



Werkloosheids- uitkeringen beperken in de tijd?

JOOST BOLLENS



*De auteur is onderzoeksleider aan het HIVA
KULeuven en onderzoekscentrum Activerend
Arbeidsmarktbeleid*

In haar recent voorgesteld sociaaleconomisch programma, bepleit de N-VA een beperking van de werkloosheidsuitkering tot een duur van maximaal 2 jaar. Een gedachteprovoocerend voorstel, temeer daar Ben Weyts bij het onderbouwen van het voorstel in een interview met *De Standaard* (DS 2/11/2013) verwijst naar één van onze onderzoeken (Heylen e.a. 2009): “Het HIVA heeft dat berekend. Volgens hen wordt een derde van de mensen zo geactiveerd, terwijl een ander derde geen beroep meer zal doen op een uitkering eens ze geschrapt zijn. Het laatste derde komt inderdaad terecht op het leefloon. Dat betekent dus dat je twee derde van die mensen geen uitkering meer moet betalen. Da’s een gigantische besparing.”

De vermelde basiscijfers kloppen, maar ze hebben betrekking op een groep van langdurig werklozen waarvan de werkloosheidsuitkering op een wel heel specifieke manier in de tijd werd beperkt: langdurig werklozen die van de RVA een uitkeringssanctie kregen in de zogenaamde Dispo-procedure. Kort gezegd komt deze procedure er op neer dat langdurig werklozen op regelmatige tijdstippen op gesprek moeten bij de RVA, en daar dan moeten aantonen dat ze in de afgelopen periode echt naar werk hebben gezocht. Wie herhaaldelijk een onvoldoende haalt tijdens die gesprekken, kan uiteindelijk zijn uitkering kwijtraken.

Het probleem in de redenering is dat de (relatief kleinere) groep van langdurig werklozen die een sanctie kregen, wellicht sterk verschilt van de veel grotere groep van de langdurig werklozen die geen sanctie kregen (zoals overigens alleen al het feit dat zij een sanctie krijgen, aangeeft). Aangezien de RVA niet zo heel snel sanctioneert binnen de Dispo-procedure, mag je aannemen dat de gesanctioneerden met enige kans werklozen zijn die zich inderdaad niet aan de regels houden, en die alleen al daardoor niet vergelijkbaar zijn met de niet gesanctioneerde langdurig werklozen. Hun arbeidsmarktuitkomsten na het wegvallen van de uitkering zullen dan vermoedelijk ook heel anders zijn.

Bij een sterke beperking van de uitkering in de tijd, zal een deel van de werklozen inderdaad werk vinden, een ander deel zal bij het OCMW terecht komen, en slechts een eerder beperkt deel zal uit de arbeidsmarkt stappen. De 'gigantische besparing' zal dus wellicht heel wat kleiner zijn dan verwacht. Onze cijfers zijn m.a.w. niet echt geschikt om het N-VA-voorstel te onderbouwen. Is daarmee dan de kous af? Neen, want ik vind dat we inderdaad ook een discussie ten gronde moeten durven voeren over het voorstel zelf.

BELEIDSFALLEN

Als je daar over nadent - twee jaar werkloosheid -, dat is toch wel een heel lange tijd. Is het eigenlijk normaal dat wij als maatschappij accepteren dat jaarlijks aanzienlijke groepen 'verdwijnen' in de werkloosheid voor een periode van 1 jaar, 2 jaar of soms zelfs veel langer? Heel veel productieve capaciteit die je als maatschappij misloopt, en op het individuele vlak, veel aan werkloosheid gerelateerd psychisch leed en gezondheidsklachten. Is dit ook geen vorm van beleidsfalen, een vorm van schuldig verzuim? En sussen wij niet te veel ons geweten met de gedachte dat bij ons de uitkeringen tenminste niet beperkt zijn in de tijd?

