

# Is meer ook beter? Een overzicht van de gevolgen van het nieuwe systeem voor de begeleiding en controle van werklozen

***Half 2004 trad het samenwerkingsakkoord in werking waarbij de federale overheid en de gewesten afspraken maakten over een betere begeleiding van werklozen. Het akkoord, en meer bepaald het nieuwe opvolgingssysteem voor langdurig volledig werklozen mag gerust een mijlpaal genoemd worden in het arbeidsmarktbeleid.***

Het samenwerkingsakkoord bracht volgende veranderingen:

- een sterkere nadruk op de plicht van de gewesten om elke kortdurig werkzoekende begeleiding aan te bieden;
- de RVA krijgt de bevoegdheid om de zoekinspanning te controleren van alle volledig uitkeringsgerechtigd werkloze personen. Deeltijds werklozen en personen met een vrijstelling behoren niet tot de doelgroep van het stelsel;
- het invoeren van de plicht om een begeleidingsactie te voorzien voor de langdurig werkzoekenden twee maanden na het ontvangen van de informatiebrief van de RVA. De informatiebrief wordt verstuurd aan alle volledig werklozen na dertien maanden werkloosheid (of na zeven maanden als ze jonger zijn dan 25 jaar). Vanaf dit moment nemen de werklozen deel aan het nieuwe opvolgingssysteem;
- een betere uitwisseling van werkzoekendgegevens tussen de gewesten en de RVA.

Enkele cijfers illustreren de reikwijdte van het nieuwe beleid. We richten ons hierbij op de doelgroep van de *langdurig werkzoekenden* in *Vlaanderen*, opgevolgd door de RVA.

- Bij de aanvang van het nieuwe opvolgingssysteem, op 1 juli 2004 telde Vlaanderen 169 934 uitkeringsgerechtigd werklozen<sup>1</sup> waarvan 137 459 na een voltijdse betrekking en 32 475 rechthebenden op wachtuitkering. Van de 169 934 werklozen waren 39% twee jaar of langer werkloos (bron: RVA). In juni 2008 was het aantal uitkeringsgerechtigd werklozen gedaald tot 134 976 maar het aandeel langdurig werklozen gestegen naar 44,7% (bron: RVA).
- Tussen 1 juli 2004 en 30 juni 2008 werden 199 980 informatiebrieven<sup>2</sup> verstuurd aan personen die tot de doelgroep behoren (dertien maanden werkloos, of zeven maanden werkloos indien jonger dan 25 jaar<sup>3</sup>) (bron: RVA).
- Tussen 1 juli 2004 en 30 juni 2008 vonden 61 863 1ste gesprekken plaats in de 1ste procedure met personen die 21 maanden of langer werkloos waren (of vijftien maanden of langer indien jonger dan 25 jaar). RVA oordeelde in 52,7% van die gesprekken dat de werkzoekende voldoende inspanning heeft geleverd. 4 730 personen kregen in die periode een sanctie wegens niet meewerken aan de procedure of andere redenen (eigen berekeningen op basis van RVA-cijfers).
- Er is weinig materiaal beschikbaar waarbij de cijfers van de RVA gekoppeld worden aan de cijfers van de gewesten. Wel weten we uit onderzoek bij de personen die instromen in de doelgroep, dat 30% van hen een uitstel krijgt van zijn eerste

gesprek wegens een begeleidingsactie van de gewesten (bron: IDEA Consult).

Vier jaar nadat het akkoord in werking trad, krijgen we beter zicht op de belangrijkste resultaten en effecten ervan. We belichten in dit artikel enkele effecten die van belang zijn voor de verdere vormgeving van het beleid. Deze effecten staan vermeld in de diverse verslagen en onderzoeken, waaronder de evaluatieverslagen van de FOD Werkgelegenheid (2008) en de RVA (2008) en het onderzoek van IRES/UCL naar het effect van de informatiebrief bij jongeren (2007). Daarnaast werd door IDEA Consult (2008) een onderzoek uitgevoerd waarbij de begeleiding van de werkzoekenden in het stelsel centraal stond.

We identificeerden zowel procesmatige als inhoudelijke effecten, een zevental in totaal en ordenen ze volgens een eigen indeling. Achtereenvolgens bespreken we het regelgevend effect, het volume-effect, het effect op transmissie, het signaaleffect, het werkgelegenheidseffect, de terugverdieneffecten en het roleffect.

