitkeringen en leefloon in het voorkomend geval) en in inkomsten uit belastingen en sociale bijdragen. Omwille van de relatief kleine doelgroep is het netto financieel voordeel echter gering in vergelijking met de totale uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen.

11. De opvolging heeft de deelname aan opleidingen gestimuleerd. De werkloze die een opleiding volgt, kan inderdaad de evaluatie van het zoekgedrag uitstellen en de kans op een positieve evaluatie verhogen. Indien deze opleidingen aangepast zijn aan de noden van werklozen en werkgevers, kan dit op langere termijn het gunstig effect op de tewerkstelling versterken. Acht maanden na ontvangst van de verwittiging (en vóór het eerste onderhoud) stijgt de deelname aan opleidingen in Vlaanderen met 4 ppn. In Wallonië is de deelname 8 ppn hoger en in Brussel zelfs 11 ppn. In deze twee gewesten is het effect belangrijker aangezien FOREM en ACTIRIS een specifieke begeleiding voorzien voor de werklozen die verwittigd worden in het kader van de opvolging van de RVA.
12. De evaluaties in dit onderzoek hebben alleen betrekking op de personen die effectief deelgenomen hebben aan de opvolging. We hebben hierboven onderstreept dat de controle van de zoekinspanningen de overgang naar werk enkel stimuleert in de mate dat er voldoende vacatures beschikbaar zijn. Men kan zich bijgevolg afvragen of het positieve tewerkstellings-effect niet ten koste gaat van de tewerkstelling van andere werklozen. In vroeger onderzoek konden Cockx en Dejemeppe (2007) echter besluiten dat dergelijke substitutie effecten verwaarloosbaar zijn.

Wat leren we hieruit?

Voor 25 tot 30 jaar oude uitkeringsgerechtigde werklozen die bij de start van de nieuwe maatregel (midden 2004) verwittigd werden en gevolgd tot in december 2006, heeft de opvolging de overgang naar werk significant doen toenemen. De opvolging is vooral effectief daar waar er voldoende openstaande betrekkingen beschikbaar zijn. In dat geval is de controle doeltreffender voor laag- dan voor hooggeschoolden. Wanneer er weinig vacatures zijn, lijkt de controle echter vooral de tewerkstelling van hooggeschoolden te bevorderen. Werklozen die ten gevolge van de opvolging werk vinden, verdienen minder dan anderen die uitstromen uit de werkloosheid, maar niet veel minder. Netto blijft het inkomen van de persoon in kwestie erop vooruitgaan. Voor de overheid levert de opvolging een matig financieel voordeel op. Gemiddeld is dit

voordeel per werkloze niettemin groter dan het verwachte inkomensverlies voor de werkloze. Voor de berekening hiervan houden we rekening met het verschil in uitgaven aan sociale uitkeringen en in inkomsten uit belastingen en sociale bijdragen.

We mogen deze conclusies niet veralgemenen naar andere leeftijdsgroepen, noch naar de begeleidingsmaatregelen die de gewestelijke arbeidsdiensten (VDAB, ACTIRIS en FOREM) in het kader van deze hervorming hebben uitgebouwd.

Zelfs indien deze conclusies ook zouden opgaan voor de volledige doelgroep van de opvolging (de min vijftigjarigen), blijft deze maatregel in zijn huidige vorm slechts een beperkt onderdeel van het werkgelegenheidsbeleid. In 2009, op kruissnelheid van de maatregel, ontving maandelijks 2,5% van de uitkeringsgerechtigde werklozen een verwittiging van de RVA. Op basis van deze cijfers is het evident dat de opvolging van werklozen niet het wondermiddel is dat zou verklaren waarom de werkloosheid tussen 2004 en 2008 zo significant gedaald is, zoals beweerd werd door de RVA⁹ en de minister van Werk in haar evaluatie van de hervorming.¹⁰ Onze analyse toont aan dat de daling van de werkloosheid tussen 2004 en 2008 hoofdzakelijk volgt uit de verbetering van de conjunctuur in deze periode. De opvolging heeft op individueel niveau bijgedragen tot tewerkstelling van werklozen, maar gezien het relatief gering aantal werklozen waarop de opvolging van toepassing is en vermits de maatregel gespreid is over vele maanden mag men de macro-economische impact van deze maatregel niet overdrijven.