Wat zouden we kunnen doen? Een systeem van werkloosheidsuitkeringen zit typisch geprangd tussen twee tegenstrijdige doelstellingen. Enerzijds wil je vermijden dat mensen van de ene op de andere dag zonder inkomen zitten. Anderzijds zou het systeem de werklozen moeten blijven stimuleren om naar werk te zoeken en om vroeg of laat ook op een jobaanbod in te gaan. Beperk je drastisch de duur van de uitkeringen (denk daarbij in weken of maanden, i.p.v. jaren), dan zal je nog weinig last hebben van het werk-ontmoedigend effect van de uitkeringen, maar wellicht zullen lang niet alle werklozen bij het wegvallen van de uitkering werk hebben gevonden, en zorg je dus voor veel armoede. Geef ruime uitkeringen, liefst onbeperkt in de tijd, en je voorkomt armoedeproblemen, maar mogelijk zullen sommige werklozen dat een relatief comfortabele situatie vinden, en zullen ze weinig inspanningen doen om uit de werkloosheid te geraken.

QUID VERZEKERINGSPRINCIPE?

Het systeem van werkloosheidsuitkeringen is deels gebaseerd op een verzekeringsprincipe: ik betaal een premie, en wanneer het risico zich bij mij manifesteert, word ik vergoed. Dit verze-

keringsprincipe is niet geheel afwezig in België, maar neigt toch naar fictie: de band tussen de hoogte van de premie en de uitkering is redelijk onduidelijk, en op basis van een aantal sociaal-economische kenmerken kan men bovendien zeer goed voorspellen wie een grote kans maakt om ooit werkloos te worden, en wie niet. Dit geeft aan dat naast verzekering, het werkloosheidssysteem ook gebaseerd is op een solidariteitsprincipe. Solidariteit is belangrijk, maar economen waarschuwen wel voor het feit dat men de balans tussen verzekering en solidariteit moet bewaken: wanneer ze te veel overheelt, zal men op de lange duur het maatschappelijk draagvlak voor het uitkeringsstelsel ondergraven.

Uiteindelijk moet je proberen om het systeem zo uit te bouwen dat je een aanvaardbare balans vindt tussen beide doelstellingen. Het systeem van werkloosheidsuitkeringen is redelijk complex. Dat heeft als voordeel dat je die balans op verschillende manieren, via verschillende modaliteiten kan proberen te beïnvloeden (Røed 2012). Sommige daarvan zijn aantrekkelijker dan andere.

- [1] Zo kan je de duur van de uitkering wijzigen (en je kunt de uitkering over de loop van deze periode al dan niet laten afnemen).
- [2] Je kunt met de vervangingsratio werken (de verhouding tussen de uitkering en het loon voordien), zeg maar de mate van generositeit.
- [3] Een derde hefboom is het (actief) arbeidsmarktbeleid.
- [4] Een laatste hefboom is het opvolgings- en sanctioneringsbeleid. Als werklozen weten dat ze hun uitkering kunnen kwijtraken wanneer ze te weinig zoeken, zullen ze mogelijk extra inspanningen leveren.

Wat weten we over de effectiviteit van deze hefbomen? Er is in België - in vergelijking met

De resultaten van onze studie, over een bepaald type van sancties, doortrekken naar de gevolgen van een beperking van de werkloosheidsuitkeringen in de tijd voor alle langdurig werklozen, zou dus beter vermeden worden.

andere landen - veel te weinig evaluatie-onderzoek. We moeten dus vooral voortgaan op buitenlands onderzoek, resultaten die uiteraard niet altijd zomaar één-op-één kunnen worden overgedragen naar de Belgische context.

