

Bevordert het Plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen de overgang naar werk?

Cockx, B., Defourny, A., Dejemeppe, M. & Van der Linden, B. 2007. *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*. Louvain-la-Neuve: Département de sciences économiques. IRES. UCL.

De invoering van het Plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen door minister Vandenbroucke in juli 2004 was controversieel. De vakbonden vonden dat de minister een jacht op werklozen opende op een moment dat er te weinig vacatures waren. Vooral in Wallonië en Brussel, waar de werkloosheidsgraad dubbel zo hoog is als in Vlaanderen, was het verzet tegen het plan hevig. De patronale organisaties daarentegen vonden dit plan een essentieel ingrediënt van elk beleid tegen werkloosheid. Zij stelden vast dat ondanks de hoge werkloosheidsgraad hun vacatures niet ingevuld geraakten. Daarom beweerden ze dat bepaalde werklozen niet willen werken en dat enige vorm van dwang nodig is. We hebben deze problematiek op een objectieve wijze willen onderzoeken opdat men het debat op basis van steekhoudende argumenten zou voeren.

In dit artikel stellen we de resultaten voor van een onderzoek naar de effecten van het nieuwe plan voor de begeleiding en de opvolging van werklozen op de overgang naar werk. De evaluatie heeft betrekking op uitkeringsgerechtigde werklozen van 25 tot 29 jaar.¹

De voornaamste ingrediënten van het Plan voor de begeleiding en de opvolging van werklozen

Het plan heeft gelijktijdig de werkloosheidsverzekering en het stelsel voor begeleiding en opvolging in België grondig hervormd. De hervorming heeft betrekking op de drie volgende aspecten:

- Vóór de hervorming bepaalde artikel 80 van de werkloosheidsreglementering dat samenwonende langdurige werklozen onder bepaalde voorwaarden hun recht op uitkering konden verliezen. De federale overheid koos ervoor om dit artikel te vervangen door een nieuw en rechtvaardiger systeem dat gelijktijdig de leefbaarheid van het werkloosheidsstelsel verzekert en toch het recht op onbepaalde uitkering in de tijd behoudt. De RVA kan voortaan niet alleen de

werklozen op hun beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt controleren, maar ook de zoekintensiteit naar werk controleren. Dit gebeurt binnen de zogenaamde procedure voor *de activering van het zoekgedrag naar werk*, hierna kortweg

de opvolgingsprocedure genoemd. Deze procedure bestaat uit periodieke gesprekken waarin de consultant, 'facilitator' in het RVA-jargon, de zoekactiviteiten van de uitkeringsgerechtigde werklozen evalueert. De verzending van een verwittigingsbrief ongeveer acht maanden voor het eerste onderhoud is een essentieel onderdeel van deze procedure. Deze brief legt de opvolgingsprocedure uit en informeert de uitkeringsgerechtigde werkloze over zijn verplichtingen.

- De controle op de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt van uitkeringsgerechtigde werklozen werd versterkt via een meer systematische uitwisseling van gegevens tussen de RVA en de regionale tewerkstellingsdiensten (VDAB, FOREM, BGDA). Deze gegevens hebben betrekking op werkweigeringen, deelname aan acties van de regionale tewerkstellingsdiensten, enzovoort.
- De regionale tewerkstellingsdiensten intensiverden de begeleiding van alle (kortstondige en langdurige) werklozen via een reeks activeringsmaatregelen: individuele diagnosegesprekken, inschakelingstrajecten, ondersteuning van het zoeken naar werk, opleidingen, enzovoort.

Wat evalueren we?

Aangezien de nodige tijd moet verlopen na de hervorming om de effecten te kunnen meten, hebben we de evaluatie uitgevoerd voor werklozen die als eersten gevat werden door het nieuwe plan. In concreto bestaat de doelgroep van onze evaluatie uit de uitkeringsgerechtigde volledig werklozen die verplicht zijn ingeschreven als werkzoekende, die tussen 25 en 29 jaar oud zijn en die de eerste schriftelijke verwittiging vanwege de RVA hebben ontvangen tussen juli en oktober 2004 omdat zij hun dertiende maand werkloosheid aanvatten (op dat moment informeert de RVA de werklozen over de opvolgingsprocedure).

