

Une publication
des économistes de l'UCL



Januari 2007 • Nummer 49

Bevordert het Plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen de overgang naar werk ?¹

Het Plan voor de begeleiding en de opvolging van werklozen, dat in juli 2004 in België ingevoerd werd, combineert stimuli en sancties. Het is enerzijds gericht op een betere begeleiding van de zoektocht naar werk, een beter opleidingsaanbod en andere activeringsmaatregelen. Anderzijds wordt het zoekgedrag naar werk van uitkeringsgerechtigde werklozen nauwgezet gecontroleerd en worden sancties voorzien indien de inspanningen onvoldoende zijn. Deze studie evalueert de impact van de startfase van dit plan op de overgang naar werk. De evaluatie heeft betrekking op uitkeringsgerechtigde werklozen van 25 tot 29 jaar.

Bart Cockx

Muriel Dejemppe

Bruno Van der Linden²

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 onvoldoende zijn, 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. In dit nummer van *Regards économiques* stellen wij de resultaten voor van een onderzoek naar de impact van de startfase van het

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 Dejemppe en Bruno Van der Linden. Het rapport is in pdf-formaat, maar enkel in het Frans beschikbaar op <http://www.uclouvain.be/4711.html>.

² De steun van de FOD Wetenschapsbeleid en de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg is onontbeerlijk gebleken voor de wording en afronding van deze studie waarvoor onze dank. Wij bedanken tevens de RVA, de Kruispuntbank, de Sociale Zekerheid, de VDAB, de BGDA en de FOREM voor hun waardevolle medewerking. Tenslotte gaat onze dank uit naar Vincent Bodart en Jean Hindriks voor het nalezen van deze tekst.

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.

bovenvermelde plan op de overgang naar werk. Het onderzoek heeft betrekking op uitkeringsgerechtigde werklozen van 25 tot 29 jaar.

De structuur van het artikel 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. In een vijfde paragraaf staan we stil bij de conclusies uit de internationale literatuur om de verwachte effecten in kaart te brengen van de componenten van het Plan die in onze analyse niet aan bod zijn gekomen. Tenslotte formuleren we aanbevelingen om de opvolging en begeleiding van Belgische werklozen doeltreffender te maken.

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 werkloosheidsverzekeringsstelsel 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 uitkeringen⁴. 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 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 werk-

⁴ Dit punt wordt nader toegelicht in het begin van paragraaf 6.

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.

... Het Plan voor begeleiding en opvolging van werklozen

lozen voortaan het risico dat het recht op een werkloosheidsuitkering al dan niet tijdelijk wordt beperkt of geschorst omdat ze 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 start 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 begeleidings- en opleidingsinitiatieven 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. Hieraan zal een later een nieuw nummer van *Regards économiques* worden gewijd, dat meer details zal bevatten en ook nauwkeuriger zal zijn.

(I) Doelgroep

Aangezien een evaluatie enkel met enige vertraging kan uitgevoerd worden, evalueren we het Plan tijdens de startfase 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 parcours 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*

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 Dejemppe en Van der Linden (2006a) of Dejemppe en Van der Linden (2006b).

... Studieveld en steekproef

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. Wij rechtvaardigen die keuze in de bijlage aan het einde van deze tekst.

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 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. De ingekaderde tekst aan het einde van het artikel geeft uitleg bij een aantal fundamentele begrippen die worden gebruikt bij de rapportering van de resultaten van statistische modellen, vooral bij het concept “significantie” van een geschat effect.

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 2de 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 geen gezinshof zijn

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

- over een diploma beschikken uit het hoger onderwijs (Vlaanderen en Wallonië)
- recente werkervaring opgedaan hebben¹² (Wallonië)
- 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:

- de vrouwen (Wallonië)
- 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.

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

¹⁰ 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.

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.

... Een overzicht van de resultaten

• 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 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 waar-

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

na 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. Maar die werklozen worden 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 verdragen van het evaluatiegesprek bij de RVA. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat sommige min 30-jarige UVW-WZ's, die gevisieerd 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 die 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-consulent 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 consulent 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 ("signifi-

¹⁵ De geraamde effecten zijn echter kleiner dan voor Wallonië.

... Interpretaties en lessen

cant”) 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 substitutievervalsingen: 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 substitutievervalsing 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 startfase van het Plan toen de meeste stappen van de opvolgingsprocedure nog 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

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.

... Interpretaties en lessen

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.

5. Welke effecten kan men van de gesprekken en sancties verwachten?

De belangrijkste conclusies in deze paragraaf zijn gebaseerd op de internationale vakliteratuur over de evaluatie van gelijkaardige maatregelen als het Plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen.

