

# Activering van het zoekgedrag naar werk

***Het activerend arbeidsmarktbeleid dat erop gericht is werklozen via training, loonkostensubsidies en andere ondersteuningsmaatregelen (terug) aan het werk te helpen, evolueerde in de meeste Europese landen het laatste decennium meer en meer naar een verhaal van rechten én plichten. De overheid, die middelen investeert in de integratie van personen op de arbeidsmarkt, kan van deze personen een gepaste inzet verwachten. Ook in België is het, weliswaar in tijd, onbepaalde recht op werkloosheidsuitkering, onderhevig aan bepaalde voorwaarden. Zo moet men onvrijwillig werkloos zijn en beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Zulke voorwaarden kunnen slechts geïmplementeerd worden, wanneer ze enerzijds opgevolgd worden en wanneer er anderzijds een mogelijkheid tot sanctie voorzien wordt. Met het plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen werd in België in 2004 zulk monitorings- en sanctioneringssysteem ingevoerd.***

Zoals de benaming suggereert, is het opzet van dit plan tweërlei. Enerzijds wordt de begeleiding van de werklozen via een uitbreiding van de activeringsinspanningen door de regionale tewerkstellingsdiensten (VDAB, Forem, Actiris en ADG) versterkt. Anderzijds volgt de RVA de zoekinspanningen van de langdurig werklozen beter op via de activering van het zoekgedrag naar werk. Van langdurige werkloosheid is bij min 25-jarigen sprake vanaf een werkloosheidsduur van zeven maanden, en bij plus 25-jarigen vanaf dertien maanden. Om deze zogenaamde activering van het zoekgedrag voldoende slagkracht te geven, werden een aantal veranderingen doorgevoerd. Ten eerste werd de werkloosheidsreglementering aangepast, zodat het mogelijk is om werklozen waarvan men

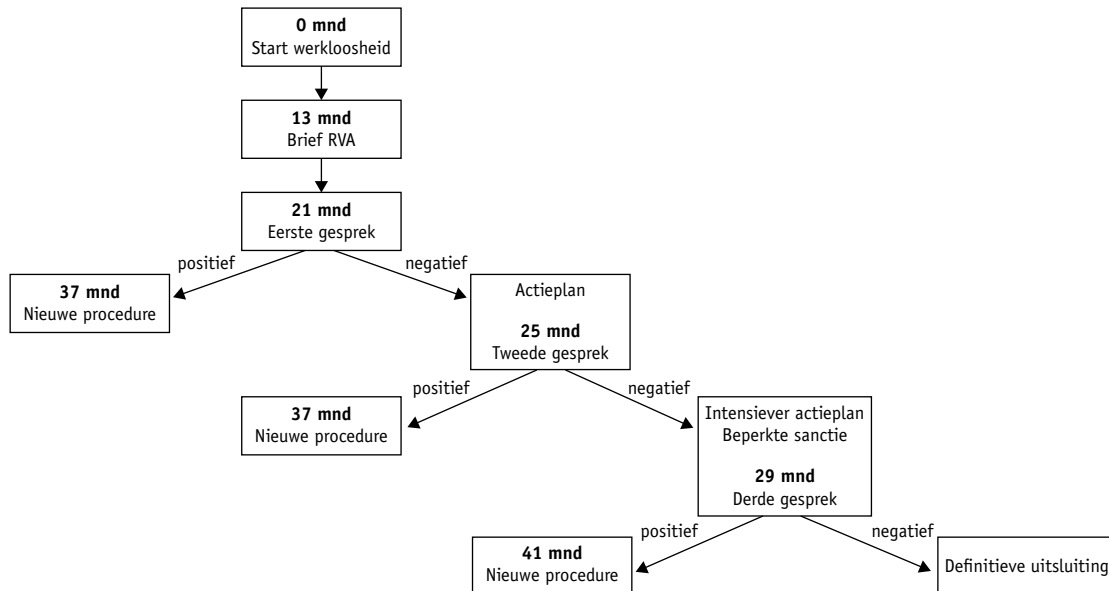
vaststelt dat hun zoekinspanningen onvoldoende zijn, uit te sluiten van het recht op werkloosheidsuitkeringen. Ten tweede wordt sinds oktober 2004, ook een meer systematische uitwisseling van gegevens tussen de regionale tewerkstellingsdiensten en de RVA voorzien. Het gaat hier om informatie over de voorgestelde acties en de verdere opvolging hiervan enerzijds en informatie over de afwezigheid van de werklozen op een oproeping. Ten derde ontwikkelde de RVA ook een eigen opvolgingsprocedure van de werklozen. Deze opvolgingsprocedure werd gefaseerd ingevoerd – voor de min 30-jarigen vanaf juli 2004, voor de 30- tot 39-jarigen vanaf juli 2005 en voor de 40- tot 49-jarigen vanaf juli 2006 – en wordt beschreven in onderstaande figuur.