We hebben aangetoond dat de sancties in het kader van de opvolging een groeiend maar beperkt aandeel vertegenwoordigen van het totaal aantal sancties. In 2009 veroorzaakte de opvolging iets minder uitsluitingen dan 'artikel 80', de maatregel die door de opvolging is vervangen, maar die enkel toeliet de uitkeringen voor samenwonenden stop te zetten. Dit kan niet verhullen dat in de tweede helft van het voorgaand decennium het globale aantal sancties (inclusief deze die niets met de opvolging te maken hebben) sterk gestegen is, zowel in België als in alle gewesten afzonderlijk (en vooral in Wallonië). De verbeterde overdracht van informatie tussen de gewestelijke arbeidsdiensten en de RVA (ten gevolge van het samenwerkingsakkoord van

2004) en de toename in de koppeling van informatie van de diverse instellingen van de Sociale Zekerheid verklaren deze evoluties in belangrijke mate.

Beleidsaanbevelingen

Voor de formulering van beleidsaanbevelingen dienen we ons blikveld te verruimen. Onze aanbevelingen zijn dan ook niet alleen op deze onderzoeksresultaten gebaseerd, maar ook op de internationale literatuur over gelijkaardige maatregelen en op reflecties van anderen. Het gaat hier in het bijzonder over de voorstellen van de bestuurders van de RVA en de gewestelijke arbeidsdiensten, die de federale regering in maart 2010 heeft goedgekeurd (beknopt princiepsakkoord).¹¹

Samengevat stellen we dat de opvolging van de zoekinspanningen en de controle van de beschikbaarheid van werklozen noodzakelijk is en een essentieel tegenwicht vormt voor het recht op uitkeringen voor onbepaalde duur, een specifiek kenmerk van de Belgische werkloosheidsverzekering. Een hervorming van de opvolging is echter nodig. Enerzijds dient het eerste evaluatiegesprek na een kortere werkloosheidsduur plaats te vinden. Dit maakt de werkloze sneller bewust van zijn verplichtingen en laat toe om de voordelen van het systeem op een grotere groep werklozen te laten doorwerken. Anderzijds is volgens ons een verdere objectivering van de evaluatieprocedure nodig. We formuleren hiervoor een aantal voorstellen, maar zijn ons bewust dat beoordelingsfouten van de controlerende instanties steeds zullen blijven bestaan, omdat de zoekinspanningen nu eenmaal niet gemakkelijk te meten zijn.

Hoe de werklozen responsabiliseren?

Een fundamenteel probleem in de werkloosheidsverzekering is dat de werkloze minder zoekinspanningen levert en minder werkaanbiedingen aanvaardt dan wenselijk voor de samenleving. De werkloze houdt immers geen rekening met de kost die de uitbetaling van werkloosheidsuitkeringen met zich meebrengt voor de samenleving, noch met de inkomsten uit belastingen en sociale bijdragen die zijn tewerkstelling genereren.¹² Daarom is

verdere responsabilisering van de werkloze nodig. In het huidige debat draait de keuze om twee systemen die dit probleem aanpakken: enerzijds de beperking in de tijd van het recht op uitkering en anderzijds de controle van de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en van de zoekinspanningen.

In vele landen wordt het recht op een werkloosheidsuitkering in de tijd beperkt. Eenmaal het recht op een uitkering verloren, heeft de werkloze in het voorkomende geval recht op een sociale bijstandsuitkering (het leefloon in België), die normaal lager is dan de werkloosheidsuitkering. De sociale bijstand wordt echter enkel uitgekeerd indien een middelentoets uitwijst dat het gezinsinkomen te laag is. Het is eenvoudig om het recht op uitkering in de tijd te beperken en ook gemakkelijk om het te begrijpen. Een essentieel nadeel is echter dat dit de risicodekking van de werkloosheidsverzekering in belangrijke mate inperkt. Een werkloze die alle mogelijke inspanningen heeft geleverd om naar werk te zoeken, maar desondanks op het moment van uitsluiting zonder job zit, heeft plots geen recht meer op een werkloosheidsuitkering. Een controle van de zoekinspanningen en van de beschikbaarheid vermijdt deze onrechtmatige uitsluiting van een werkloosheidsuitkering en behoudt de stimulus om werk te zoeken en te aanvaarden. Daarom verkiezen we een werkloosheidsverzekering waarin uitkeringen voor onbepaalde tijd gecombineerd worden met een controle van de inspanningen van de werkloze. Niettemin zijn we er ons van bewust dat deze controle ook zijn beperkingen heeft, in het bijzonder deze die verbonden zijn aan de beoordelingsfouten inherent aan elke vorm van controle.