Vooraf twee opmerkingen van methodologische aard... Ten eerste: zelfs al hadden we het effect van de gesprekken en de sancties van de opvolgingsprocedure op de wedertewerkstellingskans kunnen evalueren, dan zou dit meer dan waarschijnlijk *globaal*, over het geheel van de verwittigde werklozenpopulatie, minder groot zijn geweest dan het effect waarvan sprake in deze studie. Dat betekent niet *noodzakelijk* dat de kans op werk van de deelnemers aan de gesprekken of van de gesanctioneerde personen minder zou verhogen dan van de werklozen die reeds gereageerd hebben naar aanleiding van de verwittiging vanwege de RVA. Dat komt doordat een groot deel van de verwittigde werklozen reeds van statuut veranderd zijn vooraleer ze in verschillende fasen van de opvolgingsprocedure opgeroepen zouden worden. Ze kunnen – deels tengevolge van de voornoemde verwittiging – een nieuwe baan hebben gevonden, zich ingeschreven hebben voor een opleiding, vrijgesteld zijn van het zoeken naar werk, enz. Men kan er zich dus aan verwachten dat naarmate de procedure vordert, het effect van het Plan op de overgang naar werk steeds geringer wordt. Ten tweede brengt de evaluatie van de gesprekken – en meer algemeen van effecten op lange termijn – acute methodologische problemen met zich mee. In de mate dat geleidelijk *alle* werklozen opgenomen worden in de opvolgingsprocedure, wordt het steeds moeilijker om een referentiesituatie te construeren (waarin de betrokken werklozen zich zouden bevinden zonder beleidsinterventie).

5.1. De evaluatiegesprekken bij de RVA

De vakliteratuur leert dat korte gesprekken die *de facto* gericht zijn op de formele controle van indicatoren voor verifieerbare zoekinspanningen naar werk doorgaans wel doeltreffend blijken om de vergoede werkloosheid terug te dringen, maar van bijzonder weinig nut zijn om werklozen opnieuw aan een baan te helpen. Aangezien de gesprekken met de RVA-facilitatoren meer een zaak zijn van administratieve controle op zoekinspanningen dan een intensieve begeleiding bij het zoeken naar werk¹⁸, resulteren die gesprekken dan ook niet zozeer in meer arbeidskansen voor werklozen wier zoekinspanningen naar werk worden geëvalueerd. Het is inderdaad zeer moeilijk om zoekinspanningen effectief te controleren. De indicatoren voor *verifieerbare* zoekinspanningen leveren slechts een onvolledig beeld op van de zoekactiviteit, zodat er een aanzienlijk risico op een

¹⁸ Zelfs indien het ook de bedoeling van de RVA-gesprekken zou zijn om de werkzoekenden te helpen bij hun zoekinspanningen naar werk, kan deze steun niet intensief worden genoemd. Bijgevolg, zelfs indien die gesprekken niet alleen een administratieve controle op de zoekinspanningen inhouden, voorspellen de empirische evaluaties geen enkele statistisch significante impact op de overgang naar werk.

... Welke effecten kan men van de gesprekken en sancties verwachten?

vertekende beoordeling bestaat. De vraag om het bewijs te leveren van formele zoekinspanningen zou bovendien de werkzoekenden kunnen afhouden van de informele zoekkanalen die mogelijk doeltreffender zijn om werk te vinden.

Men kan er zich eerder aan verwachten dat de gesprekken zullen leiden tot een versnelde overgang van werkloosheid naar inactiviteit, in het bijzonder de toekenning van tijdelijke vrijstellingen van het zoeken naar werk om familiale en sociale redenen, of naar de niet-uitkeringsgerechtigde werkloosheid. De verplichting voor uitkeringsgerechtigde werklozen om hun zoekinspanningen te bewijzen, kunnen sommigen ertoe aanzetten (zelfs nopen) om af te zien van hun werkloosheidsuitkering.

Uit een RVA-studie (zie RVA, 2006) blijkt dat er sinds 2005 een opmerkelijke stijging is van het aantal vrijstellingen om sociale en familiale redenen bij werklozen jonger dan 30 jaar, voornamelijk in het Waalse en het Brusselse Gewest. In het eerste kwartaal van 2006 lag voor deze twee Gewesten het aantal vrijstellingen 50% (tegenover 15% in het Vlaamse Gewest) hoger dan het niveau dat opgetekend werd voor het eerste kwartaal van 2004. Deze stijging komt overeen met de aanvang van de evaluatiegesprekken bij de RVA, die eerst gevoerd zijn met jonge uitkeringsgerechtigde werklozen die reeds 13 maanden werkloos waren.

5.2. Sancties en schorsingen

Andere evaluaties bevestigen dat een sanctie (in de vorm van een vermindering of schorsing van de werkloosheidsuitkering) veel vlugger leidt tot indiensttreding. Toch mag men het belang van die resultaten niet al te zeer overschatten: het aantal daadwerkelijk bestrafte werklozen is zeer gering ten opzichte van het totale aantal uitkeringsgerechtigde werklozen. Sancties kunnen bijgevolg nooit de tewerkstellingskans van de gehele werklozenpopulatie substantieel vergroten. De reële dreiging (of het vooruitzicht) van sancties zal daarentegen een kwantitatief veel grotere impact hebben op de werkloosheid en wedertewerkstelling omdat ze voor een grotere groep geldt. Dat valt trouwens ook af te leiden uit onze evaluatieresultaten.

