

Het Nieuwe Opvolgingsstelsel voor de Werklozen : Een Evaluatie

SAMENVATTING VAN HET DEFINITIEVE ONDERZOEKSRAPPORT

januari 2007

Bart COCKX

Anne DEFOURNY

Muriel DEJEMEPPE

Bruno VAN DER LINDEN

Departement van Economische Wetenschappen
Instituut voor Economisch en Sociaal Onderzoek (IRES)
Université Catholique de Louvain

&

Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek

Onderzoek gefinancierd in het kader van het programma voor de
Ondersteuning van de Strategische Prioriteiten van de Federale Overheid
(no. AP/10/04A) van de FOD Wetenschapsbeleid

Het Plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen, hierna beknopt "het Plan", dat in juli 2004 in België werd ingevoerd, beoogt een betere opvolging en begeleiding van werklozen bij hun zoektocht naar een baan. Die hervorming krijgt gestalte via een betere coördinatie tussen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en de diensten voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van de gewesten en de gemeenschappen³, hierna beknopt de "regionale tewerkstellingsdiensten". Enerzijds staat de RVA in voor de opvolging van de uitkeringsgerechtigde werklozen via de procedure voor de activering van het zoekgedrag naar werk: hun zoekinspanningen worden periodiek geëvalueerd tijdens individuele gesprekken en indien die inspanningen als onvoldoende worden beschouwd, kunnen sancties worden opgelegd. Anderzijds versterken de regionale tewerkstellingsdiensten de begeleiding van alle werklozen via een reeks activeringsmaatregelen: individuele evaluatiegesprekken, inschakelingstrajecten, steun bij het zoeken naar werk, opleidingen, enzovoort. Ons onderzoek gaat de impact na van de opstart van het bovenvermelde plan op de overgang naar werk. Het onderzoek heeft betrekking op uitkeringsgerechtigde werklozen van 25 tot 29 jaar.

De structuur van deze samenvatting is als volgt: de eerste paragraaf beschrijft de hoofdcomponenten van het Plan. De tweede geeft uitleg bij de draagwijdte van onze evaluatie (doelgroep, geëvalueerde componenten van het plan, evaluatiecriteria). Een derde paragraaf vat de resultaten samen en in de vierde worden zij geïnterpreteerd en worden de voornaamste conclusies getrokken.

1. Het Plan voor begeleiding en opvolging van werklozen.

De invoering van dit plan in juli 2004 ging gepaard met belangrijke wijzigingen in (i) het stelsel van de werkloosheidsverzekering en (ii) de begeleiding van werklozen. We overlopen die wijzigingen.

(i) De werkloosheidsverzekering

Het Belgische werkloosheidsverzekeringstelsel kent *in principe* uitkeringen toe voor een onbeperkte duur. In dit systeem zijn de schorsing (stopzetting van het recht op een uitkering) en de sancties van werklozen complementair aan het beginsel van onbeperkte uitkeringen. Vóór juli 2004 bestonden er twee schorsings- en sanctiemechanismen. Enerzijds bepaalde artikel 80 van de wetgeving dat, onder bepaalde voorwaarden, het recht op uitkeringen van samenwonende langdurige werklozen⁵ werd stopgezet. Het systeem was ondoorzichtig. Bovendien, omdat het beperkt bleef tot de categorie van de samenwonenden, leidde het tot een oververtegenwoordiging van vrouwen in de geschorste populatie. Anderzijds stond

³ De diensten voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding van de gewesten en de gemeenschappen zijn de FOREM in het Waalse gewest, de BGDA in het Brussels Hoofdstedelijk gewest, de VDAB in het Vlaamse gewest en de ADG voor de Duitstalige gemeenschap.

⁵ Worden beschouwd als samenwonend de werklozen die niet het statuut van gezinshoofd of alleenstaande hebben, dit wil zeggen de werklozen die samenwonen met één of meerdere personen en die een beroepsinkomen of een vervangingsinkomen genieten.

de RVA in voor de controle op de beschikbaarheid van de uitkeringsgerechtigde werklozen voor de arbeidsmarkt. De RVA baseerde zich op de informatie die de regionale tewerkstellingsdiensten aan hem bezorgde over werkweigeringen of acties, afwezigheden bij oproeping, enzovoort. De federale overheid en de RVA hebben geregeld betreurd dat de regionale diensten zo weinig informatie doorgaven en dat de zoekinspanningen naar werk nauwelijks gecontroleerd werden.

Via de invoering van het plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen in juli 2004 wou de federale regering artikel 80 vervangen door een billijker systeem dat tegelijk de leefbaarheid van het systeem van de werkloosheidsverzekering voor onbeperkte duur garandeert. Twee essentiële aspecten kenmerken dit nieuwe systeem.