De opvolgingsprocedure van de RVA bestaat erin dat de zoekinspanningen van de uitkeringsgerechtigde werklozen periodiek geëvalueerd worden via individuele gesprekken. Indien de inspanningen niet voldoende geacht worden, kan de werkloosheidsuitkering gedeeltelijk of volledig, tijdelijk of permanent opgeschort worden. In de praktijk verloopt deze opvolging als volgt.

Wanneer de min 25-jarigen zeven maanden en plus 25-jarigen dertien maanden werkloos zijn, ontvangen ze een brief van de RVA waarin hun verplichtingen als uitkeringsgerechtigde in herinnering

**Figuur 1.**

Opvolgingsprocedure van de RVA voor werklozen ouder dan 25



gebracht worden, men aangespoord wordt om zich te melden bij de regionale arbeidsbemiddelingsdienst en de verdere opvolgingsprocedure beschreven wordt.

Ten vroegste acht maanden na deze schriftelijke verwittiging, volgt dan een eerste gesprek met de zogenaamde facilitator. Deze tracht aan de hand van leeftijd, opleidingsniveau, bekwaamheden, gezinssituatie, mobiliteit, mogelijke elementen van discriminatie en de arbeidsmarkt in de regio, de inspanningen van de voorbije twaalf maanden bij de zoektocht naar werk te evalueren. Wanneer geoordeeld wordt dat voldoende inspanningen geleverd werden, ontvangt de werkloze pas zestien maanden later een oproeping voor een nieuw eerste gesprek. Wanneer daarentegen blijkt dat onvoldoende inspanningen geleverd werden, wordt een actieplan op maat van de werkloze opgesteld. De werkloze dient dit plan voor goedkeuring te ondertekenen.

De naleving van deze verbintenis wordt na vier maanden, in een tweede gesprek met de facilitator, geëvalueerd. Indien deze oordeelt dat het actieplan gevolgd werd en zodoende voldoende zoekinspanning geleverd werd, ontvangt men twaalf maanden later een nieuwe oproeping voor

een eerste gesprek. Indien het actieplan niet nageleefd werd, wordt een intensiever actieplan overeengekomen en krijgt men een beperkte sanctie als verwittiging. Voor werklozen met gezinslast of alleenwonenden betekent dit dat hun daguitkering verminderd wordt tot 28,21 euro respectievelijk 21,16 euro gedurende vier maanden. Voor jongeren met wachttuitkering of samenwonenden staat deze beperkte sanctie gelijk aan een volledige opschorting van de uitkering gedurende vier maanden.<sup>1</sup>

Het intensievere, tweede actieplan wordt opnieuw na vier maanden, in een derde gesprek, geëvalueerd. In het geval van een positieve evaluatie ontvangt men opnieuw een volledige uitkering en wordt de werkloze twaalf maanden later opnieuw opgeroepen voor een eerste gesprek. Wanneer de zoekinspanningen ook in dit derde gesprek echter negatief geëvalueerd worden, wordt de werkloze definitief geschorst van het recht op werkloosheidsuitkeringen. Wanneer het een gezinshoofd, alleenwonende of samenwonende met een laag gezinsinkomen betreft zal deze definitieve schorsing voorafgegaan worden door een vermindering van de uitkering gedurende zes maanden.<sup>2</sup>

Wanneer de werkloze niet opdaagt op de evaluatiegesprekken, kan men eveneens het recht op uitkeringen verliezen. Deze schorsing kan echter met terugwerkende kracht ingetrokken worden wanneer de werkloze zich terug meldt op het werkloosheidsbureau. Dit zijn de zogenaamde herroepbare schorsingen.