6. Beleidsaanbevelingen

Onze studie gaat gepaard met een aantal **aanbevelingen**.

- **Een systeem dat het gedrag van uitkeringsgerechtigde werklozen controleert, leidt tot een billijker en efficiënter werkloosheidsverzekeringstelsel.**

Laat ons in de eerste plaats onderlijnen dat een controle op het gedrag van de uitkeringsgerechtigde werklozen geen doel op zich mag zijn, maar een middel om het werkloosheidsverzekeringstelsel billijker en efficiënter te maken. Waarom? Voor een gegeven budget kan de werkloosheidsverzekering meer mensen beschermen tegen het werkloosheidsrisico naarmate de periode van inactiviteit korter is. Op basis van het beschikbare budget kunnen dan hogere uitkeringen worden toegekend die dichterbij aansluiten bij het gederfde loon¹⁹. De duur van de uitkering hangt af van talrijke factoren waarop de werkloze nauwelijks vat heeft. *Maar deze duur hangt ook af van zijn zoekintensiteit naar werk en van de bereidheid om werkaanbiedingen te aanvaarden.* Bij de keuze van dit gedrag 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 wat wenselijk is vanuit het oogpunt

¹⁹ We zijn er ons van bewust dat de werkloosheidsduur niet het enige pertinente criterium is. Men dient de werkloosheidsduur mogelijk af te wegen tegenover de kwaliteit van de nieuwe baan. Een verlenging van die duur kan interessant zijn voor zowel de werkloze als de gemeenschap indien zij een betere match tussen het profiel van de werkloze en de jobinhoud mogelijk maakt.

... Welke effecten kan men van de gesprekken en sancties verwachten?

van de gemeenschap. Daarom dient men de werklozen te responsabiliseren via

- *controle* op de zoekinspanning en/of het op al dan niet aanvaarden van werkaanbiedingen;
- *financiële stimuli* door een onvolledige dekking van het financiële risico bij banenverlies en/of door de uitkeringen te laten dalen met de werkloosheidsduur.

Aangezien deze responsabilisering werklozen die op eigen kracht werk kunnen vinden er toe aanzet om sneller de werkloosheid te verlaten, maakt ze middelen vrij voor een verhoogde sociale bescherming van degenen die dat niet kunnen²⁰. In deze studie bespreken we enkel hoe een efficiënt controlesysteem ontworpen kan worden. De optimale implementatie van financiële stimuli komt hier niet ter sprake.

• De controle moet op verifieerbare acties betrekking hebben, zoals de weigering van passende werkaanbiedingen

Aangezien de gesprekken met de RVA-facilitatoren meer een *administratieve* controle op zoekinspanningen naar werk inhouden dan een intensieve begeleiding bij het zoeken naar werk, kunnen we er ons niet aan verwachten dat deze gesprekken leiden tot een significante verbetering van de tewerkstellingsperspectieven. Dat komt omdat het erg moeilijk is om na te gaan hoe hard iemand werkelijk zoekt naar een baan. Deze vaststelling leidt tot de aanbeveling om *de administratieve controle op de zoekinspanning binnen de opvolgingsprocedure af te schaffen*. Onder administratieve controle op de zoekinspanning verstaan wij het verifiëren van de schriftelijke bewijzen van de wijze waarop er naar werk gezocht wordt. De RVA-facilitatoren zouden beter verifieerbare acties controleren zoals de weigering van *passende* werkaanbiedingen. De invulling van het begrip “passende werkaanbieding” is omschreven in de werkloosheidsreglementering. Men kan in de regels geen rekening houden met alle mogelijke scenario’s, maar dat verhindert niet dat men best het begrip “passende werkaanbieding” zo nauwkeurig mogelijk definieert om het risico op willekeur en/of langdurige kostbare rechtsprocedures zoveel mogelijk in te perken.

• Een controlesysteem mag enkel in samenhang met andere gewestelijke of federale acties ingesteld worden

De invoering van een controlesysteem op de aanvaarding passende werkaanbiedingen *kan de wedertewerking alleen bevorderen indien ze gepaard gaat met andere regionale acties* (ondersteuning van de zoektocht naar werk, opleidingen, enz.) *of federale acties* (het stimuleren van de vraag naar arbeid via gerichte arbeidskostenverminderingen, enz.). Binnen het kader van dit onderzoek formuleren we een aantal aanbevelingen omtrent de wijze waarop de RVA-controle en de werklozenbegeleiding door de regionale tewerkstellingsdiensten zouden georganiseerd en gecombineerd moeten worden tijdens een werkloosheidsperiode²¹. Onderstaand schema geeft een aantal van deze aanbevelingen visueel weer.