(1) Regelgevend effect: door het akkoord ontstaat een bijkomend regelgevend kader waarmee federale overheid en gewesten rekening moeten houden. Als voordeel hiervan zien we het feit dat doelstellingen en taken concreet zijn benoemd en vastgelegd. Het akkoord dekt bovendien alle uitkeringsgerechtigde werklozen (kortdurig en langdurig). Het nadeel is de toenemende complexiteit, en de administratieve kost die gepaard gaat met de maatregel. Dit uit zich bijvoorbeeld in de grote inspanningen die geleverd worden om de werkzoekenden uit te leggen hoe het stelsel werkt, zowel door RVA als de gewestelijke bemiddelingsdiensten en andere betrokkenen (bijvoorbeeld uitbetalingsinstellingen).

(2) Volume-effect: hiermee verwijzen we naar het feit dat meer langdurig werkzoekenden deelnemen aan 1) een begeleidingsactie vanwege de gewestelijke bemiddelingsdienst en 2) een opvolgingsactie bij de RVA in vergelijking met de periode voor het akkoord. De gewesten en de RVA beschikken hiervoor over meer mensen en middelen dan voorheen. Dit alles leidt tot een veel actievere benadering van de werkzoekende. Vlaanderen liep voorop in het activeringsproces, onder meer met een VESOC-akkoord omtrent preventieve én curatieve begeleiding

van werklozen begin 2003. Het federale samenwerkingsakkoord heeft dit proces bekrachtigd en versterkt. Uit de diverse onderzoeken blijkt dat er door de langdurig werkzoekenden ook effectief meer acties ondernomen worden, en dat ze hun zoekgedrag veranderen (meer zoeken, anders zoeken).

(3) Effect op transmissies: als gevolg van het akkoord worden door de gewesten meer transmissiedossiers doorgegeven aan de RVA. Gebrek aan medewerking van de werkzoekende aan het begeleidingstraject wordt nu vaker gemeld aan de RVA. Er worden ook meer sancties genomen op basis van de transmissiegegevens. Uit cijfers van de RVA blijkt dat het aantal transmissies dat leidde tot een waarschuwing of een sanctie steeg van 3 449 in 2003 naar 12 479 in 2007 (cijfers voor Vlaanderen).

#### (4) Signaaleffect

De term signaaleffect verwijst naar een indirect effect van het nieuwe opvolgingsstelsel. Het houdt in dat mensen die een werkloosheidsuitkering ontvangen maar (nog) niet tot de doelgroep van het akkoord behoren, meer gemotiveerd zijn om werk te zoeken omdat ze weten dat er een strenger opvolgingsbeleid gehanteerd wordt. Het signaaleffect zou wel eens vrij sterk aanwezig kunnen zijn, ten dele door de toegenomen kans op controle en sanctie, ten dele als gevolg van de communicatie zowel van de arbeidsmarktinstellingen naar de werkzoekenden als tussen de werkzoekenden onderling (mond-aan-mond). Het onderzoek naar de informatiebrief bij jongeren van IRES/UCL wijst op de aanwezigheid van dit effect.

Het signaaleffect zou kunnen bijdragen tot het werkgelegenheidseffect, dat we hierna bespreken.

Als het signaaleffect een grote rol speelt, dan zou men zich kunnen afvragen of een systeem met steekproefcontroles niet even efficiënt is als een systeem waarbij iedereen na 21 maanden volledige werkloosheidsuitkering voor een gesprek wordt uitgenodigd. Dit op voorwaarde dat er een voldoende grote kans op controle is en dat het sanctiebeleid volgens de bepalingen in de wet wordt toegepast zodat de dreiging van sanctie geloofwaardig overkomt.

(5) Werkgelegenheidseffect: het hoofddoel van het systeem is het activeren van werklozen. Men wil de

vaardigheden van de werkzoekenden versterken, de terugkeer van de werkzoekenden naar een job bespoedigen, en ten slotte ook de terugkeer naar de werkloosheid vermijden. Het werkgelegenheidseffect is opgedeeld in drie stappen: het beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, de inzetbaarheid van de werkzoekenden en hun activering.