In de eerste plaats is de RVA niet enkel bevoegd om de beschikbaarheid te controleren van de uitkeringsgerechtigde werklozen op basis van de informatie van de regionale tewerkstellingsdiensten maar ook om *zelf* de zoekinspanningen naar een baan te controleren. Het betreft de zogenaamde procedure voor *de activering van het zoekgedrag naar werk*, hierna beknopt de "opvolgingsprocedure". Deze procedure voorziet dat een "facilitator" tijdens periodieke individuele gesprekken de inspanningen evalueert die uitkeringsgerechtigde werklozen leveren met het oog op werk. Door de invoering van die procedure lopen alle categorieën werklozen voortaan het risico dat het recht op een werkloosheidsuitkering al dan niet tijdelijk wordt beperkt of geschorst omwille van het niet intensief genoeg zoeken naar een baan. De eerste oproeping volgt zowat acht maanden na een *schriftelijke verwittiging* waarin de uitkeringsgerechtigde werklozen herinnerd worden aan hun verplichtingen om werk te zoeken en om beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt en waarin de procedure wordt uitgelegd. Dit schrijven wordt verstuurd na een bepaalde inactiviteitsduur. Deze laatste wordt berekend op specifieke wijze en in functie van de leeftijd (7 maanden voor de -25 jarigen, 13 maanden boven die leeftijd). De procedure werd ingevoerd in fases: vanaf juli 2004 voor de -30-jarigen, vanaf juli 2005 voor de -40-jarigen en vanaf juli 2006 voor de -50-jarigen.

In de tweede plaats voorziet het nieuwe samenwerkingsakkoord van 30 april tussen de Federale overheid, de Gemeenschappen en Gewesten in een veel systematischere elektronische uitwisseling van gegevens tussen de regionale tewerkstellingsdiensten en de RVA. Die uitwisseling gebeurt sinds oktober 2004 en heeft betrekking op informatie die het mogelijk moet maken om de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt van de werkloze in te schatten (deelname aan initiatieven, weigering van werk of acties, afwezigheid bij een oproeping, enz...). Het jaarverslag van de RVA van 2005 wijst op een duidelijke stijging van deze informatieuitwisseling, vooral in het Waalse Gewest.

(ii) De begeleiding

De opstart van het plan in juli 2004 was voor de regionale tewerkstellingsdiensten ook de gelegenheid om aansluiting te vinden bij de aanbevelingen uit het eerste Europese richtsnoer voor de werkgelegenheid. Hierin werd enerzijds een *preventieve* benadering aanbevolen gericht op het activeren van alle werklozen in

een vroegtijdig stadium van de werkloosheidsperiode en anderzijds een *curatieve* benadering die de langdurig werklozen er systematisch moet toe aanzetten om beroep te doen op de diensten die hun inschakeling in het arbeidsproces bevorderen. Vóór 2004 was de begeleiding die de regionale tewerkstellingsdiensten leverden bij de zoektocht naar een baan al dan niet intensief en vroegtijdig. De FOREM en de BGDA zorgden enkel voor een preventieve aanpak voor de jonge werklozen daar waar de VDAB reeds van in 1999 een dergelijke aanpak hanteerde voor alle werklozen. Sinds 2004 hebben alle Gewesten en Gemeenschappen hun inspanningen voor de begeleiding van werklozen duidelijk geïntensiveerd. En dit zowel voor wat betreft de eerste maanden van werkloosheid als na verloop van een eerder lange periode van inactiviteit. Meer in het bijzonder, de FOREM en de BGDA hebben hun aanpak verruimd tot de volwassenen en alle regionale tewerkstellingsdiensten hebben een curatieve benadering, voorheen onbestaand, geïntroduceerd. Om die doelstellingen te verwezenlijken hebben de regionale tewerkstellingsdiensten hun initiatieven voor de begeleiding bij het zoeken naar werk uitgebouwd (individuele evaluatiegesprekken, inschakelingstrajecten, steun bij het zoeken naar werk, enz.) en hun opleidingsaanbod gevoelig opgedreven.

Samengevat worden via het plan vier maatregelen geïntensiveerd:

- het informeren van de werkloze over de stappen die hij moet ondernemen in ruil voor uitkeringen;
- de controle op de zoekinspanning naar werk en op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, met een kans op sanctionering bij niet naleving van de engagementen;
- de begeleiding van de zoektocht naar werk;
- het opleidingsaanbod.