- (I) De controle op de weigering van passende werkaanbiedingen mag slechts plaatsgrijpen *na een individueel oriëntatiegesprek* met een consultant van de regionale tewerkstellingsdienst. Het kan gaan om het individueel gesprek dat elke regionale tewerkstellingsdienst voorziet in het kader van de preventieve aanpak. *Men moet er zich evenwel voor hoeden om al te vlug op te treden tijdens de werkloosheidsperiode – vóór 6 maanden werkloosheid – omdat men dan het risico loopt om middelen te verspillen aan degenen die in staat zijn om op eigen initiatief uit*

²⁰ De responsabilisering heeft alleen zin wanneer de werkloosheidsduur afhangt van beslissingen waarop de werkloze enige vat heeft. De responsabilisering kan aldus gemoduleerd worden naarmate de werkloze vat heeft op zijn situatie, bijvoorbeeld door een systeem op te zetten waarbij de responsabilisering in mindere mate zou gelden voor laaggeschoolde werklozen.

²¹ Voor de federale acties inzake arbeidskostenvermindering, zie Cockx *et al.* (2004, 2005a, 2005b)

... Welke effecten kan men van de gesprekken en sancties verwachten?

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 (hulp bij het zoeken naar werk, bijstand bij de afbakening van een beroepsproject, opleiding, enz.). De controleprocedure zou enkel van toepassing zijn op de uitkeringsgerechtigde werklozen van wie aangenomen wordt dat ze een autonoom naar werk kunnen zoeken. De anderen zouden pas in aanmerking komen voor de controleprocedure aan het eind van hun begeleidingsprogramma. Een weigering om aan een actie deel te nemen na afloop van het individueel oriëntatiegesprek zou niet leiden tot een sanctie voor zover de werknemer zich ertoe verbindt om geen passende werkaanbieding te weigeren. Men zou ook de bereidheid om aan de regionale activeringsmaatregelen deel te nemen kunnen controleren, maar enkel in het kader van de curatieve aanpak (voor langdurig werklozen).

(II) De ervaring in andere landen leert dat de consultants van de openbare tewerkstellingsdiensten doorgaans problemen hebben om de werklozen door te verwijzen naar gepaste acties. Studies hebben aangetoond dat een systeem van statistische koppeling dat gebruik maakt van resultaten van micro-econometrische evaluaties van het effect van deze acties de match tussen de werklozen en de maatregelen gevoelig kan verbeteren en zo de kans op een overgang naar werk kan verhogen. Concreet moet het profiel van de werkzoekende in het statistisch instrument worden ingevoerd, waarbij de soort(en) actie(s) die voor hem het meest aangewezen zijn onmiddellijk worden voorspeld. Dit systeem is natuurlijk enkel een hulpmiddel. De consultant neemt de finale beslissing, temeer daar het statistisch instrument slechts aanbevelingen kan doen over in brede categorieën gegroepeerde acties. In Zwitserland loopt een experiment waarbij het voordeel van dergelijke statistische matchsystemen wordt geëvalueerd (Behncke *et al.*, 2006). Zou men een dergelijk experiment niet in België moeten overwegen? Het is dan van primordiaal belang dat voldoende middelen worden voorzien om de doeltreffendheid van de tewerkstellingsmaatregelen te evalueren.

(III) Opdat de controle op de aanvaarding van passende werkaanbiedingen een doeltreffend instrument voor de activering van zoekgedrag naar werk zou zijn, moet aan enkele voorwaarden voldaan worden:

1. een *sluitende* definitie van het begrip ‘passend werk’, dat wil zeggen het werk dat de werkloze niet mag weigeren;
2. een *regelmatige* en *geïndividualiseerde* verzending van werkaanbiedingen door de regionale tewerkstellingsdiensten (vanaf de inschrijving als werkzoekende);
3. een *doelmatige* verzending van gegevens aangaande werkweigering vanuit de regionale tewerkstellingsdiensten naar de RVA vanaf het individueel oriëntatiegesprek – voor hen die niet (meer) deelnemen aan een begeleiding of opleiding – volgens dezelfde modaliteiten voor de drie regionale tewerkstellingsdiensten (deze gegevensdoorstroming heeft ook betrekking op weigeringen om te deel te nemen aan activeringsmaatregelen in het kader van de curatieve aanpak);
4. een vast aantal RVA-facilitatoren aanstellen die belast zijn met
 - a) de oproeping van lukraak gekozen werklozen wier werkweigering door de regionale tewerkstellingsdienst is doorgegeven;
 - b) het onderzoeken waarom het werk geweigerd werd; dit gebeurt samen met de werkloze, eventueel in aanwezigheid van een derde die hem bijstaat;
 - c) het opleggen van een sanctie indien blijkt dat de werkloze daadwerkelijk *passend* werk heeft geweigerd;
5. de werkloze *informer* (verwittigen) van bij de aanvang van diens uitkeringsperiode over de reglementering: de definitie van passend werk, het mechanisme van de geïndividualiseerde verzending van werkaanbiedingen door de regionale

tewerkstellingsdienst, de oproepingsdatum voor een individueel oriëntatiegesprek bij deze dienst, de oproepingsprocedure voor een controlegesprek bij de RVA, de uitdrukkelijke omschrijving van de sancties in geval van niet-naleving van de aangegane verbintenissen, enz. Een verwittiging kan immers reeds een positief effect hebben op de overgang van de werkloosheid naar werk voor zover deze de geloofwaardigheid van het systeem versterkt. Andere actoren zoals de vakverenigingen, kunnen daar ook toe bijdragen. Het is echter van belang dat deze initiatieven worden gecoördineerd.