### Beschikbaarheid

Uit de beschikbare onderzoeken blijkt dat van de werklozen die in de langdurige werkloosheid instromen, een deel – weliswaar beperkt tot 10 à 20%<sup>4</sup> – niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt omwille van allerlei medische, financiële of sociale problemen. Deze groepen zijn door het stelsel meer zichtbaar geworden, maar een aangepaste opvolging is nog niet voorhanden.

### Inzetbaarheid

De werkzoekenden ondernemen heel wat acties om beter inzetbaar te zijn (opleiding volgen, rijbewijs halen, toegang verschaffen tot PC/internet), misschien meer dan algemeen wordt aangenomen. Bij een deel van de werkzoekenden geeft de opvolgingsprocedure geen bijkomend effect, bij een ander deel wel. Uit een subjectieve meting blijkt dat 54% van de personen die minstens één evaluatiegesprek hadden, aangeven hun zoekgedrag te wijzigen naar aanleiding van het contact met de RVA. Het effect lijkt sterker te zijn bij laaggeschoolden in vergelijking met hooggeschoolden.

### Activering via werk

Een eerste resultaat is de activering van het zoekgedrag. De werkzoekenden zoeken vrij intensief en gevarieerd naar werk (zie hoger). De procedure bij de RVA blijkt hier een effect op te hebben (men besteedt meer tijd aan het zoeken, men wordt minder kieskeurig, ...). Het is natuurlijk belangrijk dat men vacatures zoekt die aansluiten bij wat men kan, maar daar op dit ogenblik is niet geweten of dit al dan niet het geval is.

Een tweede gevolg is dat de kans op het vinden van werk toeneemt. Op basis van onderstaande be-

vingingen, mogen we aannemen dat er minstens voor bepaalde deelgroepen binnen de doelgroep van langdurig werkzoekenden een positief effect is op de kans op werk:

- de RVA-cijfers tonen een structurele daling van de werkloosheid in de leeftijdsgroepen -30 en -40-jarigen, los van de evolutie van de conjunctuur;
- de uitstroom uit de werkloosheid gaat vooral richting werk.<sup>5</sup> Vaak gaat het om deeltijds of tijdelijk werk (helpt van de gevallen). De uitstroom naar inactiviteit (ziekte, pensioen, vrijstelling in de werkloosheid, ...) lijkt op basis van de beschikbare gegevens eerder beperkt;<sup>6</sup>
- opvallend is het grote verschil in de mate waarin men werk vindt – maar ook inzake zoekgedrag en deelname aan opleidingen – tussen de oudste leeftijdsgroep van het akkoord (45-50 jarigen) en hun vergelijkingsgroep van 50-54 jarigen. Deze laatste groep van personen is veel minder actief op zoek naar werk en gaat vooral om sociale redenen terug aan de slag na een periode van werkloosheid.

### (6) Terugverdieneffecten

De kostprijs van het stelsel wordt voor de overheid gecompenseerd door besparingen in de uitgaven of door extra inkomsten die het akkoord genereert. Deze inkomsten en/of besparingen noemen we terugverdieneffecten. Voorbeelden van terugverdieneffecten zijn besparingen op werkloosheidsuitkeringen, inkomsten in de sociale zekerheid van personen die werk vonden, extra inkomsten in de personenbelasting, ... De terugverdieneffecten kunnen zich op korte maar ook op lange termijn voordoen. Afhankelijk van de mate waarin de verbeterde inzetbaarheid leidt tot een hogere kans op werk, kan dit effect zich voordoen zowel in de periode waarin men opgevolgd en begeleid wordt als enkele jaren later. De terugverdieneffecten hangen dus nauw samen met de aard en de omvang van de hierboven beschreven werkgelegenheidseffecten. Hoewel er intussen vrij veel geschreven is over de activerende effecten, is er nog maar weinig zicht op de omvang van de terugverdieneffecten van het stelsel. Dat wekt – misschien verkeerdelijk – de indruk dat er weinig aandacht is voor de verhouding tussen de resultaten en de ingezette middelen.