2. Studieveld en steekproef

Bij de evaluatie van het plan moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met alle componenten ervan die hierboven zijn samengevat. Dat is een werk van lange adem. Voor die evaluatie moet de onderzoeker immers beschikken over alle relevante informatie over de regionale initiatieven op het gebied van begeleiding en opleiding waaraan werklozen deelnemen. Bovendien dient de informatie over het werkloosheidstraject aangevuld met data over wat er gebeurt wanneer werklozen uit de werkloosheidsregisters verdwijnen. In het kader van deze studie hebben wij de procedure voor het verzamelen van die massa informatie opgestart. De voorliggende evaluatie bevat voorlopige resultaten en conclusies die uitsluitend verkregen werden op basis van een steekproef van uitkeringsgerechtigde werklozen, ter beschikking gesteld door de RVA. Dit onderzoek zal later uitgediept worden aan de hand van meer volledige gegevens afkomstig van andere instellingen (RSZ, RSVZ, enz....). Dit zal toelaten de uitstapmotieven te identificeren van bepaalde personen die niet langer van een RVA-uitkering genieten. **(i) Doelgroep**

Aangezien een evaluatie enkel met enige vertraging kan uitgevoerd worden, evalueren we het Plan tijdens de opstartfase en dus voor de eerste doelgroep van de bovenvermelde opvolgingsprocedure van de RVA: de uitkeringsgerechtigde

volledig werklozen die verplicht zijn ingeschreven als werkzoekende, van 25 tot 29 jaar, die de eerste schriftelijke verwittiging vanwege de RVA hebben ontvangen tussen juli en oktober 2004 omdat zij hun 13^{de} maand werkloosheid aanvatten (13 maanden is de werkloosheidsduurdrempel waarop de RVA de uitkeringsgerechtigde werklozen in kennis stelt van de opvolgingsprocedure).

Deze groep kan op het eerste gezicht uiterst specifiek lijken qua werkloosheidsduur (13 maanden van inactiviteit)⁶. Zijn verscheidenheid in termen van recente werkervaring⁷, scholingsniveau, gezinsstatuut of verblijfplaats maakt het echter mogelijk om te evalueren of de impact van het Plan verschilt in functie van die elementen. De gerapporteerde gevolgen hebben niettemin uitsluitend betrekking op een groep van 25 tot 29-jarige uitkeringsgerechtigde volledig werklozen tijdens de opstartperiode van het plan. Wat de gevolgen zijn voor niet-uitkeringsgerechtigde werklozen, jongere of oudere werklozen en deze tijdens een periode waarin het plan op kruissnelheid zal zijn, blijft een open vraag.

(ii) Evaluatiemethode en geëvalueerde componenten van het Plan

Een evaluatie van een beleidsmaatregel moet een vergelijking maken tussen het sociaal-economische parcours van een deelnemer *en diens situatie wanneer hij niet aan de maatregel zou hebben deelgenomen. Die vergelijking niet maken en zich tevreden stellen met het inventariseren van het gevolgde parcours van deelnemers is geen, en dat moet worden beklemtoond, wetenschappelijke evaluatie van een beleidsmaatregel*.⁸ Als evaluatoren moeten wij zoeken naar een groep individuen wier traject op de arbeidsmarkt het best weergeeft *wat de deelnemers aan de maatregel zou zijn overkomen indien ze er niet aan hadden deelgenomen*. Daarvoor gaan we uit van de trajecten van werklozen die vergelijkbaar zijn met onze doelgroep (de 25- tot 29-jarige uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die verplicht zijn ingeschreven als werkzoekende) die *niet* werden *verwittigd* omdat ze net iets ouder zijn dan 30 jaar. Voor elke werkloze uit onze steekproef kennen wij het administratieve traject dat deze bij de RVA doorlopen heeft en dit vanaf 1 maand nadat hij door de RVA werd verwittigd tot 10 maanden nadien. Dat betekent dat wij kunnen nagaan of de gevolgen van het plan veranderen in functie van het aantal maanden dat sinds de verwittiging is verlopen. De methode waarop we ons in dit onderzoek baseren, laat niet toe om de impact van het Plan te evalueren na de bovengenoemde 10 maanden. De werklozen die iets ouder zijn dan 30 en die deel

⁶ De wijze waarop de RVA de werkloosheidsduurdrempels berekent die bepalen in welke fase de opvolgingsprocedure wordt opgestart, is specifiek en anders dan de "Eurostat" werkloosheidsduur die men gebruikelijk hanteert in de werkloosheidsstatistieken. In het bijzonder wordt de duur gehanteerd in het kader van de opvolgingsprocedure – de zogenaamde "DISPO-duur" – slechts opnieuw op nul geplaatst na een werkherleving van ten minste 12 maanden voltijdse arbeid (tegenover 3 maanden voor de Eurostat-duur) en wordt hij gemeten in dagen (in plaats van in maanden zoals voor de Eurostat-duur).

⁷ Ook al hebben de geselecteerde werklozen allen een DISPO-duur van 13 maanden, toch kan hun Eurostat-werkloosheidsduur hiervan sterk verschillen. De werklozen met een korte Eurostat-duur zijn diegenen die een recente werkervaring achter de rug hebben (voldoende om de Eurostat-duur opnieuw op 0 (nul) te zetten maar niet voldoende om de DISPO-duur op 0 (nul) te zetten).