Aangezien de controle de werklozen niet volledig kan responsabiliseren, heeft het zin om de opvolging aan te vullen met dalende uitkeringen over de werkloosheidsduur. Zonder dat dit moet leiden naar een uitsluiting, zet dit de werklozen ertoe aan om werk te zoeken en te aanvaarden vooraleer hun uitkeringen dalen.

Welke controle indien de uitkeringen niet in de tijd beperkt worden?

Het nieuwe opvolgingssysteem controleert de verplichting om werk te zoeken. De verplichting om

werkaanbiedingen te aanvaarden, ook nog 'beschikbaarheid' genoemd, wordt op dit ogenblik door de gewestelijke arbeidsdiensten gecontroleerd. Deze diensten verwijzen de werklozen naar werkaanbiedingen en spelen de informatie over weigeringen van 'passende' betrekkingen door aan de RVA. Deze twee systemen hebben elk hun voor- en nadelen. Omdat de twee systemen elkaar aanvullen, pleiten we voor het behoud van allebei.¹³

Het volstaat niet om de zoekinspanningen te controleren, omdat een werkloze die bewijst dat hij zoekt niet noodzakelijk passende werkaanbiedingen aanvaardt. Anderzijds kan de beschikbaarheid niet voor elke werkaanbieding en werkloze getoetst worden. De consultants van de gewestelijke arbeidsdiensten kunnen enkel de werkaanbiedingen controleren die bij de diensten bekend gemaakt zijn. Aangezien werkgevers die op zoek zijn naar werknemers met bepaalde vaardigheden niet altijd gebruik maken van de publieke arbeidsdiensten, maar hiervoor andere kanalen aanwenden, is deze controle per definitie onvolledig. Daarenboven kan men het moment waarop men beschikbaarheid controleert niet vooraf aankondigen. Dit is een tekortkoming vermits ons onderzoek aantoonde dat de controle de zoekinspanningen van de werkloze beïnvloedt vanaf de aankondiging van deze controle (op het moment van de verwittiging) en dus voordat de zoekinspanningen worden gecontroleerd of sancties worden opgelegd.

Zelfs indien de controle van de zoekinspanningen en van de beschikbaarheid elkaar aanvullen, hebben ze allebei het nadeel dat het voorwerp van de controle (de zoekinspanningen en de mate waarin een werkaanbieding past) per definitie niet perfect kan worden waargenomen. Deze imperfectie kan tot foutieve, en daarom onrechtvaardige, evaluaties en sancties leiden. Werklozen die in werkelijkheid te weinig zoeken of die passende werkaanbiedingen afwijzen, kunnen aan een sanctie ontsnappen. Omgekeerd kunnen werklozen die echt zoeken en echt voor de arbeidsmarkt beschikbaar zijn, bestraft worden. Zelfs indien fouten bij zulke controles onvermijdbaar zijn, vinden we dat het huidige systeem voor verbetering vatbaar is.¹⁴

Welke hervormingen van het opvolgingsstelsel stellen we voor?

In deze sectie bouwen we een redenering op in de veronderstelling dat de controle een federale materie blijft. In het volgende deel bespreken we de regionalisering van deze controle.

Dient de opvolging sneller van start te gaan?

Om de voordelen van het systeem op een grotere groep werklozen te laten doorwerken, bevelen we aan de controle van de zoekinspanningen sneller van start te laten gaan dan op dit ogenblik. Dit geldt in het bijzonder voor werklozen die niet op een andere wijze aangezet worden tot zoeken, zoals via dalende uitkeringen. Ons onderzoek bevestigt dat de opvolging een maatschappelijk voordeel oplevert dat groter zou kunnen zijn als de controle vroeger plaatsvindt. Het voordeel van het vervroegen van de opvolging is vanzelfsprekend niet zonder kost: hoe vroeger de evaluatiegesprekken plaatsvinden, hoe meer werklozen gecontroleerd moeten worden en hoe hoger dus de kost van de controle. Het optimale startpunt van de controle hangt bijgevolg af van een afweging van deze maatschappelijke baten en kosten.