Parallel met de invoering van dit opvolgingsplan werd de uitvoering van art. 80 afgebouwd. Art. 80 was één van de sanctietypes die vóór 2004 gehanteerd werden en richtte zich eveneens specifiek op langdurig werklozen. Concreet hield het in dat men, enkel als samenwonende, de werkloosheidsuitkering kon verliezen wanneer de werkloosheidsduur dubbel zo hoog was als het gemiddelde. Bij het bepalen van dit gemiddelde werd rekening gehouden met de regio, de leeftijd en het geslacht van de werkloze.

Een aantal sanctietypes bleven de afgelopen jaren ongewijzigd. In dit artikel wordt naar deze sancties verwezen als traditionele RVA-sancties. Ten eerste zijn er de sancties omwille van een vermoeden van vrijwillige werkloosheid. Concrete aanleidingen hiervoor zijn: ontslagen worden door eigen fout, passend werk weigeren, zich niet aanmelden bij

een tewerkstellingsdienst, enzovoort. Ten tweede kunnen uitkeringsgerechtigden ook gesanctioneerd worden wanneer ze een administratieve inbreuk op de werkloosheidsreglementering plegen. Het kan hier onder meer gaan om zwartwerk, het niet, onjuist of onvolledig afleggen van verklaringen.

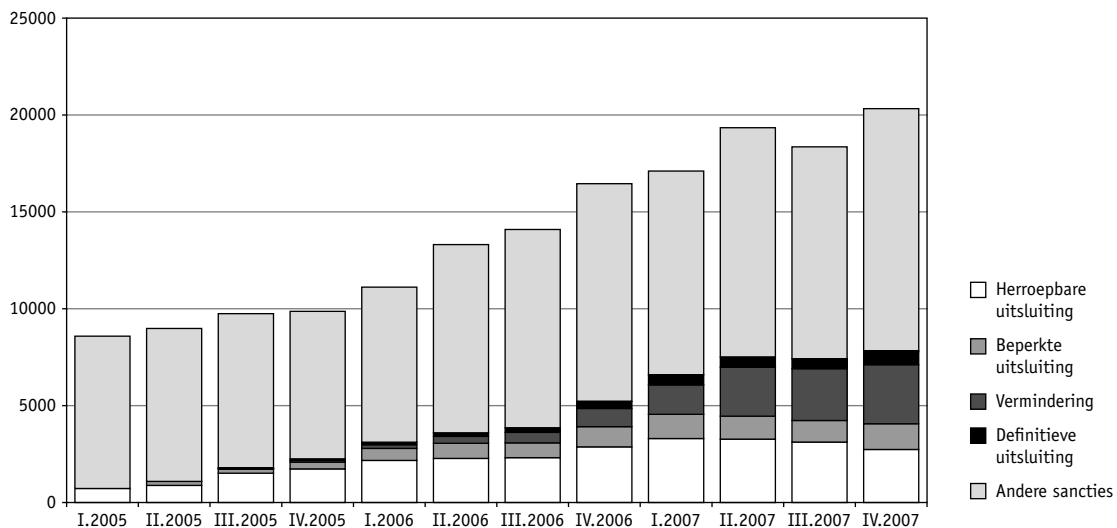
In dit artikel stellen we de eerste resultaten voor van een onderzoek naar de impact van dit veranderde beleid. Eerst wordt de evolutie van de gegeven sancties geschetst. Vervolgens wordt de uitstroomrichting na een sanctie in kaart gebracht.