- [1] Het verkorten van de duur van de uitkering. Als je het N-VA-voorstel vanuit de ons omringende landen bekijkt, is het beperken van de uitkering tot twee jaar eigenlijk niet eens zo drastisch. Dit zal vooral leiden tot uitstroom naar werk en uitstroom naar het OCMW. In welke verhouding? Dat weten we niet, wegens geen onderzoek. In de literatuur wordt ook dikwijls vermeld dat de uitkering langer betalen, mensen toelaat om meer kieskeurig te zijn en wat langer en beter te zoeken, zodat ze uiteindelijk een betere job vinden dan wanneer je ze dwingt om vlugger werk te gaan zoeken. Na twee jaar zal dit weliswaar niet zo relevant meer zijn, maar bij het beperken van de uitkering op een vroegere werkloosheidsduur natuurlijk wel.
- [2] Het wijzigen van de hoogte van de uitkering, heeft uiteraard een rechtstreeks effect op het armoederesultaat, terwijl het effect op het werkzoekgedrag relatief gering zou zijn, althans in het buitenland. Geen erg interessante hefboom dus. De vervangingsratio is in België overigens al relatief laag, in vergelijking met de ons omringende landen.

Sussen wij niet te veel ons geweten met de gedachte dat bij ons de uitkeringen tenminste niet beperkt zijn in de tijd?

[3] Over het actief arbeidsmarktbeleid lopen er binnen het Vlaamse Steunpunt WSE momenteel een aantal interessante onderzoeken. *Bottom line* is dat sommige maatregelen werken, zeker als je ze kunt combineren met monitoring en sanctionering, de laatste hefboom. Een interessante vaststelling is ook dat er binnen de werklozenpopulatie een deelgroep zit die echt niet houdt van deelname aan actieve arbeidsmarktmaatregelen. Wanneer je hen meldt dat ze binnen x weken moeten deelnemen aan een maatregel, zullen ze zorgen dat ze tegen dan werk hebben gevonden. Dit zogenaamde *threat-effect* is alleszins een goedkope interventie, die effectief is bij die werklozen die er gevoelig voor zijn.

[4] Blijft de vierde hefboom, het opvolgings- en sanctioneringsbeleid. Binnen de Dispo-procedure van de RVA moeten de langdurig werklozen tijdens een gesprek aantonen dat ze voldoende gezocht hebben. Het gevaar van deze benadering is dat het de werklozen aanzet tot het gebruiken van uitsluitend formele kanalen, zelfs als andere of informele zoekkanalen meer effectief zijn. Het aantal geschreven sollicitatiebrieven kun je nu eenmaal gemakkelijk bewijzen. Dit kan ook leiden tot een inflatie van valse sollicitaties, een situatie waar de werkloze noch de werkgevers bij gebaat zijn.

Het is veel interessanter om hier te werken met de notie passend werk, wat kan gezien worden als een verruiming van de huidige 'passende dienstbetrekking'. Deze omschrijft welk soort

van job-aanbod een werkzoekende al dan niet moet aanvaarden: naar afstand van de woonplaats (of pendeltijd), naar loon, naar jobinhoud (al dan niet aansluitend bij het opleidingsniveau of bij de vroegere werkervaring), naar duur (ook tijdelijke jobs, voltijds/deeltijds, enz.). We denken dat er nog best wat ruimte is om de huidige definitie te versoepelen. Niet bij het begin van een werkloosheidsperiode, maar alleszins wel lang voor het bereiken van een werkloosheidsduur van 2 jaar, bijvoorbeeld vanaf zes maanden, kan men dan aan de werkloze een bredere waaier van dwingende jobaanbiedingen voorleggen. Als er niet wordt ingegaan op deze aanbiedingen, kan een sanctie volgen. De sanctie hoeft uiteraard niet meteen voor het volledige pond te zijn en kan veel vormen aannemen: een gehele of gedeeltelijke, tijdelijke of definitieve schorsing van de uitkering.