⁸ Zie in dat verband paragraaf 3 van Dejemeppe en Van der Linden (2006a) of Dejemeppe en Van der Linden (2006b).

uitmaken van de controlegroep in deze evaluatie, komen sinds 1 juli 2005 immers op hun beurt in aanmerking voor de opvolgingsprocedure en kunnen vanaf die datum dus ook een verwittiging vanwege de RVA hebben ontvangen.

Afgezien van het einde van de analyseperiode hebben de jongeren onder de 30 *nog geen* eerste gesprek met de RVA achter de rug. De schriftelijke verwittiging is dus de enige component van de opvolgingsprocedure waarvan wij de gevolgen kunnen evalueren. Daarnaast hebben een aantal regionale tewerkstellingsdiensten geopteerd voor een specifieke begeleiding van werklozen die door de RVA zijn verwittigd. Wij evalueren dan de gecombineerde gevolgen van de schriftelijke verwittiging en deze begeleidingsinitiatieven. Uitgaand van een inventarisatie van de maatregelen van de regionale tewerkstellingsdiensten volgen hier voor alle regio's de componenten van het Plan waarvan de gevolgen in het kader van deze studie worden geëvalueerd:

- *In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest:*

De gevolgen van de verwittiging van de RVA gecombineerd met een collectieve informatiesessie op de BGDA;

- *In het Waalse Gewest:*

De gevolgen van de verwittiging vanwege de RVA in combinatie met een geïndividualiseerde begeleiding op de FOREM (een collectieve informatiesessie, een individueel evaluatiegesprek dat eventueel kan leiden tot een aanbeveling om zelfstandig naar werk te zoeken of tot het ondernemen van andere acties)

- *In het Vlaamse Gewest:*

De gevolgen van de verwittiging vanwege de RVA.

Dat de effecten van de begeleidingsmaatregelen van de ORBEM of de VDAB niet kunnen geëvalueerd worden, betekent niet dat deze regionale tewerkstellingsdiensten voor geen enkele vorm van begeleiding van jonge werklozen zorgen. Er kan eenvoudig geen evaluatie worden doorgevoerd omdat er tussen juli en oktober 2004 geen *specifieke* begeleiding voor verwittigde werklozen jonger dan 30 voorzien was.

Uit de internationale literatuur blijkt dat de schriftelijke verwittiging wezenlijk deel uitmaakt van de begeleidings- en opvolgingsmaatregelen van werklozen en dat het zoekgedrag naar werk soms ingrijpend wijzigt naar aanleiding van de invoering van een verplicht programma zoals dat van het Belgische Plan. Dit soort programma kan de integratie in het arbeidsproces versnellen vanaf het moment dat de werkloze in kennis wordt gesteld van de nieuwe opvolgingsprocedure. Zelfs al is er slechts een klein aantal werklozen dat tijdens onze analyseperiode een eerste gesprek had met een RVA-facilitator, dat betekent dus niet dat onze evaluatie betrekking heeft op een ondergeschikt deel van het nieuwe Belgische systeem.

(iii) Resultaatindicatoren

Het beschikbare statistische materiaal laat ons toe om vier resultaatindicatoren te onderscheiden op basis waarvan we de gevolgen van het Plan evalueren:

1. De overgang naar werk
2. De toekenning van vrijstellingen voor het zoeken naar werk omwille van sociale en familiale redenen
3. De toegang tot opleidingen of de hervatting van studies
4. Het opleggen van een sanctie of een schorsing

Eigenlijk kan de eerste indicator betrekking hebben op werk, niet uitkeringsgerechtigde werkloosheid of inactiviteit. Wij hebben immers reeds aangegeven dat ons onderzoek uitsluitend is gebaseerd op RVA-gegevens. Die informatie verstrekt geen uitleg bij de reden waarom bepaalde personen niet langer in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering. Gedurende de periode waarop deze evaluatie betrekking heeft, kan de evolutie van deze indicator echter uitsluitend betrekking hebben op werk. Een woordje uitleg. Wanneer iemand wenst af te zien van zijn werkloosheidsuitkering ten gevolge van striktere toekenningsvoorwaarden (en aldus inactief of niet uitkeringsgerechtigd werkloos wordt), zal hij hiervan niet vrijwillig afzien *vóórdat* zijn zoekgedrag naar werk strenger gecontroleerd wordt. Er is bijgevolg geen reden om af te zien van zijn werkloosheidsuitkeringen *vóór* het eerste evaluatiegesprek met de RVA. Dus indien iemand voordien de werkloosheid verlaat, dan kan dit enkel betekenen dat hij werk heeft gevonden. Daarom interpreteren wij de impact van het Plan op deze indicator als een impact op de overgang naar werk. .