Om voor deze werklozen de effecten van het plan op de overgang naar werk te bestuderen, vergelijken we de kans op de overgang naar werk van werklozen tussen 25 en 29 jaar (onze voornoemde doelgroep) met die van gelijkaardige werklozen, maar die de RVA niet verwittigd heeft omdat ze ouder waren dan dertig (onze controlegroep).

Hierbij corrigeren we voor het leeftijdsverschil tussen de twee groepen. Op basis van onze evaluatiemethode kunnen we de effecten van het plan tot maximaal tien maanden na de verwittiging evalueren. Dit komt omdat vanaf 1 juli 2005 de opvolgingsprocedure voor de werklozen ouder dan dertig van start gaat. Vanaf die datum kunnen dus ook zij een verwittigingsbrief van de RVA ontvangen.

Voor de werklozen jonger dan dertig heeft, met uitzondering van het einde van de analyseperiode, het eerste onderhoud bij de RVA nog niet plaatsgevonden. De verwittigingsbrief is bijgevolg het enige onderdeel van de opvolgingsprocedure waarvan we de effecten kunnen onderzoeken. Enkel FOREM heeft ervoor gekozen om bijkomend een specifieke begeleiding aan te bieden aan de door de RVA verwittigde werklozen. Dit betekent dat we voor Wallonië het gezamenlijk effect van de verwittiging en de begeleidingsacties meten. Het feit dat we de effecten van de begeleidingsacties van de BGDA en de VDAB niet kunnen onderzoeken, betekent niet dat deze twee tewerkstellingsdiensten geen begeleiding aanbieden aan deze jonge werklozen. Dit komt eenvoudig omdat deze diensten geen specifieke begeleiding hebben voorzien voor de verwittigde werklozen jonger dan dertig.

De internationale literatuur toont aan dat het verzenden van een verwittigingsbrief een wezenlijk deel uitmaakt van de begeleidings- en opvolgingsmaatregelen voor werklozen en dat dit kan leiden tot soms belangrijke wijzigingen in het zoekgedrag naar werk. De opvolgingsprocedure kan bijgevolg de overgang naar werk al bespoedigen vanaf het moment dat de werkloze hiervan wordt verwittigd. Dat er tijdens onze analyseperiode slechts een klein aantal werklozen aan het eerste opvolgingsgesprek heeft deelgenomen betekent dus gezinszins dat onze evaluatie betrekking heeft op een ondergeschikt deel van deze nieuwe maatregel in België.

Belangrijkste resultaten

1. In Vlaanderen en Wallonië heeft het plan enkel voor hooggeschoolde werklozen een duidelijk positief effect op de overgang van werkloosheid naar werk. Een gemiddelde werkloze inwoner van Wallonië (resp. Vlaanderen), jonger

dan dertig met een diploma hoger onderwijs had 40% (resp. 43%) kans op werk vijf maanden na ontvangst van de verwittiging vanwege de RVA; zonder het plan zou deze kans maar 29% (resp. 32%) hebben bedragen. De proportionele verhoging van de tewerkstellingskans is dus substantieel: na vijf maanden heeft het plan deze kans met 38% (resp. 35%) verhoogd.

In Wallonië heeft het plan bovendien ook nog positieve effecten voor werklozen die recent aan het werk waren, voor werklozen woonachtig in subregio's met een lage werkloosheidsgraad en voor vrouwen.

Voor andere werklozen (laaggeschoolden, met weinig recente werkervaring, woonachtig in subregio's met een hoge werkloosheidsgraad, mannen) zijn de effecten van het plan kleiner en vaak bijna nul.