Deze benadering is veel interessanter dan het ongenueanceerd beperken van uitkeringen op een bepaald moment in de tijd. Het meest aantrekkelijke aspect is dat binnen deze benadering het risico op een sanctie duidelijk gerelateerd is aan de lokale arbeidsmarktsituatie. Neem een regio in Limburg met hoge werkloosheid en weinig jobaanbiedingen: het risico van sanctionering zal dan laag zijn, aangezien er weinig kans is tot het weigeren van passende betrekkingen. Neem omgekeerd een regio in West-Vlaanderen die ergens in de buurt van volledige werkgelegenheid zit. Iemand die daar werkloos blijft, zal sterke argumenten op tafel moeten leggen om te bewijzen dat hij geen werk vindt.

Natuurlijk moet je opletten dat het geven van sancties op deze manier niet tot perverse situaties leidt. Je kunt als werkloze misschien wel bereid zijn om een bepaalde baan te accepteren, maar dat wil nog niet zeggen dat je deze baan daarom krijgt. Dit zal a fortiori een probleem zijn voor oudere werklozen, werklozen met een

bepaalde etnische achtergrond, en voor mensen met bepaalde op de arbeidsmarkt minder gewenste kenmerken. Het kan natuurlijk niet de bedoeling zijn om via de sancties bestaande discriminatiemechanismen te versterken.

Om dergelijke problemen te voorkomen, zou men de werkgevers een meer actieve rol kunnen laten spelen: wanneer de VDAB een werkloze stuurt n.a.v. een openstaande vacature, moet de werkgever aan de VDAB een signaal geven indien hij de kandidaat effectief een baan aanbiedt. Als de kandidaat een baan krijgt aangeboden, maar niet toehapt, is er sprake van een weigering van passend werk. Als een kandidaat systematisch geen aanbiedingen krijgt, kan dat een signaal zijn voor de VDAB om bepaalde remediërende acties te ondernemen (voor deze werkzoekende een tijdelijke loonkosten-subsidie ter beschikking stellen, zodat hij werkervaring kan opdoen, een opleiding geven,..), of om de matchingstrategie bij te stellen. Het heeft weinig zin om werklozen naar vacatures toe te leiden als ze toch zonder gevolg blijven.

ROL VOOR ARBEIDSBEMIDDELAAR

Ook werklozen kunnen het strategisch spelen, door enerzijds wel op voldoende sollicitatiegesprekken in te gaan, maar anderzijds de zaak subtiel te saboteren, zodat de werkgever (ten onrechte) tot de conclusie komt dat dit toch geen geschikte kandidaat is, en de job dan ook niet aanbiedt. Om dit te vermijden, moet er ook een rol weggelegd worden voor de arbeidsbemiddelaars van de VDAB. Door het opvolgen van de werklozendossiers, zou de arbeidsbemiddelaar na verloop van tijd mogelijk wel bepaalde patronen kunnen herkennen.

Men moet er zich ook voor hoeden om blind in een *work first*-benadering te stappen. Uit veel recent buitenlands onderzoek blijkt weliswaar dat het geven van sancties in de werkloos-

Neem een regio in West-Vlaanderen die ergens in de buurt van volledige werkgelegenheid zit. Iemand die daar werkloos blijft, zal sterke argumenten op tafel moeten leggen om te bewijzen dat hij geen werk vindt.

heidsuitkering er voor zorgt dat de betrokken (gesanctioneerde) werklozen vlugger uitstromen naar werk bij afwezigheid van het sanctiebeleid. Maar recent onderzoek over Zwitserland gaat een stap verder (Arni e.a. 2012). De werklozen die effectief een sanctie oplopen, stromen inderdaad versneld uit naar werk, maar er is ook duidelijk sprake van een daling in de inkomsten (meer dan wat het geval geweest zou zijn in afwezigheid van de sanctie) en het leidt tot meer job-instabiliteit. Zelfs bekeken over een periode van twee jaar, zijn de positieve gevolgen (meer-verdienste doordat men sneller aan het werk is) onvoldoende groot om de negatieve gevolgen (lager loon en minder stabiel werk doordat men minder lang naar een geschikte baan kon zoeken) te compenseren.