Bart Cockx is professor aan het
Département economie van de UCL
en vorser aan het IRES.

Muriel Dejemepe is professor aan
het Département economie van de
UCL en vorser aan het IRES.

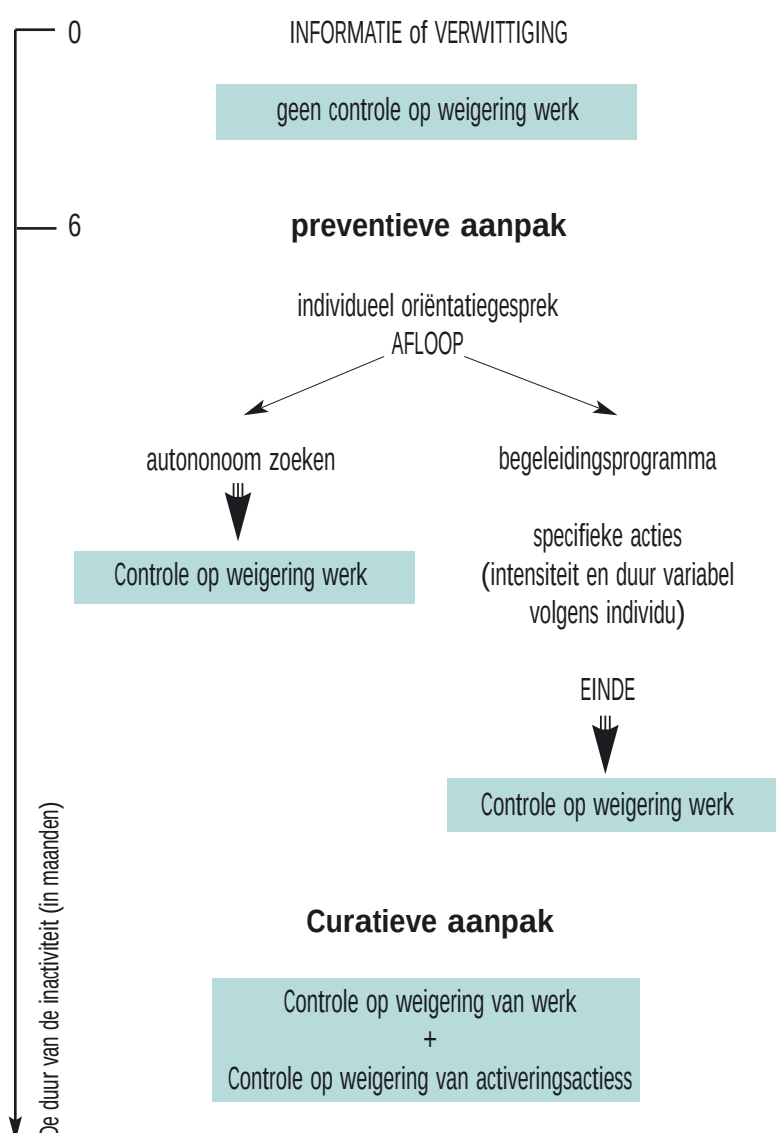
Bruno Van der Linden is vorser
NFWO, professor aan het
Département economie van de UCL
en vorser aan het IRES.

Bart Cockx
Muriel Dejemepe
Bruno Van der Linden

Referenties

- Behncke, S., M. Frölich et M. Lechner (2006), "Statistical Assistance for Programme Selection – For a Better Targeting of Active Labour Market Policies in Switzerland", *Journal for Institutional Comparisons*, 4(2), 61-68.
- 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.
- Cockx, B., A. Defourny, M. Dejemepe et B. Van der Linden (2006), *Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation*, Département des Sciences économiques, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain.
<http://www.uclouvain.be/4711.html>
- Cockx B., C. Goebel et B. Van der Linden (2004), "Politiques d'activation pour des jeunes chômeurs de longue durée sans expérience de travail: une évaluation", *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 497-510.
- Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005a), *Evaluations micro et macroéconomique des allègements de la (para)fiscalité en Belgique*, Politique scientifique fédérale et Academia Press, Gent.
- Cockx B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2005b), "Allègement de cotisations patronales à la Sécurité sociale: Pourquoi ? Pour qui et comment ?", *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 583-598.
- Dejemepe, M. et B. Van der Linden (2006a), "Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon", *Regards économiques*, 40.
- Dejemepe, 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.
<http://www.i6doc.com/doc/actionsprioritairesrw>
- ONEM (2006), Activation du Comportement de Recherche d'emploi, Etat de la situation au 30 juin 2006, Comité d'Evaluation du 13 septembre 2006.