De RVA kan de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen tijdelijk vrijstellen van de inschrijving als werkzoekende omwille van sociale en familiale redenen. Hierbij zet de werkloze de stap naar de inactiviteit aangezien dit statuut hem vrijstelt van de verplichting om een baan te zoeken om bijvoorbeeld te zorgen voor naasten (kinderen, ouders op hoge leeftijd, enz....). Het niveau van de uitkering van dit statuut ligt echter lager dan dat van een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekende. De tweede indicator - *De toekenning van vrijstellingen voor het zoeken naar werk omwille van sociale en familiale redenen* - biedt ons de mogelijkheid om onze bovenvermelde hypothese te checken: namelijk of het Plan *vóór* het eerste evaluatiegesprek met de RVA de overgang bevordert van werkloosheid naar werk en niet naar de inactiviteit.

Een van de doelstellingen van het Plan is een betere begeleiding van alle werklozen via een reeks activeringsmaatregelen. Hieronder nemen de opleidingen een belangrijke plaats in. Bij gebrek aan informatie over de deelname van de werklozen uit onze steekproef aan de regionale begeleidings- of opleidingsacties, is de derde indicator - *de toegang tot opleidingen of de hervatting van studies* - samengesteld op basis van informatie over de vrijstellingen van het zoeken naar een baan die de RVA tijdelijk toekent aan uitkeringsgerechtigde werklozen die een opleiding volgen of hun studies hervatten.

Bij het niet nakomen van de verplichtingen voorziet de RVA in sancties in de vorm van tijdelijke verminderingen van de werkloosheidsuitkering en het opschorten van de uitkeringen. De vierde indicator - *het opleggen van een sanctie of een schorsing* - is gebaseerd op individuele informatie over sancties en opschortingen van de werkloosheidsuitkeringen van de werklozen uit onze steekproef. Indien het plan invloed heeft op het opleggen van sancties en opschortingen, kan dit echter pas blijken na afloop van onze analyseperiode, namelijk vanaf de eerste evaluatiegesprekken bij de RVA.

3. Een overzicht van de resultaten

Voor elk van de vier indicatoren volgt hier een overzicht van de verwachte gevolgen van het Plan in de drie Gewesten.

3.1. Gevolgen van het plan op de overgang naar werk

Het plan versnelt de werkhervatting van jonge uitkeringsgerechtigde werklozen in Vlaanderen en Wallonië.

In Vlaanderen en Wallonië nemen tengevolge van het Plan de kansen om een baan te vinden gemiddeld met ongeveer 5 procent punten toe: vijf maanden na de verwittiging van de RVA hadden 27 op 100 uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekende jonger dan 30 in het Waalse (tegenover 35 op 100 in het Vlaamse gewest) een baan gevonden; zonder het plan zou dat slechts 22 (respectievelijk 30) geweest zijn. De *relatieve* stijging van de tewerkstellingskans is dus aanzienlijk: na vijf maanden steeg de tewerkstellingskans tengevolge van het Plan met 23%⁹ (respectievelijk 16%). Dit positief effect van het plan is er al vanaf de 2^{de} maand na de verwittiging van de RVA en blijft onveranderd over de hele analyseperiode¹⁰.

Het positief effect van het Plan op de overgang naar werk komt ten goede aan makkelijk inzetbare werklozen, de vrouwen en de werklozen die niet het statuut van gezinshoofd hebben.

De impact van het plan is niet voor iedereen gelijk. De makkelijk inzetbare werkzoekenden zien ten gevolge van het Plan hun tewerkstellingskans meer toenemen dan deze die moeite hebben om werk te vinden. Zo had een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekende jonger dan 30 met een diploma uit het hoger onderwijs en met verblijfplaats in Wallonië (resp. Vlaanderen) 40% (resp. 43%) kans om een baan gevonden te hebben vijf maanden na de verwittiging van de RVA; zonder het Plan zou die kans slechts 29% (resp. 32%) bedragen hebben. De relatieve toename van de tewerkstellingskans is dus substantieel: na vijf maanden is, dankzij het Plan, de tewerkstellingskans gestegen

⁹ Dit is het resultaat van de volgende berekening: $[(0,27-0,22)/0,22]*100=23\%$.

¹⁰ We moeten benadrukken dat de inschatting van dit effect weinig precies gebeurt: wij kunnen niet uitsluiten dat het effect quasi 0 (nul) zou zijn, noch dat het zowat 10% zou bedragen.

met 38% (resp. 35%). Het plan heeft *duidelijk* (significant) *positief* ingewerkt op de kansen op werk¹¹ voor de werklozen die:

- o over een diploma beschikken uit het hoger onderwijs (Vlaanderen en Wallonië)
- o recente werkervaring opgedaan hebben¹² (Wallonië)
- o verblijven in een subregio met minder werkloosheid (Vlaanderen)

Het Plan bevordert eveneens in grotere mate de overgang van werkloosheid naar werk voor twee andere groepen. Het Plan verhoogt de tewerkstellingskans op een statistisch significante wijze, met zowat 7 procent voor:

- o de vrouwen (Wallonië)
- o de werklozen die *geen* gezinshoofd zijn (Vlaanderen en Wallonië)

De andere groepen werklozen (laaggeschoolden, zonder recente werkervaring, verblijvend in subregio's met hoge werkloosheid, mannen en gezinshoofden) hebben weinig baat bij het plan: de effecten op de tewerkstellingskans zijn zwak en vaak dicht bij nul.

