

Programma "Samenleving en Toekomst"

Eindverslag – deel « Synthèse van het onderzoek»¹

ONDERZOEKSCONTRACT: [TA/00/11](#)

ACRONIEM VAN HET PROJECT: **SUIVICH0**

TITEL : *EVALUATIE VAN DE ACTIVERING VAN HET ZOEKGEDRAG NAAR WERK*

ONDERZOEKSPLOEG (met vermelding van onderzoeksinstellingen en eenheden): UCL/IRES en UGENT/SHERPPA

COÖRDINATOR (indien van toepassing): MURIEL DEJEMEPPE (UCL/IRES)

PROMOTOR(EN): BART COCKX (UGENT/SERPPA), MURIEL DEJEMEPPE, BRUNO VAN DER LINDEN (UCL/IRES)

ONDERZOEKER(S): BRUNO CREPON, ANNE DEFOURNY, CYRIAQUE EDON, MARC GURGAND, ANDREY LAUNOV, FREDERIC PANIER, SOFIA PESSOA E COSTA, FATEMEH SHADMAN

DATUM : 08/04/2011

Deze synthese heeft tot doel de resultaten van het onderzoek op Internet weer te geven.

¹ Zie art. 5.5.2 van het basiscontract.

Links naar de websites waar de werken van de onderzoeksploeg in het kader van het project worden vermeld:

- <http://sites-final.uclouvain.be/econ/Regards/Archives/RE085.pdf>
- <http://sites-final.uclouvain.be/econ/Regards/Archives/RE085-NL.pdf>
- <http://www.uclouvain.be/en-356120.html>
- <http://www.uclouvain.be/en-311627.html>
- <http://econpapers.repec.org/paper/ctlouvir/2010041.htm>

(...)

Synthese²

De structuur van deze tekst is als volgt. In punten 1 tot en met 3 worden een aantal beschrijvende statistieken van de RVA voor de totale groep van werklozen met betrekking tot de "Activering van het Zoekgedrag naar Werk (kortweg "opvolging" ³) besproken 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 worden de belangrijkste conclusies van de kern van het onderzoek gerapporteerd: 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 er op neer dat maandelijks gemiddeld 11.556 van de 462.057 volledig uitkeringsgerechtigde werklozen een "verwittiging" ontvangen. Omwille van de tijd die verloopt tussen de verschillende etappes van de "opvolging" (minstens 8 maanden tussen de "verwittiging" en het eerste evaluatiegesprek en 4 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 € 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€.*
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*

² Deze synthese werd in februari 2011 gepubliceerd is als het nummer 85 van *Regards économiques* : <http://sites-final.uclouvain.be/econ/Regards/Archives/RE085-NL.pdf>.

³ Om meer over de opvolgingsprocedure te weten, zie het Jaarverslag 2009 van de RVA, sectie 4.6.1.2, pp. 83-84.

informatie tussen de gewestelijke arbeidsdiensten en de RVA (tengevolge 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.*

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 Wallonië, 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%.⁴ 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.⁵ De dreiging dat deze verplichting gecontroleerd zal worden, verhoogt de zoekinspanningen en leidt zo tot meer werkhervattingen. In Vlaanderen waren er acht

⁴ Bron: Statistisch Jaarboek van de RVA

http://www.onem.be/frames/frameset.aspx?Path=D_stat/&Items=2&Language=NL

⁵ In de startfase, 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.

maanden na ontvangst van deze schriftelijke “verwittiging” van de RVA en dus vóór de effectieve controle van het zoekgedrag, ongeveer 10 procentpunt (“pp”) 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 pp. 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*. Vlaanderen bevindt zich in deze situatie. Een intensifiëring van zoekinspanningen kan enkel resulteren in een aanwerving indien er werkaanbiedingen beschikbaar zijn.⁶

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 hooggeschoolden positieve effecten waar en is het effect voor laaggeschoolden⁷ 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.⁸ *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 pp. 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. Onze studie bevestigt dat de “opvolging” van werklozen in Vlaanderen het startloon negatief beïnvloedt.⁹ *De verlaging van het loon is voor de betrokkene echter gering en in zijn geheel gaat het inkomen van de betrokkene er*

⁶ 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.

⁷ Onder hooggeschoold verstaan we personen met een diploma van het hoger beroeps of technisch secundair onderwijs of van het postsecundair onderwijs.

⁸ 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.