Schema: Voorstel tot hervorming van de controle en begeleiding



Betrouwbaarheidsinterval van een geschat effect en statistische significantie ervan

Een statistische analyse van gegevens leidt nooit tot 100% exacte resultaten

Het **betrouwbaarheidsinterval** rond een verwacht effect is een raming van het mogelijke verschil tussen de kleinst (ondergrens van het interval) en de grootste mogelijke waarde van het effect (bovengrens van het interval). Het werkelijke effect situeert zich hoogstwaarschijnlijk binnen dat interval. Hoe kleiner het interval, hoe nauwkeuriger het gerapporteerde effect.

Indien het betrouwbaarheidsinterval een interval bestrijkt met negatieve en positieve waarden, dan spreekt men van een **niet-significant** effect. Dat betekent dat men de hypothese niet kan verwerpen dat het werkelijkheid effect gelijk is aan nul, m.a.w. dat er geen effect is (met een 10%-foutenmarge)²². Indien het betrouwbaarheidsinterval een interval bestrijkt met enkel positieve of negatieve waarden, dan spreekt men van een **significant** effect ("significant" positief of negatief). Dit betekent dat men de hypothese kan verwerpen dat het er geen effect is (met een 10%-foutenmarge).

²² Deze foutenmarge kan men laten variëren volgens de betrouwbaarheid waarmee men het gerapporteerde resultaat wil meten.

Bijlage: Evaluatiemethode voor de effecten van het Plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen

In deze bijlage lichten we de methode toe die we hebben gebruikt om de impact van het Plan op de vier weerhouden resultaatsindicatoren (zie Afdeling 2, (III)) te evalueren. Om uitsluitsel te krijgen of dit nieuwe beleid de tewerkstellingskansen (of enige andere indicator) voor deelnemers daadwerkelijk verhoogt, dient men een antwoord te formuleren op volgende vraag:

Hoezeer verschilt de gemiddelde wedertewerkstellingkans van deelnemers van deze die zou zijn waargenomen indien men niet aan de maatregel had deelgenomen?

Alleen een vergelijking tussen deze twee situaties leert of de invoering van het Plan daadwerkelijk voor deelnemers de uitstroom uit de uitkeringsgerechtigde werkloosheid beïnvloedt. Een dergelijke vergelijking is natuurlijk onmogelijk – eenzelfde persoon kan nooit tegelijk deelnemen en niet deelnemen aan een bepaalde actie! – en het is die onmogelijkheid die het zo moeilijk maakt om de effecten van de tewerkstellingmaatregelen te evalueren. Dit probleem verplicht de evaluator een referentiegroep te kiezen voor wie het arbeidsmarkttraject het best overeenstemt met dit van de deelnemers indien die niet aan de maatregel hadden deelgenomen.