Het Plan lijkt onder meer de overgang naar laagbetaalde deeltijdse banen in Vlaanderen te bevorderen

Op basis van de informatie waarover we momenteel beschikken, kennen we niet de aard van de tewerkstelling waarin de werkloze terechtkomt. Wij kunnen enkel de banen in kaart brengen die financieel door de RVA worden ondersteund. In Vlaanderen werkt het Plan in het bijzonder positief in op de overgang naar deeltijdse banen waarvoor de RVA de werknemer een aanvulling op het loon uitbetaalt¹³. Zo zijn zowat 3% van de uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekenden van 25 tot 29 jaar vijf maanden na de verwittiging van de RVA¹⁴ op een dergelijke baan overgestapt. Indien de verwittiging niet was verstuurd zou het aandeel van diezelfde groep volledig uitkeringsgerechtigde werkloze werkzoekenden dat deze overgang maakt twee maal lager liggen. Dat effect is niet vast te stellen in het Waalse gewest.

Het Plan heeft geen invloed op de overgang naar werk van de jonge uitkeringsgerechtigde Brusselse werklozen

In tegenstelling tot de twee andere gewesten heeft het Plan geen positieve invloed op de overgang naar werk van jonge Brusselse werklozen. Het uitblijven van effecten van het Plan op de inschakeling in het arbeidsproces van Brusselse

¹¹ Zowat 10%. Er moet aan worden herinnerd dat de effecten, ook al zijn ze significant, weinig precies worden ingeschat: wij kunnen niet uitsluiten dat ze 1% zouden bedragen, noch dat ze 20% zouden bedragen.

¹² In werkelijkheid gaat het om werklozen met een korte werkloosheidsduur Eurostat.

¹³ Het betreft deeltijdse banen met behoud van rechten en de inkomensgarantieuitkering; zie website RVA: <http://www.rva.fgov.be/Home/MenuNL.htm>.

¹⁴ Wat neerkomt op zowat 10% van de overgangen naar werk.

werklozen kan toe te schrijven zijn aan een statistisch probleem: de Brusselse steekproef is te klein om nauwkeurige schattingen te verkrijgen. Wij hebben echter geen definitieve verklaring voor het voor het uitblijven van een effect van het plan voor de jonge Brusselse werklozen.

3.2. Het toekennen van vrijstellingen omwille van sociale en familiale redenen

Het Plan heeft in geen van de drie Gewesten geleid tot een toename van het aantal vrijstellingen omwille van sociale en familiale redenen voor jonge uitkeringsgerechtigde werklozen. Dat was voorspelbaar en bevestigt dat, wat onze analyseperiode betreft, het plan niet geleid heeft tot een toename van het aantal overgangen van werkloosheid naar inactiviteit. Wanneer iemand in aanmerking komt voor een dergelijke vrijstelling, heeft hij geen reden om de aanvraag te doen vóór de controle op het zoekgedrag naar werk wordt verscherpt, namelijk vanaf het eerste gesprek op de RVA. Dit statuut leidt immers tot een aanzienlijke verlaging van het werkloosheidsuitkeringsniveau. De positieve impact in Wallonië op de toekenning van vrijstellingen omwille van sociale en familiale redenen tien maanden na de verwittiging kan het gevolg zijn van het eerste opvolgingsgesprek bij de RVA.

3.3. Deelname aan opleidingen of het hervatten van studies

Het Plan bevordert vooral in Wallonië de deelname aan opleidingen of het hervatten van de studies door de jonge uitkeringsgerechtigde werklozen.

Het effect van het Plan op de deelname aan opleidingen of op het hervatten van de studies is duidelijk (significant) positief in Wallonië. Immers, 7% van de Waalse uitkeringsgerechtigde volledig werklozen – werkzoekenden (UVW-WZ) tussen 25 en 29 jaar volgt een opleidingsprogramma of studeert verder vijf maanden na een verwittiging door de RVA. Mochten diezelfde UVW-WZ geen verwittiging hebben gekregen zou dat naar schatting maar zowat de helft zijn geweest (3%). Tien maanden na de verwittiging bereikt dat verschil meer dan 6 procentpunten. Dat resultaat is niet verrassend aangezien een meerderheid van de Waalse werklozen beneden de dertig die van de RVA een verwittiging hebben gekregen bij de FOREM aan een individueel gesprek hebben deelgenomen waarna ten behoeve van wie het moeilijk had om zelfstandig een job te vinden begeleidings- of opleidingsacties zijn aangeboden.