Het heeft ook geen zin om de evaluatiegesprekken helemaal in het begin van de werkloosheidsperiode te organiseren. Er blijken immers reeds incentives tot zoeken uit te gaan van de verwittiging. De overgang naar werk kan dus versneld aan een zeer geringe kostprijs (de verzending van een verwittiging) zonder onmiddellijk (duurdere) gesprekken te organiseren. Acht maanden tussen de verwittiging en het eerste gesprek lijkt ons niettemin te lang. Ons onderzoek heeft immers aangetoond dat de effecten zich voornamelijk voordoen kortelings voor het eerste onderhoud.

Het 'princiëpsakkoord' bevat een heel precies voorstel. Het voorziet dat vanaf 2012 het eerste gesprek drie maanden vroeger plaatsvindt. Voor de groep jonger dan 25 jaar zou men bijgevolg dit eerste gesprek houden na twaalf maanden en voor de andere groep na achttien maanden. Volgens onze inschatting dient dit nog vroeger te gebeuren. Dit geldt ook voor het moment waarop de nieuwe opvolgingsprocedure na een positieve evaluatie van start dient te gaan.

Hoe kunnen we de inschattingsfouten van de controle inperken?

We herinneren de lezer eraan dat we dit niet onderzochten. We formuleren dus enkel een aantal ideeën waarop voortgebouwd kan worden. Deze ideeën kunnen de reeds gerealiseerde inspanningen (opleiding van de facilitatoren en richtlijnen over hun werkwijze) en de mogelijkheden van beroep (aan de arbeidsrechtbank en de Nationale Administratieve Commissie) vervolledigen.

(i) De facilitatoren dienen te beschikken over duidelijke richtlijnen. Deze richtlijnen dienen aan te geven welke bewijzen aanvaard worden, welke vereisten men in een 'standaard situatie' oplegt en op welke wijze de evaluatie dient te gebeuren. De facilitatoren zouden moeten beschikken over een rooster waarin ze deze richtlijnen kunnen aanpassen aan een aantal elementaire objectieve indicatoren (de lokale werkloosheidsgraad en bepaalde individuele kenmerken, zoals kinderlast, ziekte en opleidingsniveau).

(ii) De facilitatoren moeten kunnen afwijken van deze richtlijnen indien de werkloze zich in een bijzondere situatie bevindt of indien er serieuze aanwijzingen zijn dat de werkloze enkel bewijzen verschafft om formeel in orde te zijn, zonder dat hij echt bereid is om te werken. Afwijkingen dienen schriftelijk te worden verantwoord en periodiek gecontroleerd.

(iii) Indien de evaluatie kan leiden naar een uitsluiting van het recht op uitkering, dan zou de beslissing in delicate gevallen (zoals dit reeds in bepaalde werkloosheidsbureaus gebeurt) best pas genomen worden na advies van een andere consultant van de lokale dienst.

(iv) Het 'princiëpsakkoord' stelt voor dat consultants van de gewestelijke arbeidsdiensten na een negatieve evaluatie van de zoekinspanningen het actieplan zouden opstellen. Enerzijds zou dit moeten toelaten om beter rekening te houden met de specifieke situatie van de werkloze. Anderzijds, indien de gewestelijke consultants, of meer in het algemeen, de gewestelijke arbeidsdiensten volledig autonoom het actieplan opstellen, stelt zich de vraag naar gelijke behandeling in de verschillende gewesten. Indien de gewestelijke consultants dit

actieplan zouden opstellen, dan moet dit dus op basis van een federaal kader dat de richtlijnen bepaalt die we eerder hebben vermeld. Indien de gewestelijke consultants het actieplan zouden opstellen, dan lijkt het bovendien logisch en wenselijk dat zij zouden deelnemen aan de evaluatiegesprekken. Nochtans is dit niet evident, omwille van coördinatieproblemen en de meerkosten dat dit met zich meebrengt.

(v) Omwille van historische redenen hebben een aantal mensen hun recht op een werkloosheidsuitkering behouden hoewel ze een aantal duurzame problemen en handicaps cumuleren. De opvolging is geen aangewezen instrument om de overgang naar werk voor deze groep te bevorderen. In haar 'princiëpsakkoord' stelde de federale regering voor om de opvolging op te schorten zolang deze groepen aan specifieke acties van de gewestelijke arbeidsdiensten deelnemen. Onder voorbehoud van de criteria om deze groepen te identificeren, lijkt deze optie een stap in de juiste richting. Niettemin stelt zich meer algemeen de vraag naar het sociaal statuut dat aan deze groep toebedeeld moet worden en met welke middelen aan deze mensen een waardig leven gegarandeerd kan worden.