### (7) Roleffect

Dit effect verwijst naar de taakverdeling en de samenwerking tussen de actoren verantwoordelijk

voor de uitvoering van het akkoord. Hoewel het akkoord de taken omschrijft, en maatregelen voorziet om te vermijden dat acties van federale overheid en gewesten elkaar kruisen, blijkt dit onderscheid in de praktijk niet zo duidelijk. In de praktijk stelt men vast dat er een grijze zone is waarbij de verschillende tussenpersonen, zijnde facilitatoren van de RVA en trajectbegeleiders, niet goed meer weten wat ze wel of wat ze niet mogen doen en waar de werkzoekende zich juist bevindt in de RVA-procedure of trajectbegeleiding. Dat is niet verwonderlijk als men bijvoorbeeld ziet dat op een gegeven moment een Vlaamse langdurig werkzoekende die deelnam aan de trajecttendering van de curatieve doelgroep tot drie verschillende contracten moest uitvoeren: de trajectbepaling bij VDAB, de trajectovereenkomst bij de begeleidingspartner van VDAB en het contract van de RVA.

De taakverdeling en de samenwerking tussen de arbeidsmarktactoren is dan ook terecht een belangrijk onderwerp bij de besprekingen over de bijstellingen aan het akkoord.

## Besluit

Het bovenstaande overzicht zal wellicht niet compleet zijn, maar we hopen een breder perspectief gegeven te hebben op de gevolgen van het samenwerkingsakkoord tussen federale overheid en gewesten. Vanuit dit perspectief wagen we ons toch aan volgende tips voor de beleidsmakers die als taak hebben het akkoord bij te stellen.

- De werkzoekende meer centraal stellen in het gebeuren (in plaats van ‘de werkgelegenheid’ of ‘de werkloosheid’) met als doel de beoordeling van zoekinspanningen en de mogelijke begeleidingstrajecten beter af te stemmen op de situatie van de werkzoekenden.
- Bij het aanpassen van de procedure rekening houden met de nood aan vereenvoudiging in de procedures en meer duidelijkheid in de rolverdeling tussen de arbeidsmarktactoren, in het bijzonder inzake de controle-bevoegdheid.
- Een goede opvolging verzekeren van de resultaten en in het bijzonder een betere koppeling tussen de monitoring- en beleidsgegevens van gewesten en RVA.
- Meer aandacht hebben voor een goede verhouding tussen ingezette middelen en resultaten.

*Op de website van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg vindt u het evaluatieverslag van de FOD, en het rapport van IDEA Consult over het nieuwe opvolgingsstelsel van werkzoekenden.*

*Stephanie Devisscher  
Daphné Valsamis  
IDEA Consult*

## Noten

1. Het totaal aantal uitkeringsgerechtigd werklozen ligt hoger maar we hebben hier enkel de groepen genomen die in aanmerking zouden kunnen komen voor de opvolgingsprocedure van de RVA indien ze voldoende lang werkloos zijn (bijvoorbeeld personen die werkloos zijn na een vrijwillig deeltijdse job zijn niet opgenomen).
2. 174 219 1ste procedure (eerste deelname aan nieuw opvolgingsstelsel langdurig werklozen), 24 885 2de procedure en 876 3de procedure.
3. Ook schoolverlaters die in aanmerking komen voor een wachtuitkering behoren tot de doelgroep.
4. Ruwe raming op basis van enquêteresultaten.
5. 61% van de personen die deelnemen aan de enquête bij (ex-) deelnemers aan het nieuwe opvolgingsstelsel ‘nieuw instroom’, was aan het werk op het moment van de bevraging. (IDEA Consult, 2008). We noteerden grote verschillen naargelang gezinssituatie zoals gedefinieerd in de werkloosheidsreglementering, en scholingsniveau.
6. Enkel informatie over werklozen die behoren tot de nieuw instroom in de doelgroep van het federale akkoord (IDEA Consult, 2008).

## Bibliografie

- FOD WASO. 2008. *Samenwerkingsakkoord van 30 april 2004 betreffende de actieve begeleiding en opvolging van werklozen. Evaluatie maart 2008*. Brussel.
- RVA. 2008. *Activering van het zoekgedrag. Uitvoering van het samenwerkingsakkoord, Situatie 31 december 2007*. Verslag voor het evaluatiecomité. Brussel.
- Cockx, B., Dejemepe, M., Van der Linden, B., et al. 2007. *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*. IRES/UCL.
- IDEA Consult. 2008. *Evaluatie van het nieuwe opvolgingsstelsel voor werkzoekenden*. Brussel.