## Evolutie van de gegeven sancties

Figuur 2 geeft aan dat het aantal sancties in de periode 2005-2007 kwartaal na kwartaal toenam. Aangezien de werkloosheid in dezelfde periode daalde, gaat het hier niet enkel om een absolute, maar ook om een relatieve stijging: de kans om als werkloze gesanctioneerd te worden nam de jongste jaren toe. Enerzijds is de stijging te wijten aan de invoering van de opvolgingsprocedure door de RVA. De implementatie van de procedure wordt gevisualiseerd in figuur 2. In eerste instantie blijven de nieuwe sancties beperkt tot herroepbare sancties, die

**Figuur 2.**

Evolutie van het aantal sancties



**Bron:** KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (eigen bewerking HIVA)

opgelegd worden wanneer de werklozen niet reageren op de uitnodigingen van de RVA. Vervolgens worden de eerste beperkte sancties, na een tweede negatieve evaluatie, opgelegd. Pas meer dan een jaar na de invoering van de maatregel volgen de eerste definitieve uitsluitingen. Anderzijds zet deze stijging zich, uitgezonderd voor het uitdovende art. 80, ook door voor de andere sanctietypes. Dit geeft aan dat naast de eigen opvolgingsprocedure van langdurig werklozen, ook de verbeterde communicatie met de regionale tewerkstellingsdiensten en de verscherpte controle op administratieve inbreuken hun doel niet missen.

De invoering van het plan tot activering van het zoekgedrag naar werk zorgt daarenboven ook voor een lichte stijging in de gemiddelde sanctieduur. Het zwaartepunt blijft evenwel nog steeds bij kortlopende sancties liggen.

### Wat na sanctie?

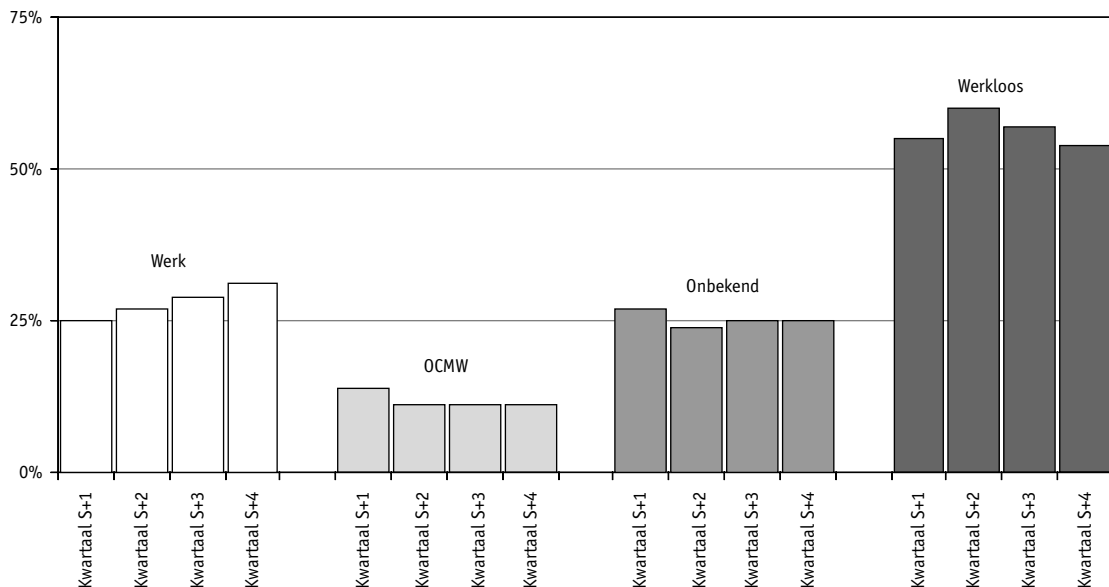
In 2005 werd reeds een nulmeting (Heylen & Bolens, 2006) uitgevoerd voor de periode 2002-2003. Op dit moment waren de volgende sancties in