2. Omdat de opvolgingsprocedure bijkomende zoekinspanningen oplegt en de kans op een sanctie verhoogt, voelt de werkloze de gesprekken die de verwittigingsbrief aankondigt aan als een inperking van zijn vrijheid en bijgevolg als hinderlijk. Dit spoort hem aan om reeds vóór het eerste onderhoud met de RVA zijn zoekintensiteit naar werk te verhogen of om minder snel werkaanbiedingen te verwerpen. Deze verhoging van de zoekintensiteit blijkt echter alleen doeltreffend voor bepaalde groepen, in het bijzonder voor de gemakkelijk inschakelbare werklozen.
3. Voor Wallonië meten we het gezamenlijk effect van de brief en van de specifieke begeleidingsacties van de FOREM. Aangezien het in Wallonië over het algemeen moeilijker is om werk te vinden, kunnen we het vergelijkbare effect van het plan in Wallonië en in Vlaanderen ongetwijfeld toeschrijven aan die specifieke acties van de FOREM.
4. In Vlaanderen heeft er geen specifieke individuele begeleiding plaatsgevonden na ontvangst van de verwittiging. Dit zou kunnen verklaren waarom het plan er de overgang naar laagbetaalde deeltijdse banen heeft bevorderd. Een dergelijk effect werd niet vastgesteld voor Waalse werklozen die deze specifieke begeleiding wel kregen. De dreiging van meer controle en sancties, zonder specifieke begeleiding van de VDAB, zou er in Vlaanderen de werklozen kunnen toe aanzetten om gemakkelijker een werkaanbieding te aanvaarden.

5. In tegenstelling tot de twee andere gewesten heeft het plan de tewerkstelling van jonge werklozen in Brussel niet bevorderd.

Aanbevelingen voor de begeleiding en opvolging van werklozen in België

Laat ons in de eerste plaats onderlijnen dat een controle van de uitkeringsgerechtigde werklozen geen doel op zich mag zijn, maar een middel om de werkloosheidsverzekering billijker en efficiënter te maken. Daarenboven kan de invoering van een controlesysteem de wedertewerkstelling alleen bevorderen indien deze gepaard gaat met andere regionale acties (hulp bij het zoeken naar werk, opleidingen, enzovoort) of federale acties (het stimuleren van de vraag naar arbeid via gerichte arbeidskostenverminderingen, enzovoort).

1. Een systeem dat werklozen controleert, maakt de werkloosheidsverzekering billijker en efficiënter.
De duur van de uitkering hangt af van talrijke factoren waar de werkloze nauwelijks vat op heeft. Maar deze duur hangt ook af van zijn zoekintensiteit naar werk en van zijn bereidheid om werkaanbiedingen te aanvaarden. Bij de keuze van zijn zoek- en aanvaardingsgedrag houdt de werkloze geen rekening met de kostprijs van de uitkeringen voor de gemeenschap. De werkloze gaat bijgevolg minder zoekinspanningen leveren naar werk en minder werkaanbiedingen aanvaarden dan wenselijk vanuit het oogpunt van de gemeenschap. Daarom dient men het gedrag van de werklozen te controleren. Dit spoort de werklozen aan die op eigen kracht werk kunnen vinden om sneller de werkloosheid te verlaten. Op die manier maken ze middelen vrij voor een verhoogde sociale bescherming van de werklozen die dat niet kunnen. Met andere woorden, de controle van werklozen heeft maar zin indien ze leidt naar een betere sociale bescherming van de werkloze. We formuleren hieronder de voorwaarden waaraan zulke controle moet voldoen.
2. De controle moet op verifieerbare acties betrekking hebben, zoals de weigering van passende werkaanbiedingen.
Volgens ons dient men de controle op het zoekgedrag in de opvolgingsprocedure van de