In **Vlaanderen** en **Brussel** heeft het Plan gemiddeld genomen voor jonge uitkeringsgerechtigde werklozen geen effect op de deelname aan opleidingen of op het verder studeren. Toch versnelt het Plan duidelijk (op statistisch significante wijze) de deelneming aan opleidingen door sommige groepen werklozen¹⁵: de mannen, de gediplomeerden van het hoger onderwijs, de werklozen toegelaten op basis van hun studies en de langdurig werklozen in het Vlaamse Gewest. In tegenstelling tot de FOREM hebben de BGDA en de VDAB de werklozen die van de RVA een verwittiging hadden gekregen geen specifieke begeleiding gegeven. Toch

¹⁵ De geraamde effecten zijn echter kleiner dan voor Wallonië.

worden die werklozen er in de brief van de RVA toe opgeroepen onverwijld in contact te treden met de regionale tewerkstellingsdiensten indien zij nog niet van een individuele of intensieve begeleiding hebben genoten. Bovendien wordt in de brief beklemtoond dat onder bepaalde voorwaarden de deelneming aan een activeringsmaatregel van de regionale tewerkstellingsdienst kan leiden tot het verdagen van het evaluatiegesprek bij de RVA. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat sommige min 30-jarige UVW-WZ's, die geïnterviewd werden door de opvolgingsprocedure, zich ten gevolge van de brief van de RVA hebben ingeschreven voor sommige opleidingsprogramma's.

3.4. Het opleggen van sancties of van schorsingen

Zoals wij al hadden voorzien, verhoogt het actieplan in geen van de drie gewesten het gemiddelde sanctie- of schorsingspercentage bij de uitkeringsgerechtigde werklozen onder de dertig. De verklaring daarvoor ligt in het feit dat de observatieperiode te kort was om de effecten van de evaluatiegesprekken bij de RVA te kunnen meten.

4. Interpretaties en lessen

Onze resultaten tonen aan dat de verwittigingbrief, die de RVA in het kader van de opvolgingsprocedure opstuurde, in Vlaanderen en Wallonië gemiddeld de kans op een overgang van werkloosheid naar werk heeft verhoogd. Dit gemiddeld effect, dat we weliswaar met weinig precisie meten, duidt erop dat de uitkeringsgerechtigde werklozen de in de brief aangekondigde evaluatiegesprekken (verhoogde inspanningen bij het zoeken naar werk, risico op een tijdelijke sanctie, etc....) ervaren als een last die hen ertoe aanzet intensiever naar een baan te gaan zoeken nog vóór het eerste gesprek.

In Wallonië is het gemeten effect toe te schrijven aan een combinatie van het effect van de brief en de specifieke begeleidingsacties van FOREM. Aangezien het in Wallonië over het algemeen moeilijker is om een baan te vinden, moet het gelijkaardige gemiddelde effect van het Plan in Wallonië en in Vlaanderen ongetwijfeld worden toegeschreven aan die specifieke ondersteuning door de FOREM. Vóór juli 2004 was het niet uitzonderlijk dat een werkloze na zijn of haar inschrijving als werkzoekende slechts uitzonderlijk met een FOREM-adviseur werd geconfronteerd. Nu moet hij of zij zich binnen twee maanden na de verwittiging door de RVA aanbieden voor een verplicht individueel gesprek waarbij de adviseur de werkloze helpt bij het (her)bepalen van zijn of haar zoekgedrag en hem of haar ertoe aanzet zich te richten op een ruimere waaier aangeboden betrekkingen dan die waarop hij of zij zich op eigen initiatief zou gericht hebben.

Dat gemiddeld effect verheelt echter dat het effect aanzienlijk kan verschillen tussen werklozen. De brief heeft de zoekinspanningen slechts duidelijk ("significant") voor bepaalde groepen verhoogd. Het gaat in het bijzonder om de makkelijk inzetbare werklozen (met een gunstiger bemiddelingsprofiel), met name om hoger opgeleiden of werklozen met recente werkervaring of nog om de vrouwen, voor wie het vermogen om de zoekintensiteit naar werk te verhogen

waarschijnlijk groter is dan voor mannen¹⁶ (op voorwaarde dat zij geen gezinshoofd¹⁷ zijn). Dit betekent echter niet dat het sturen van een brief waarin een strenger toezicht wordt aangekondigd ondoeltreffend zou zijn voor de overige categorieën werkzoekenden. Wel lijkt het er daarentegen op dat het aankondigen van een strengere controle het vinden van een baan slechts bevordert wanneer dit wordt gekoppeld aan andere regionale (steun bij het zoeken van een baan, opleidingen, ...) of federale (stimuleren van de vraag naar arbeid via gerichte verminderingen van de arbeidskost, etc....) acties. Dit onderzoek zal verder worden uitgediept op basis van individuele gegevens over de acties van de regionale tewerkstellingsdiensten waarvan de werklozen uit onze steekproef gebruik maakten. Wij zullen dan het effect van deze regionale acties op de tewerkstellingskansen van de moeilijker inzetbare werklozen kunnen evalueren.