voege: 'art.80', 'vrijwillige werkloosheid' en 'administratieve inbreuken'. Uit deze studie kwam naar voor dan ongeveer 45 procent van de gesanctioneerden uitstroomden naar werk, 10 procent na een sanctie een uitkering aanvraag en verkreeg bij het OCMW. In 23 procent van de gevallen vonden we de gesanctioneerden niet meer terug in de bestudeerde gegevensstromen. Met de implementatie van het plan ter activering van het zoekgedrag naar werk werd het sanctiebeleid van de RVA grondig gewijzigd. Dit activeringsplan bracht enerzijds een aantal bijkomende sanctietypes met zich mee, terwijl sancties in het kader van art. 80 uitdoofden. Anderzijds werd ook een ander type werklozen geïntroduceerd. In het opvolgingsplan lopen immers alle werklozen die onvoldoende zoekinspanningen kunnen bewijzen de kans om gesanctioneerd te worden.

We bekijken de mogelijke gevolgen van deze veranderingen voor achtereenvolgens de uitstroom naar werk, naar het OCMW en naar een onbekende bestemming en hanteren hiervoor dezelfde methodologie als bij de nulmeting. Om na te gaan wat de impact van een sanctie op de arbeidsmarktpositie is, wordt gebruik gemaakt van de volgende

**Figuur 3.**

Uitstroom na een sanctie in het kader van het plan ter activering van het zoekgedrag



**Bron:** KSZ-DWH Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (eigen bewerking HIVA)

gegevensstromen, samengebracht in het Data-warehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ-DWH AM&SB):

- uitstroom naar werkloosheid: RVA;
- uitstroom naar werk: RSZ, RSVZ en RSZPPO;
- uitstroom naar het OCMW: POD Maatschappelijke Integratie.

Wanneer de personen na hun sanctie in geen van bovenvermelde databanken voorkomen, wordt deze uitstroom 'de uitstroom naar onbekend' benoemd. Dit zijn de mensen die zich terugtrekken uit de arbeidsmarkt. Net als in het DWH AM&SB wordt het kwartaal gebruikt als tijdseenheid. Het kwartaal waarin de sanctie start, wordt in de analyses omschreven als 'kwartaal S'. 'Kwartaal S+1' is dan het kwartaal volgend op het sanctiekwartaal, 'kwartaal S+2' volgt twee kwartalen na de sanctie, enzovoort. We bekijken zo in figuur 3 de arbeidsmarktpositie van gesanctioneerden in het kader van het activeringsplan tot een jaar, of vier kwartalen na hun sanctie.

Internationaal onderzoek (Abbring et al. 2005, Lalive et al. 2002) gaf reeds aan dat een sanctie een incentive kan zijn om het zoekgedrag naar werk op te voeren of sneller een job te aanvaarden. Een persoon wordt als uitgestroomd naar werk beschouwd, wanneer hij in het betreffende kwartaal minstens éénmaal voorkomt in de databank van RSZ, RSZPPO of RSVZ. We bestuderen hierbij enkel het effect van de gegeven sancties. Aangezien sancties ook een preventief effect kunnen hebben, kan de berekende uitstroom naar werk beschouwd worden als een ondergrens. Naast het effect van de eigenlijke sanctie, het behandelingseffect, kan er immers ook sprake zijn van het zogenaamde dreigingseffect. De dreiging van het wegvallen of het verminderen van de werkloosheidsuitkering, kan werklozen ertoe aanzetten om hun zoekgedrag op te drijven. Gemiddeld stroomt slechts een kwart van degenen die gesanctioneerd werden omwille van onvoldoende zoekgedrag dadelijk uit naar werk. Dit aandeel ligt een stuk lager dan de uitstroom naar werk na een sanctie omwille van een administratieve inbreuk (67%) of omwille van het vermoeden van vrijwillige werkloosheid (46%). De oorzaak hiervan ligt waarschijnlijk in het verschillende profiel van de gesanctioneerden. Men kan immers verwachten dat personen gesanctioneerd