RVA af te schaffen. De evaluatie van gelijkaardige systemen in het buitenland leert ons dat korte gesprekken die gericht zijn op de administratieve controle van verifieerbare zoekacties naar werk over het algemeen de overgang van werkloosheid naar werk nauwelijks beïnvloeden. Verifieerbare indicatoren van het zoekgedrag (sollicitatiebrieven, enzovoort) brengen immers niet het volledige zoekgedrag in kaart. Daarenboven is het risico niet denkbeeldig dat de facilitator beoordelingsfouten maakt. Daarnaast kan de vraag om formele bewijzen van zoekgedrag te leveren de werkloze er toe aanzetten om minder naar werk te zoeken via informele kanalen (via relaties, enzovoort). Deze informele kanalen zijn mogelijk doeltreffender om aan werk te geraken. De facilitatoren van de RVA zouden daarom beter verifieerbare acties controleren, zoals het weigeren van een passende werkaanbieding.

3. Een doeltreffende controle op de aanvaarding van passende werkaanbiedingen dient aan de volgende voorwaarden te voldoen:
 - (i) een sluitende definitie van het begrip 'passend werk', dat wil zeggen het werk dat de werkloze niet mag weigeren. De werkloosheidsreglementering omschrijft dit begrip. Men kan in de regelgeving geen rekening houden met alle mogelijke scenario's, maar dat verhindert niet dat men best het begrip zo nauwkeurig mogelijk definieert om het risico op willekeur en/of langdurige kostbare rechtsprocedures zoveel mogelijk in te perken;
 - (ii) een regelmatige en geïndividualiseerde verzending van werkaanbiedingen door de regionale tewerkstellingsdiensten (vanaf de inschrijving als werkzoekende);
 - (iii) een doelmatige verzending van gegevens over werkweigering vanuit de regionale tewerkstellingsdiensten naar de RVA;
 - (iv) van bij de aanvang van de uitkeringsperiode aan de werkloze informatie verschaffen over de reglementering. Indien het controlesysteem geloofwaardig is, kan immers, zoals aangetoond in deze studie, een verwittiging de overgang van werkloosheid naar werk bevorderen.
4. De controle mag niet te vroeg gebeuren en enkel betrekking hebben op werklozen die autonoom naar werk kunnen zoeken.

De controle op de weigering van passende werkaanbiedingen mag slechts plaatsgrijpen na een individueel oriëntatiegesprek met een consultant van de regionale tewerkstellingsdienst. Men moet er zich evenwel voor hoeden om al te vlug op te treden tijdens de werkloosheidsperiode – vóór zes maanden werkloosheid – omdat men dan het risico loopt om middelen te verspillen aan degenen die in staat zijn om op eigen initiatief uit de werkloosheid te geraken. Al naargelang het profiel en de behoeften van de werklozen zou het individueel gesprek kunnen resulteren in hetzij een aanbeveling om zelf te zoeken naar werk, hetzij de deelname aan een of meerdere specifieke acties. De controleprocedure zou enkel van toepassing zijn op de uitkeringsgerechtigde werklozen die autonoom naar werk kunnen zoeken. De anderen zouden pas in aanmerking komen voor de controleprocedure aan het eind van hun begeleidingsprogramma.

Bart Cockx
Muriel Dejemeppe
Université Catholique de Louvain
Institut de Recherches Economiques et Sociales

Bruno Van der Linden
Université Catholique de Louvain
Institut de Recherches Economiques et Sociales
Fonds de la Recherche Scientifique

Noot

1. Dit artikel vat de resultaten samen van een studie opgedragen door de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg in het kader van een programma gefinancierd door de FOD Wetenschapsbeleid getiteld "Actie ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de federale Overheid". De studie is het resultaat van de samenwerking van Bart Cockx, Anne Defourny, Muriel Dejemeppe en Bruno Van der Linden. Het rapport (in het Frans) is in pdf-formaat beschikbaar op www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/econ/documents/rapportwebPolFed.pdf. Een langere Nederlandse samenvatting van het rapport is verschenen in *Regards économiques* (www.uclouvain.be/regardseconomiques.html) en kan op de volgende URL gedownload worden: regards.ires.ucl.ac.be/Archives/RE049NLD.pdf.