MEER ADEMRUIMTE

Dit probleem kan worden ondervangen door te kiezen voor een meer graduele aanpak, die de werklozen weliswaar aanmoedigt om naar werk te zoeken, maar anderzijds toch voldoende ademruimte laat, zodat niet de eerste de beste job die zich aandient, moet worden aanvaard:

- Er wordt niet gesanctioneerd bij de eerste passende aanbieding die wordt geweigerd, maar slechts nadat er een zeker - nader te bepalen - aantal passende aanbiedingen werd geweigerd;
- Bij iedere vaststelling dat de werkloze een passende aanbieding weigert, meldt men uit-

Het is beter te kiezen voor een meer graduele aanpak, die de werklozen weliswaar aanmoedigt om naar werk te zoeken, maar anderzijds toch voldoende ademruimte laat, zodat niet de eerste de beste job die zich aandient, moet worden aanvaard.

drukkelijk aan de werkloze dat dit werd vastgesteld, en geeft men aan hoeveel passende aanbiedingen hij of zij nog mag weigeren vooraleer er een sanctie volgt. Ook de aard van de sanctie moet telkens worden verduidelijkt;

- De grootte van de sanctie zelf kan ook gradueel worden opgebouwd. Bij een eerste toepassing bijvoorbeeld een tijdelijke reductie van de uitkering met 20% enz. Het is helemaal niet de bedoeling om mensen tot lange periodes van armoede te veroordelen. Men moet er veeleer naar streven dat de sanctie een incentiverend effect heeft.

Verder moeten we ook nadenken over hoe we de zwaarste sanctie, het verlies van de volledige werkloosheidsuitkering, op een zinvolle manier kunnen koppelen aan de overgang naar het aanvragen van een leefloon. Het leefloon kan omwille van twee redenen minder aantrekkelijk zijn dan een werkloosheidsuitkering: (1) het leefloon is voorwaardelijk, nl. behoefte-getoetst en forfaitair; en (2) het bedrag van het leefloon is wellicht lager dan de werkloosheidsuitkering.

Het tweede element speelt maar weinig als het verschil tussen het leefloon en de werkloosheidsuitkering beperkt is. Het leefloon verlagen is niet echt een optie, het bedrag is nu al aan de lage

kant als men het bekijkt vanuit een armoedepreventie-oogpunt¹. Dit pleit er voor om de vervangingsratio van de werkloosheidsuitkering op te trekken.

Daarnaast moet het de betrachting blijven dat ook ontvangers van een leefloon maximaal betrokken blijven bij de arbeidsmarkt. Mensen die een leefloon krijgen, kunnen zich ook nu al inschrijven als werkzoekende, maar de relatie met de publieke arbeidsbemiddelingsdienst verwatert dikwijls vlug. Dus zou je beter alle werkzoekenden, ongeacht de aard van hun uitkering, begeleiden vanuit dezelfde dienst. Dit zou voor Vlaanderen inhouden dat ook de trekkers van een leefloon door de VDAB naar werk worden toegeleid, binnen hetzelfde stramien dat geldt voor de trekkers van een werkloosheidsuitkering. Bij uitbreiding geldt overigens hetzelfde voor mensen die een ziekte- of invaliditeitsuitkering krijgen. Ook zij moeten, in de mate van het mogelijke, terug naar de arbeidsmarkt worden toegeleid, wat logischerwijs binnen een gemeenschappelijke structuur zou moeten gebeuren. Bij dit alles zou er ook moeten worden voor gezorgd dat bij mensen van wie de werkloosheidsuitkering wordt geschrapt, automatisch kan worden nagegaan of ze in aanmerking komen voor het leefloon. Bij de huidige procedure kan niet worden uitgesloten dat sommige gesanctioneerden de weg naar het OCMW niet vinden, en daardoor geen leefloon aanvragen.