in het kader van het opvolgingsplan net de moeilijker activeerbaren zijn (langdurig werkloos, onvoldoende zoekgedrag, ...). Vanuit die optiek is het weinig verbazingwekkend dat net deze gesanctioneerden minder uitstromen naar werk dan gesanctioneerden met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt. In tegenstelling tot de andere groep van langdurig werkloze gesanctioneerden, deze die een sanctie kregen in het kader van art. 80, zien we wel dat het percentage werkenden onder de gesanctioneerden van het opvolgingsplan gestaag stijgt naarmate de kwartalen na de sanctie verstrijken. Dit lijkt erop te wijzen dat deze gesanctioneerden hun zoekgedrag met succes (moeten) opdrijven. Het soort sanctie binnen het activeringsplan, herroepbare schorsing, beperkte schorsing, vermindering of uitsluiting, geeft dan weer geen aanleiding tot grote verschillen op het vlak van uitstroom naar werk.

Door de wijziging van het sanctioneringsbeleid werd ontegenzeggelijk een bron van discriminatie uitgeschakeld. Tegelijkertijd ontstond echter de, terecht gebleken, vrees dat, nu niet enkel samenwonenden, maar ook alleenwonenden en gezinshoofden in aanmerking komen, het aantal sancties zou toenemen. Daarbij werd bovendien gevreesd dat dezen zich na een schorsing sneller tot het OCMW zouden richten zodat de factuur door de OCMW's zou betaald worden. De relatieve uitstroom naar het OCMW schommelt rond 11 procent, wat vergelijkbaar is met de relatieve uitstroom die we bij de nulmeting vaststelden. Aangezien, zoals eerder aangegeven, het aantal sancties explodeerde, gaat het hier wel om een stijging in absolute termen. Daarenboven blijkt dat in tegenstelling tot de uitstroom vanuit de traditionele RVA-sancties, de uitstroom naar het OCMW na een sanctie in het kader van het activeringsplan amper terugvalt vanaf kwartaal S+2. De uitstroom naar het OCMW blijkt verder zeer afhankelijk van het type sanctie gegeven binnen het activeringsplan. Het aandeel uitstromers naar het OCMW onder de personen die een herroepbare schorsing krijgen, ligt, met 7 procent lager dan gemiddeld. Toch is en blijft dit vrij hoog, gegeven het feit dat zulk soort sanctie relatief gemakkelijk kan opgeheven worden door een afspraak voor een evaluatiegesprek te maken en na te komen, of het opgestelde activeringsplan te ondertekenen. Dit doet vermoeden dat een aantal van deze gesanctioneerden de procedures of

hun rechten en plichten onvoldoende kennen of begrijpen. De andere sanctietypes waarbij de volledige werkloosheidsuitkering opgeschort wordt, de 'beperkte schorsing' en de 'uitsluiting', kennen initieel een gelijke uitstroom naar het OCMW. Ongeveer een derde van de gesanctioneerden krijgt in het sanctiekwartaal of het daaropvolgende kwartaal geld van een OCMW. Logischerwijze daalt dit percentage vanaf kwartaal S+2 voor de beperkte schorsing. Bij de verminderingen, ten slotte, stroomt slechts een klein percentage door naar het OCMW. Zelfs dit klein percentage is echter nog verrassend gezien het feit dat de werkloosheidsuitkering in dit geval verminderd wordt tot het niveau van het leefloon. Vanaf kwartaal S+3 stijgt het percentage uitstromers. Dit zijn degenen die, na een eerste beperkte schorsing, definitief uitgesloten worden van werkloosheidsuitkeringen.