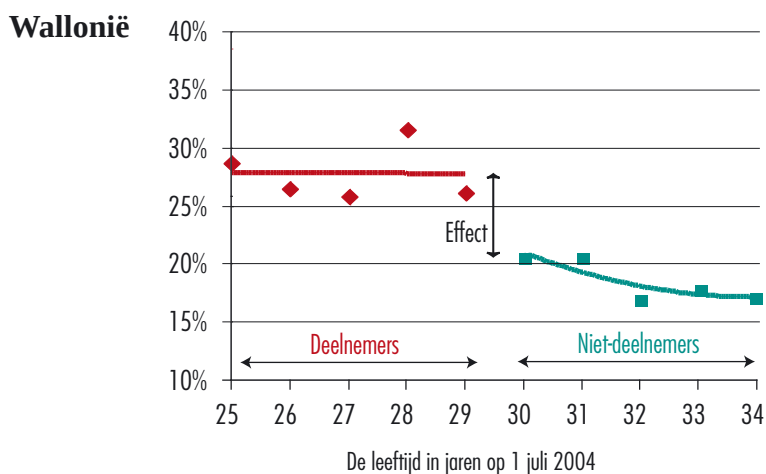
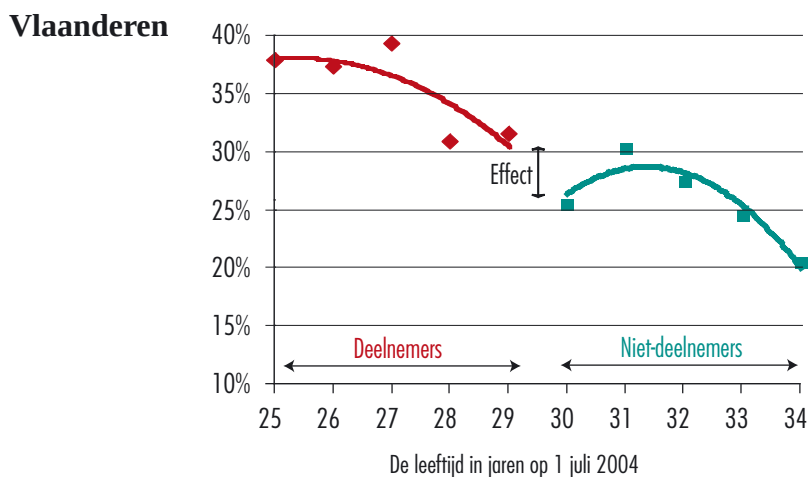
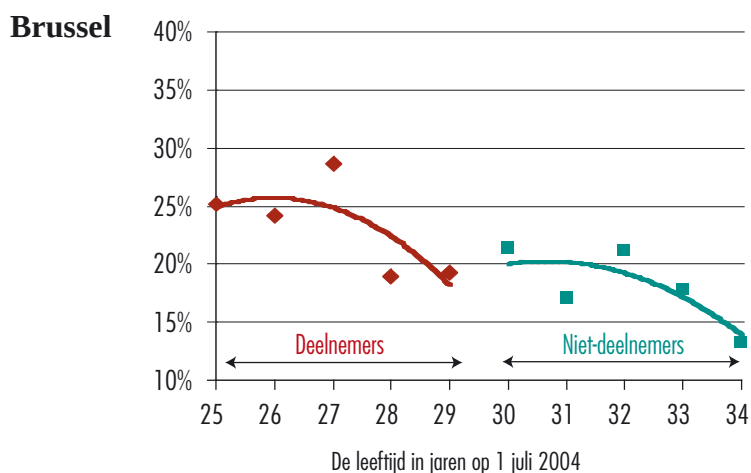
Om zonder vertekening (d.w.z. zonder systematische fout) de impact van het Plan op de deelnemers te identificeren, hebben we geopteerd voor de “regressie-discontinuïteitmethode” (RD-methode)²³. Het feit dat zij die ouder zijn dan 30 jaar tussen 1 juli 2004 en 1 juli 2005 niet in aanmerking komen voor de opvolgingsprocedure, brengt met zich mee dat leeftijd de deelname aan het Plan op een discontinue wijze beïnvloedt. Het is deze discontinuïteit die toelaat om het effect van het Plan op basis van de voornoemde methode te evalueren. De methode vooronderstelt dat de leeftijd de beschouwde resultaatsindicatoren (tewerkstellingskansen, risico op sanctie, enz.) op een graduele of “continue” wijze beïnvloedt. Een abrupte of “discontinue” verandering van de resultaatsindicatoren die optreedt bij de overgang van de ene leeftijdscategorie (jonger dan 30 jaar) naar een andere (ouder dan 30 jaar) moet dan het effect van het Plan weergeven²⁴. We leggen nu de intuïtie van de RD-methode uit aan de hand van een grafische analyse.

De volgende grafieken tonen voor elk Gewest (gedefinieerd op basis van woonplaats) de relatie tussen de leeftijd (uitgedrukt in jaren) en het aandeel werklozen uit onze steekproef die een job hebben gevonden vijf maanden na ontvangst van de verwittigingsbrief vanwege de RVA. Het discontinuïteitspunt situeert zich tussen de 29 en 30 jaar. Werklozen jonger dan 30 jaar komen tussen 1 juli 2004 en 2005 voor de acties in het kader van het Plan in aanmerking, dit in tegenstelling tot de werklozen van 30 jaar en ouder.

Voor de werklozen uit het Waalse Gewest laat de grafiek vrij duidelijk zien dat de kans op werk abrupt vermindert wanneer zij niet meer in aanmerking komen voor het Plan. Er is inderdaad een opmerkelijke daling van de tewerkstellingskansen tussen de leeftijd van 29 en 30 jaar (gemeten naar het verschil tussen de ruit op 29 jaar en het vierkant op 30 jaar), wat erop wijst dat het Plan deze kans vergroot. In

²³ zie bijvoorbeeld het recente - Franse - artikel van Lemieux, T. en K. Milligan (2006), “Effets incitatifs associés à l’aide sociale : approche de discontinuité de la régression”, Document de recherche No. 280, Direction des études analytiques, Statistique Canada.

²⁴ Voor zover bekend, bestaat er geen gelijkaardige discontinuïteit in andere beleidsmaatregelen. Indien dat wel het geval zou zijn, dan zouden we in de periode voorafgaand aan het Plan op basis van de RD-methode geen significante verschillen mogen vinden tussen de tewerkstellingskansen van genoemde leeftijdsgroepen. We hebben dit nagegaan op basis van een steekproef werklozen die in 2003 werd geselecteerd. Voor het Waals en Brussels Gewest zijn de effecten op de wedertewerkstelling insignificant. Voor het Vlaams Gewest zijn de effecten voor bepaalde groepen werklozen positief en significant. Een mogelijke verklaring ligt in de gefaseerde curatieve aanpak van de VDAB: vanaf maart 2004 kwamen hiervoor de werklozen jonger dan 30 jaar in aanmerking, en vanaf september deze jonger dan 40 jaar. Er was dus een discontinuïteit rond de leeftijd van 30 jaar binnen de curatieve aanpak van de VDAB tussen maart en augustus 2004.