Hierbij kom je onvermijdelijk ook het probleem tegen dat er een zekere subgroep in de (immers verruimde) werkzoekendenpopulatie zit van mensen waarvoor het erg onwaarschijnlijk is dat ze (nog) aansluiting zullen vinden bij de reguliere arbeidsmarkt. In plaats van deze groep voor de rest van hun leven te laten verkommeren in de werkloosheid/inactiviteit, zou men hen wellicht beter een positief aanbod doen (sociale economie, sociale activering).

CONCLUSIE

In dit artikel pleit ik om meer systematisch dan nu het geval is te gaan werken met de notie passend werk, en ook meer systematisch gradueel toenemende uitkeringssancties toe te kennen als passend werk bij herhaling wordt geweigerd. De omschrijving van wat passend werk is, zou bovendien gradueel kunnen worden versoepeld met het oplopen van de werkloosheidsduur. Daarbij wordt niet vertrokken vanuit een loutere besparingslogica. We bepleiten overigens om op termijn, als zou blijken dat deze nieuwe aanpak erin slaagt om de instroom in de langdurige werkloosheid te verlagen, de vervangingsratio in de werkloosheidsuitkering op te trekken. Bovendien moet men blijvend investeren in een zinvol en kwalitatief aanbod van actieve arbeidsmarktmaatregelen, en in een positief aanbod voor mensen waarvan duidelijk is dat ze nooit de aansluiting bij de reguliere arbeidsmarkt zullen kunnen maken. Ook pleit ik er voor om alle werkzoekenden, of ze nu met een werkloosheidsuitkering, een leefloon of een ziekte-uitkering worden vergoed, vanuit eenzelfde activeringslogica en -instelling te begeleiden naar de arbeidsmarkt.

Een beperking van de uitkeringen in de tijd hoeft binnen de logica van deze hervorming niet. Het is veeleer de bedoeling door op tijd

Mensen die een leefloon krijgen, moeten zich ook nu al inschrijven als werkzoekende, maar de relatie met de publieke arbeidsbemiddelingsdienst verwatert dikwijls vlug.

in te grijpen, het aantal werklozen dat de kaap van 12, laat staan 24 maanden werkloosheid bereikt, kleiner te maken dan in de situatie die we nu kennen. Door de uitkeringen niet te beperken in de tijd, behoudt de werkloosheidsuitkering ook haar functie van automatische stabilisator, aangezien in tijden van recessie de gemiddelde werkloosheidsduur zal oplopen. Wie werkloos wordt in tijden van recessie, zou, wanneer de werkloosheidsuitkering wordt beperkt in de tijd, wel een groter risico lopen om bij het leefloon terecht te komen dan iemand die werkloos wordt in tijden van hoogconjunctuur.

Het beperken van de werkloosheidsuitkering tot 24 maanden zou voornamelijk resultaten hebben voor werklozen die al twee jaar werkloos zijn. Het komt dus veel te laat en is ook compleet blind voor de arbeidsmarktconjunctuur. ■

Noot

1. Bij het geven van sancties die de uitkering verlagen moet men altijd zeer goed rekening houden met de gezinssituatie van de gesanctioneerde. Zeker in het geval van de 'jobless households', waar men dan echt op het scherp van de snee zit in de balans tussen armoedepreventie enerzijds, en het stimuleren van het zoekgedrag.

Referenties

- Arni, P., Lalive, R., Van Ours, J. (2012), *How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemploy Vanheerswynghe'sment exit*, Journal of Applied Econometrics, 2012
- Heylen, V., Bollens, J., Ceniccola, P., Vanheerswynghe, A. (2009), *Potentiële stromen van gesanctioneerden naar de OCMW's. Het plan tot activering van het zoekgedrag*, HIVA KU Leuven, Metices ULB
- Røed, K. (2012), *Active Unemployment Insurance*, IZA Policy Paper No. 41.