Welke teller voor de werkloosheidsduur om de start van de 'opvolging' te bepalen?

Elke etappe in de opvolgingsprocedure start na een bepaalde werkloosheidsduur. Deze duur, DISPO-duur genoemd, wordt op een specifieke wijze berekend. Deze duur onderscheidt zich van de Eurostat-duur die meestal in werkloosheidsstatistieken gerapporteerd wordt. De DISPO-duur wordt enkel op nul gezet nadat de werkloze minstens twaalf maanden voltijds gewerkt heeft in een periode van vijftien maanden (tegenover drie maanden voor de Eurostat-duur). De DISPO-duur wordt in dagen gemeten (de Eurostat-duur in maanden).

We stellen voor om de berekening van de werkloosheidsduur in de opvolgingsprocedure te wijzigen. Dit zou de kosten van de opvolging kunnen drukken. We vermeldde al dat de teller van de DISPO-duur blijft lopen, zelfs indien de werkloosheid met relatief lange perioden van tewerkstelling onderbroken wordt. Zo is er meer dan een derde van de (25 tot 30 jarige) werklozen die de RVA heeft

verwittigd langer dan drie maanden tewerkgesteld tijdens het jaar vóór de verwittiging. Bijgevolg bestaat de doelgroep van de opvolging niet alleen uit werklozen met een lange, ononderbroken werkloosheidsduur, maar ook uit werklozen met een instabiel arbeidsverleden. Door deze laatste groep op te volgen riskeert men minder grote effecten voor dezelfde besteding, aangezien deze personen op eigen kracht de werkloosheid kunnen verlaten. Om te verhinderen dat de duurteller gemanipuleerd zou worden, mag de teller vanzelfsprekend niet na een zeer korte werkloosheidsperiode op nul gezet worden. De drempel van drie maanden die Eurostat gebruikt, is een referentiepunt.

Heeft het zin om de controle te regionaliseren?

Ons onderzoek toont aan dat de opvolging van werklozen, een federale maatregel, de werkhervatting stimuleert, maar niet evenveel in elk gewest. Ons werk levert geen nieuwe elementen op die de regionalisering van de opvolging kunnen verantwoorden. In de huidige Belgische context lijkt het ons echter moeilijk om hierover geen standpunt in te nemen. We steunen onze gedachtegang op reflecties die we elders al verwoordden (Cockx & Van der Linden, 2009; Van der Linden, 2009). We bespreken de regionalisering onder de veronderstelling dat de werkloosheidsverzekering federaal blijft.

Op dit ogenblik is de RVA verantwoordelijk voor de controle van de zoekinspanningen van de werklozen. Daarnaast beoordeelt de RVA de beschikbaarheid van de werklozen op basis van de informatie die de gewestelijke arbeidsdiensten overmaken aan de RVA. Op basis van deze informatie beslist de RVA om al dan niet te sanctioneren.

De overdracht van informatie tussen de RVA en de gewestelijke arbeidsdiensten is geregeld in een samenwerkingsakkoord. De overgemaakte informatie verschilt echter van de ene arbeidsdienst tot de andere. Dit betekent dat de gewestelijke arbeidsdiensten op dit ogenblik reeds feitelijk de toekenningsduur van de werkloosheidsuitkeringen beïnvloeden.

Een volledige regionalisering van de controle zou (in het kader van een homogene federale regelgeving)

het voordeel hebben dat de informatievergaring over de zoekinspanningen en over de beschikbaarheid in dezelfde dienst zou plaatsvinden. Op deze wijze zou de informatie beter moeten doorstromen en de coördinatiekosten afnemen.¹⁵