Verklarende noot: bij wijze van voorbeeld hebben 25,6% van de Waalse werklozen van 27 jaar (en dus deelnamen aan het Plan) hebben werk 5 maand na ontvangst van de verwittigingsbrief vanwege de RVA; 16,6% van de Waalse werklozen van 32 jaar (en die dus tijdens de analyseperiode niet in aanmerking kwamen voor het Plan) hebben werk 5 maand na het moment waarop ze een brief vanwege de RVA hadden moeten ontvangen indien het Plan voor die leeftijdsgroep reeds tijdens onze analyseperiode in werking was getreden.

... Evaluatiemethode voor de effecten van het Plan

theorie zou men enkel de waarnemingen rond het discontinuïteitspunt mogen gebruiken om het effect van het Plan te beoordelen. Er zijn immers geen redenen om aan te nemen dat er systematische verschillen zijn tussen de werklozen die nog net geen 30 jaar zijn en degenen die net 30 zijn geworden, buiten het feit dat op laatstgenoemden geen acties van het Plan van toepassing zijn geweest; verschillen tussen beide groepen kunnen bijgevolg op een geloofwaardige manier toegeschreven worden aan dat programma. Niettemin riskeert het gemeten resultaat erg onnauwkeurig te zijn, aangezien onze steekproef slechts een gering aantal werklozen bevat die tussen de 29 en 30 jaar oud zijn. Om de precisie van onze schattingen te verhogen, hebben we ervoor geopteerd om een vork van vijf jaar onder en boven het discontinuïteitspunt te nemen. We veronderstellen in dat geval dat we het leeftijdseffect op de resultaatsindicator kunnen vatten door een continue functie waarvan de specificatie mogelijk verschilt tussen beide kanten van de discontinuïteit. Ter illustratie van de gevolgde methode hebben we in de grafieken geopteerd voor een kwadratische specificatie van het leeftijdseffect die verschilt onder en boven de leeftijdsgrens van 30 jaar. Deze twee functies zijn weergegeven met lijnen. Het geschatte effect is gelijk aan de discrepantie tussen beide functies op het discontinuïteitspunt. Voor het Waalse Gewest blijkt duidelijk dat het Plan een positief tewerkstellingseffect heeft van ongeveer vijf procentpunten. Merk even op dat de tewerkstellingskans in Wallonië vijf maand na de verzending pas in functie van de leeftijd pas afneemt na 30 jaar.

Dezelfde analysemethode kan toegepast worden op het Brusselse Gewest en Vlaams Gewest. Voor het Vlaamse Gewest toont de grafiek eveneens duidelijk een positief verschil (van iets minder dan vijf procentpunten) tussen beide kwadratische functies op het discontinuïteitspunt. Dit kunnen we interpreteren als een positief effect van het Plan. Voor het Brusselse Gewest is er echter sprake van een negatief verschil, ook al lijkt dit tamelijk insignificant. Voor beide Gewesten geldt dat de tewerkstellingskans op vijf maand na verzending van de brief op vrijwel gelijkaardige wijze voor beide leeftijdsgroepen in functie van de leeftijd lijkt af te nemen.

Het verwachte effect zal uiteraard afhangen van de schattingen van de continue leeftijdsfuncties (de lijnen in de grafieken). Nemen we bijvoorbeeld de grafiek voor Wallonië. Indien men uitgegaan was van een identieke kwadratische specificatie voor de leeftijdscategorieën jonger en ouder dan 30 jaar, dan zou men ongetwijfeld het effect van het Plan onderschat hebben (de lijn voor de deelnemers zou een negatieve helling hebben vertoond). Men moet dus een lastig compromis zoeken tussen de nauwkeurigheid van het geschatte effect, die kleiner wordt naarmate men het effect schat op basis van werklozen wier leeftijd zich alsmaar dichterbij het discontinuïteitspunt bevindt, en de vertekening die groter wordt naarmate men het leeftijdsvenster rond het discontinuïteitspunt verwijdt.

Ofschoon de grafieken reeds veel informatie bevatten, laten ze ons niet toe om definitieve uitspraken te doen over de effecten van het Plan. Ten eerste hebben ze slechts op één specifieke analysemaand betrekking (de 5^{de} maand na de verwittiging). Ten tweede laat de grafische analyse niet toe om het “betrouwbaarheidsinterval” van het effect (zie definitie in kader) te bepalen. Daarom hebben we de effecten van het Plan volgens de RD-methode op basis van een econometrisch model geschat. We hebben de robuustheid (d.w.z. de stabiliteit) van onze resultaten getoetst door het effect door ondermeer het effect te schatten op basis van verschillende specificaties voor de continue leeftijdsfunctie met onderscheiden vormen aan beide zijden van de discontinuïteit. De specificatie van het econometrische model en het resultaat van de verschillende robuustheidsanalyses zijn in detail uitgewerkt in het onderzoeksrapport.

Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*

Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,

Thierry Bréchet, Muriel Dejemeppe,

Frédéric Docquier, Jean Hindriks,

François Maniquet, Vincent Vandenberghe

Secrétariat & logistique : *Anne Davister*

Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain
et de la Banque Nationale de Belgique.

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 34 26