Daarnaast zorgt het gewijzigde evenwicht tussen de verschillende sanctietypes er ook voor dat het profiel van de gesanctioneerden die aankloppen bij het OCMW verandert. Zo bleek duidelijk dat, terwijl langdurig werklozen die definitief uitgesloten werden in het kader van art. 80, amper (kunnen) uitstromen naar een OCMW, dit niet het geval is voor zij die definitief uitgesloten werden in het kader van het plan tot activering. Een derde van deze laatste groep krijgt immers na hun sanctie financiële steun van een OCMW. Ze blijven daarenboven doorgaans ook langer afhankelijk van het OCMW. Zulke langere afhankelijkheid brengt natuurlijk een zwaardere financiële belasting met zich mee, maar stelt de OCMW's ook in de mogelijkheid een activeringsplan voor de cliënt te ontwikkelen. Voor de sancties die beperkt zijn in de tijd, wordt de uitkering van het OCMW vaak louter gebruikt om de tijd tot men terug recht heeft op een werkloosheidsuitkering te overbruggen. Voor deze instromers kunnen OCMW's moeilijk een activeringsplan uitwerken.

Naast de gesanctioneerden die aankloppen bij het OCMW, werk vinden, of het einde van hun sanctie afwachten om opnieuw werkloosheidsuitkeringen te verkrijgen, wordt een kwart van de gesanctioneerden in het kader van het activeringsplan niet meer teruggevonden in de bestudeerde administratieve bestanden. Bovendien geven longitudinale analyses aan dat deze uitstroom zeer duurzaam blijkt. Het gevaar dat deze personen zich

permanent terugtrekken uit de arbeidsmarkt en niet meer geactiveerd kunnen worden via tewerkstellings- of andere maatregelen blijkt hier dus zeer reëel te zijn.

## Besluit

Met de invoering van het plan ter activering van het zoekgedrag naar werk en de uitdoving van art. 80 maakte de administratieve aanpak van de langdurige werkloosheid plaats voor een actiever activeringsbeleid. Hiermee werd bovendien komaf gemaakt met de discriminatie van vrouwelijke samenwonenden, die art. 80 inhield. Dit meer actieve opvolgingsbeleid brengt onmiskenbaar een stijging van het aantal sancties met zich mee. Deze stijging is des te opvallender omdat ze gebeurde in een periode van dalende werkloosheidscijfers. Ook op de uitstroom na sanctie heeft het veranderde beleid een invloed. In de eerste plaats vinden we een lagere uitstroom naar werk. Dit heeft vermoedelijk vooral te maken met het feit dat de personen die geschorst worden in het kader van het opvolgingsplan vaak de moeilijker activeerbaren zijn. Aangezien nu ook meer personen geschorst worden, van wie de werkloosheidsuitkering de enige inkomensbron is, werd een grotere uitstroom naar het OCMW verwacht. In absolute termen steeg de instroom in het OCMW inderdaad behoorlijk, bovendien blijkt de instroom na een sanctie in het kader van het activeringsplan ook zeer duurzaam. Het wordt dus aan de OCMW's overgelaten om een activeringsplan voor deze moeilijk inzetbaren uit te werken. Tot slot blijkt uit de studie dat ook na de invoering van het nieuwe beleid een kwart verdwijnt uit de arbeidsmarkt.

*Vicky Heylen  
Joost Bollens  
HIVA*

## Noten

1. Wanneer de samenwonende kan aantonen dat zijn/haar gezinsinkomen lager ligt dan het grensbedrag (15 784,42 euro vermeerderd met 631,39 euro per persoon ten laste) wordt deze tijdelijke opschorting beperkt tot twee maanden.

2. De daguitkeringen worden verminderd tot 28,21 euro voor personen met gezinslast, tot 21,16 euro voor alleenwonenden en tot 13,83 euro voor samenwonenden met een beperkt gezinsinkomen.

### **Bibliografie**

- Abbring, J.H., van den Berg, G.J. & van Ours, J.C. 2005. The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *Economic Journal*, 115: 602-630.
- Heylen, V. & Bollens, J. 2006. *Stromen tussen werk, werkloosheid en OCMW*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven.
- Lalive, R., van Ours, J. C. & Zweimüller, J. 2002. *The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment*. IZA Discussion Papers 469, Institute for the Study of Labor (IZA).