De voordelen van een regionalisering komen echter niet vanzelf. Veel hangt af van de wijze waarop men deze regionalisering implementeert. Ten eerste, indien men de controle en de sanctionering op het gewestelijke niveau onderbrengt, dan betekent dit dat het *de facto* de gewesten zijn die de toekenningsduur van de werkloosheidsuitkeringen bepalen. Deze gewestelijke beslissingen zouden daarmee de federale uitgaven voor de werkloosheidsverzekering bepalen zonder dat de gewesten dit moeten financieren. Deze 'budgettaire externaliteiten' zijn problematisch. In dat geval zou het bijgevolg noodzakelijk zijn om de gewesten gedeeltelijk verantwoordelijk te maken voor de gevolgen van hun beleid op de financiering van de federale werkloosheidsverzekering.¹⁶

Ten tweede, indien de controle geregionaliseerd zou worden, zal de rol van de consultants evolueren. Ze zullen dan meer dan anders, binnen de appreciatiegrenzen van de reglementering, moeten leren omgaan met de spanningen tussen de drie opdrachten waarvoor ze dan staan: raadgeving, controle en sanctionering (Behncke et al., 2007; Benarrosch, 2006). Al naargelang de situatie en de organisatiecultuur, zou de cumulatie van deze drie opdrachten slagen of niet. Indien dit niet lukt, dan kan men overwegen om de raadgevende opdracht aan de ene kant en de opdracht om te controleren en te sanctioneren aan de andere kant te verdelen over twee diensten binnen dezelfde gewestelijke arbeidsdienst. Aangezien het gaat om diensten van dezelfde instelling, zouden de coördinatiekosten tussen deze diensten vanzelfsprekend kleiner zijn dan in het huidige kader waar de coördinatie tussen de RVA en de gewestelijke arbeidsdiensten dient te gebeuren via samenwerkingsakkoorden.

We besluiten dat een regionalisering van de controle van werklozen op het eerste zicht rationeel is. Bij nadere beschouwing komt dit voordeel echter niet vanzelf. Dit hangt af van de wijze waarop, in het geval van een regionalisering, de gewesten en hun arbeidsdiensten financieel verantwoordelijk gesteld worden voor hun daden. Een regionalisering

versterkt de noodzaak om de gewesten meer verantwoordelijk te maken voor de gevolgen van hun beleid op de financiering van de werkloosheidsverzekering.