⁹ Ter herinnering, het gaat hier over diegenen van de deelsteekproef die een voltijdse betrekking hebben gevonden. Dit is 70% van de gevonden betrekkingen.

gemiddeld op vooruit omdat hij sneller werk vindt. Het gemiddelde netto maandloon daalt maximaal met 30€/maand, d.w.z. 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 voor aanvaarding van werk na de eerste evaluatie bedraagt gemiddeld 20€/maand of 1,5% van het gemiddelde maandelijkse nettoloon. 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. *Netto¹⁰ gaat het verwachte inkomen van de werkloze er gemiddeld licht op achteruit.*

10. *De hervorming levert (na aftrek van kosten) een netto financiële baat op voor de overheid die per werkloze gemiddeld groter is dan de in punt 9 genoemde 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 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 pp. In Wallonië is de deelname 8 pp hoger en in Brussel zelfs 11 pp. 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 tewerkstellingseffect niet ten koste gaat van de tewerkstelling van andere werklozen. In vroeger onderzoek konden Cockx en Dejemepe (2007) echter besluiten dat dergelijke *substitutie effecten verwaarloosbaar zijn.*

2. Wat leren we hieruit?

Vatten we even samen. 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”

¹⁰ 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.

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. Netto blijft het inkomen van de persoon in kwestie er op 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 RVA¹¹ en de minister van Werk in haar evaluatie van de hervorming.¹² 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 (tengevolge 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.

3. 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 “princiesakkoord”).¹³

¹¹ Rapport van de RVA aan het Comité van de evaluatie van de uitvoering tot 30 juni 2008 van het samenwerkingsakkoord van 30.04.2004 (p.50 in de Franstalige versie).

¹² «Une politique d’accompagnement des demandeurs d’emploi plus personnalisée et plus efficace», La Vice-Première Ministre, Ministre de l’Emploi et de l’Egalité des chances, chargée de la Politique de migration et d’asile, Bruxelles, le 16 mars 2010, p.2.

¹³<http://www.milquet.belgium.be/fr/news/une-politique-d-accompagnement-des-demandeurs-demploi-plus->

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.

3.1. 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.¹⁴ 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. We komen hier in punt 3.2 op terug.

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 er toe aan om werk te zoeken en te aanvaarden vooraleer hun uitkeringen dalen.

3.2. 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

[personnalisée-et-plus-efficace](#)

¹⁴ 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.

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.*¹⁵

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 opgelegd.

Zelfs indien de controle van de zoekinspanningen en van de beschikbaarheid elkaar aanvullen, hebben ze alle twee 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. In punt 3.3.2. formuleren we een aantal suggesties om de controle in de “opvolging” te verbeteren.¹⁶

3.3. Welke hervormingen van het opvolgingsysteem stellen we voor?

In deze sectie bouwen we een redenering op in de veronderstelling dat de controle een federale materie blijft. In sectie 4 bespreken we de regionalisering van deze controle.

3.3.1. 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 incentieven 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

¹⁵ 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.

¹⁶ Er zijn ook verbeteringen in de controle van de beschikbaarheid mogelijk. Dit valt echter buiten het bestek van dit onderzoek.

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 12 maanden en voor de andere groep na 18 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.

3.3.2. 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 verschaft 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 consulent van de lokale dienst.

(iv) Het “princiëpsakkoord” stelt voor dat consulenten 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 consulenten, 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 consulenten dit actieplan zouden opstellen, dan moet dit dus op basis van een federaal kader dat de richtlijnen bepaalt die we in punt (i) hebben vermeld. Indien de gewestelijke consulenten 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 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.

3.3.3. 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 12 maanden voltijds gewerkt heeft in een periode van 15 maanden (tegenover 3 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 vermeldden 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 (de 25 tot 30 jarige) werklozen die de RVA heeft verwittigd, langer dan 3 maanden tewerkgesteld tijdens het jaar vóór de “verwittiging”. Bijgevolg bestaat de doelgroep van de “opvolging” niet allen 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 duur gebruikt, is een referentiepunt.

Referenties

Cockx B., A. Defourny, M. Dejemepe et B. Van der Linden (2007a), «Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation», Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain.

Cockx, B., M. Dejemepe et B. Van der Linden (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. et M. Dejemepe (2007), “Is the Notification of Monitoring a Threat to the Unemployed? A Regression Discontinuity Approach”, IZA discussion paper 2854, June, Institute for the Study of Labor, Bonn. <http://ftp.iza.org/dp2854.pdf>

*

* *