Het Plan heeft in Vlaanderen, waar na het ontvangen van de verwittigingsbrief geen individuele begeleiding heeft plaatsgevonden, de overgang van werkloosheid naar laagbetaalde deeltijdse banen bevordert. Een dergelijk effect is niet vastgesteld voor de Waalse werklozen die wel van zulke begeleiding hadden genoten. De dreiging van meer controle en sancties, zonder specifieke begeleiding door de diensten voor arbeidsbemiddeling, zou er de werklozen toe kunnen aanzetten gemakkelijker een job te aanvaarden. Om hierover definitief uitsluitsel te krijgen, is meer onderzoek nodig op basis van gegevens die informatie bevatten over de aard van de job waarin de werklozen tewerkgesteld worden.

Er dient op te worden gewezen dat onze resultaten zouden kunnen zijn overschat ten gevolge van substitutieverschijnselen: uitkeringsgerechtigde werkzoekenden beneden dertig zouden sneller een beschikbare baan of een opleiding vinden ten koste van hun minder bemiddelbare lotgenoten. De effecten van het Plan zouden dan overschat worden vermits de inschakeling van de jonger dan 30-jarigen er wordt door bevordert ten nadele van die van de overige categorieën werklozen. De gegevens waar wij thans over beschikken maken het ons niet mogelijk deze hypothese te bevestigen noch te ontkennen. Naast het substitutieverschijnsel zou het Plan ook afgeleide effecten kunnen hebben op de lonen en het aantal vacante banen. Zo drukt bijvoorbeeld een verhoging van de gemiddelde zoekintensiteit de kostprijs voor de ondernemingen van het vinden van kandidaten, waardoor deze ondernemingen hun vraag naar arbeid verhogen. Bij ons weten zijn in andere landen de afgeleide effecten van begeleidings- en opvolgingsprogramma's voor het zoeken naar werk slechts sporadisch onderzocht. Blundell *et al.* (2004) konden in recent onderzoek slechts weinig evidentie vinden van afgeleide effecten van opvolgings- en begeleidingsmaatregelen in het Verenigd Koninkrijk.

Ook moet er aan worden herinnerd dat onze resultaten betrekking hebben op de opstartfase van het Plan toen de meeste stappen van de opvolgingsprocedure nog

¹⁶ Aangezien vrouwen zich meer dan mannen bezighouden met huishoudelijke taken en met het verzorgen van de kinderen, is het mogelijk dat een aantal onder hen, vóór de invoering van het Plan, gemiddeld minder tijd besteedde aan het zoeken van een baan dan mannen ; het vermogen om de zoekintensiteit te verhogen (en aldus van het effect) is bijgevolg hoger voor vrouwen.

¹⁷ Voor gezinshoofden met kinderen te laste, maar zonder partner, is het moeilijker om te werken, omdat dit niet mogelijk is zonder kinderopvang.

niet hadden plaatsgevonden. De uitkeringsgerechtigde werklozen waarom daarom toen nog onzeker over de mate waarin de ingevoerde procedure het hun al dan niet lastig zou maken. Het is dan ook mogelijk dat het geleidelijk aan bekend worden van de resultaten van de evaluatiegesprekken door de RVA en van de sancties die daaraan vastzitten, de perceptie van de uitkeringsgerechtigde werklozen ten aanzien van de opvolgingsprocedure heeft veranderd. Indien het systeem verder de overgang van werkloosheid naar werk *vroegtijdig* (vooraleer de opvolgingsgesprekken plaatsvinden) is blijven bevorderen, zoals gerapporteerd in deze studie, dan moet het bij de uitkeringsgerechtigde werklozen geloofwaardig zijn overgekomen, m.a.w. dan moeten zij het systeem hebben blijven associëren met een kans dat hun levensomstandigheden in de toekomst (ten gevolge van de strengere opvolging) kunnen verslechteren en met de mogelijkheid om *effectief* een sanctie op te lopen. Wij komen daar hieronder in onze beleidsaanbevelingen op terug .

Referenties

Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir, et J. Van Reenen (2004), "Evaluating the employment impact of a mandatory job search program", *Journal of the European Economic Association*, 2, 569-606.

Dejemeppe, M. et B. Van der Linden (2006a), « Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon », *Regards économiques*, 40.

Dejemeppe, M. et B. Van der Linden (2006b), « L'évaluation de l'efficacité des politiques d'emploi : ce qu'il faut et ne faut pas faire ! », dans Hanin, B. et J.P. Lemaître (éd.), *Le plan d'actions prioritaires de la Région wallonne*, Presses universitaires de Louvain.