Bart Cockx
Sherppa, Universiteit Gent en IRES, UCL

Muriel Dejemeppe
IRES, UCL

Bruno Van der Linden
FNRS & IRES, UCL

Noten

1. Dit artikel vat de resultaten samen van een onderzoek over de "Evaluatie van de activering van het zoekgedrag naar werk (SUIVICH0)". Het Federaal Wetenschapsbeleid heeft deze studie gefinancierd in het kader van het onderzoeksprogramma "Samenleving en toekomst" (2005-2010). De studie werd uitgevoerd door de professoren Bart Cockx (Sherppa, Universiteit Gent en IRES, UCL), Muriel Dejemeppe (IRES, UCL) en Bruno Van der Linden (FNRS & IRES, UCL) in samenwerking met Bruno Crépon, Anne Defourny, Cyriaque Edon, Marc Gurgand, Frédéric Panier, Sofia Pessoa e Costa, Matteo Picchio en Fatemeh Shadman. Vanaf maart 2011 zal het volledig onderzoeksrapport af te laden zijn via: http://www.belspo.be/belspo/ta/pub_nl.stm. We danken het Federaal Wetenschapsbeleid voor de financiële steun. We bedanken ook uitdrukkelijk de RVA, de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, ACTIRIS, FOREM en de VDAB voor hun medewerking.
2. Bron: Statistisch Jaarboek van de RVA http://www.onem.be/frames/frameset.aspx?Path=D_stat/&Items=2&Language=NL.
3. Tijdens de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft, was dit de eerste officiële informatie die de werkloze over de opvolging ontving. Ondertussen wordt deze informatie reeds bij inschrijving verstrekt.
4. Deze conclusie klopt in elk geval op korte termijn. Op lange termijn zou een intensifiëring van zoekinspanningen moeten bijdragen tot een verhoging van het aantal werkaanbiedingen.
5. Onder hooggeschoold verstaan we personen met een diploma van het hoger beroeps of technisch secundair onderwijs of van het postsecundair onderwijs.
6. Om de effecten te evalueren van de gesprekken van de opvolging en hun gevolgen (het afsluiten van een contract en mogelijk een sanctie) hebben we om methodologische redenen onze analyse moeten beperken tot een deelsteekproef in Vlaanderen: samenwonenden die recht hebben op een uitkering op basis van hun arbeidsprestaties en die zich in de tweede uitkeringsperiode bevinden, zijn weggelaten. Daarenboven hebben we een strengere definitie van werk moeten hanteren: enkel voltijds werk werd als uitkomst weerhouden.
7. Ter herinnering, het gaat hier over diegenen van de deelsteekproef die een voltijdse betrekking hebben gevonden. Dit is 70% van de gevonden betrekkingen.
8. Bij de berekening van dit netto effect veronderstellen we dat er in afwezigheid van de hervorming ook geen 'artikel 80' (de oude vorm van uitsluiting van het recht op uitkering) zou bestaan. Indien er toch een 'artikel 80' zou bestaan, is het netto effect minder negatief en mogelijk zelfs positief.
9. Rapport van de RVA aan het Comité van de evaluatie van de uitvoering tot 30 juni 2008 van het samenwerkingsakkoord van 30.04.2004.
10. «Une politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi plus personnalisée et plus efficace», La Vice-Première Ministre, Ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances, chargée de la Politique de migration et d'asile, Bruxelles, le 16 mars 2010, p. 2.
11. <http://www.milquet.belgium.be/fr/news/une-politique-d'accompagnement-des-demandeurs-demploi-plus-personnalisée-et-plus-efficace>.
12. Bemerkt dat een werkgever ook geen rekening houdt met alle maatschappelijke baten en kosten van afdankingen, van de beslissingen om werk aan te bieden en van aanwervingen. Ons onderzoek bestudeert echter niet hoe men voor deze problemen kan corrigeren.
13. In Cockx *et al.* (2007a, b) hebben we voorgesteld om de controle van de zoekinspanningen in te ruilen voor een versterkte controle van de beschikbaarheid. Op basis van onderzoek en lectuur zijn we van mening veranderd.
14. Er zijn ook verbeteringen in de controle van de beschikbaarheid mogelijk. Dit valt echter buiten het bestek van dit onderzoek.
15. Er zijn gelijkaardige voordelen indien, zoals voorgesteld in het regeerakkoord, de RVA de controle blijft uitvoeren, maar de regionale arbeidsconsulenten deelnemen aan de opstelling van het actieplan en aan de evaluatiegesprekken. Niettemin is in dat geval de kans op een conflict tussen de consulenten van de twee diensten reëel. Bovendien leidt dit tot een aanzienlijke verhoging van de personeelskosten van de gesprekken.
16. Op dit punt wordt de lezer verwezen naar Van der Linden (2008) die onderlijnt hoe subtiel de modaliteiten zijn om dit principe te implementeren.

Bibliografie

- Benarrosh, Y. 2006. *Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution entre don et contrat*, coll. «Logiques sociales». Paris: L'Harmattan.
- Behncke, S., Frölich, M. & Lechner, M. 2007. *Unemployed and their caseworkers: Should they be friends or foes?* IZA discussion paper 3149.
- Cockx, B., Defourny, A., Dejemeppe, M. & Van der Linden, B. 2007a. *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*. Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain.
- Cockx, B., Dejemeppe, M. & Van der Linden, B. 2007b. Le plan d'Accompagnement et de Suivi des chômeurs favorise-t-il l'insertion en emploi? / Bevordert het Plan van de begeleiding en opvolging van werklozen de overgang naar werk? *Regards économiques*, 49 (<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>).
- Cockx, B. & Dejemeppe, M. 2007. Is the Notification of Monitoring a Threat to the Unemployed? A Regression Discontinuity Approach, IZA discussion paper 2854. Bonn: Institute for the Study of Labor (<http://ftp.iza.org/dp2854.pdf>).
- Cockx, B. & Van der Linden, B. 2009. Does it make sense to regionalize labour market institutions? *Re-Bel e-book*, 2 (<http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks>).
- Van der Linden, B. 2008. Quelles réformes pour nos institutions du marché du travail? Réflexions autour d'un certain nombre de piste. In B. Cantillon & V. De Maeschalck, *Gedachten over Sociaal Federalisme – Réflexions sur le Fédéralisme Social*, Leuven, ACCO.
- Van der Linden, B. 2009. Selon quels critères (dé)centraliser les interventions publiques sur le marché du travail? *Reflets et Perspectives de la Vie économique*, XLVIII (1-2), 105-113.