

De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen: een eerste balans

Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat. (2014). *De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Effecten op de financiële vallen in de werkloosheid en op de inkomenspositie van werklozen*. Documentatienota, CRB 2014-0264, Brussel.

De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen stond prominent op het programma van de vorige regering. Deze hervorming roept vragen op, zowel op het vlak van de bestrijding van financiële vallen in de werkloosheid als op het vlak van de armoedebescherming voor wie werkloos blijft. Een nieuwe studie van het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven maakt hierover een eerste balans op.

In 2012 onderging de Belgische werkloosheidsverzekering een belangrijke hervorming. De contouren ervan waren eerder vastgelegd in het federaal regeerakkoord van eind 2011. Het leidmotief van deze hervorming is volgens dit regeerakkoord 'werk aantrekkelijker maken' en 'arbeidsparticipatie verhogen'. De hervorming beoogt derhalve werklozen te stimuleren sneller werk te zoeken én te aanvaarden. Hiertoe raakt ze aan bijna alle belangrijke aspecten van de werkloosheidsverzekering: wie precies toegang heeft, hoe lang hij of zij een uitkering kan ontvangen, hoeveel deze uitkering bedraagt, wat van hem of haar wordt verlangd om de uitkeringen te behouden, enzovoort. Het mag duidelijk zijn dat de hervorming raakt aan de Belgische 'eigenheden', al blijft na deze grondige facelift de Belgische werkloosheidsverzekering toch herkenbaar.¹

Een belangrijk speerpunt van de hervorming is de versterkte degressiviteit van de uitkeringen. Dit

houdt in dat het uitkeringsbedrag voortaan sterker en sneller gaat afnemen met de werkloosheidsduur. Eerder dit jaar verscheen hierover een studie van het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. In het voorliggende artikel vatten we de hoofdlijnen van deze studie samen. Het uitgangspunt

van de studie is dat het hervormingsdebat gekenmerkt wordt door een spanningsveld. Enerzijds is de werkloosheidsverzekering ontstaan uit de zorg om mensen die onvrijwillig werkloos zijn, niet in armoede te laten vallen en, als het kan, hen zelfs in staat te stellen hun verworven levensstandaard te behouden. Anderzijds wil men ook garanderen dat mensen die werken hier voldoende baat bij hebben. Vanuit die optiek dient het verschil tussen een werkloosheidsuitkering en een arbeidsinkomen groot genoeg te zijn. De gestelde onderzoeksvraag is dan ook dubbel. Ten eerste, in hoeverre is werken er voor werklozen financieel aantrekkelijker op geworden als gevolg van de hervorming? Ten tweede, in welke mate moeten werklozen door de hervorming inboeten op armoedebescherming als ze (langdurig) werkloos blijven? Alvorens in te gaan op deze vragen, staan we stil bij de context waarin de hervorming tot stand is gekomen en de modaliteiten van de hervorming.

Strijd tegen langdurige werkloosheid

Dat de Belgische werkloosheidsverzekering in 2012 grondig is hervormd, betekent niet dat in de voorgaande jaren géén beleidsinspanningen zijn geleverd om werklozen te stimuleren sneller werk te zoeken en te aanvaarden, wel integendeel. *Langdurige* werkloosheid is inderdaad een 'oud zeer' van de Belgische arbeidsmarkt en kreeg als zodanig veel beleidsaandacht, niet in het minst in het discours van de *actieve welvaartsstaat* van vorig decennium (zie Vandenbroucke, 2013). Dit heeft zich in een dubbel beleidspad vertaald. Het eerste beleidspad bestaat uit het nauwer opvolgen van werklozen door er strenger op toe te zien dat ze voldoende inspanningen leveren om werk te zoeken én dat ze geen passende werkaanbiedingen weigeren. Tegelijk kunnen ze rekenen op meer begeleiding in hun zoektocht naar een job, bijvoorbeeld door hen sollicitatietraining te geven, een opleiding voor te stellen, vacatures aan te bieden die beter aansluiten bij hun interesses en competenties, enzovoort. Het tweede beleidspad richt zich eerder op het *financieel* aantrekkelijker maken van werken en beoogt dus dat werklozen er voldoende baat bij hebben om terug aan de slag te gaan. Om werk lonender te maken werden enerzijds de (para)fiscale lasten op arbeid verlaagd, in het bijzonder op de laagste lonen, zodat de werkende netto meer overhoudt² en anderzijds maatregelen getroffen die er voor zorgen dat werklozen die het werk hervatten niet meteen al hun uitkeringen (en/of die van andere gezinsleden) verliezen of zelfs hogere inkomensaanvullende uitkeringen kunnen ontvangen.

Tot vóór de hervorming werden de uitkeringen dus *niet* verlaagd om werklozen aan te zetten terug aan de slag te gaan. In het kader van het wettelijk mechanisme dat in welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen voorziet, werden de werkloosheidsuitkeringen vanaf 2007 zelfs meermaals opgewaardeerd. Minima, forfaits, loonplafonds en vervangingspercentages werden verhoogd. Bovendien is tegelijk met de stapsgewijze invoering van de nieuwe opvolgingsprocedure voor uitkeringsgerechtigde werklozen vanaf 2004 ook het zogenaamde 'artikel 80' van de werkloosheidsregelgeving geleidelijk afgeschaft. Dit artikel hield in dat het uitkeringsrecht van samenwonende langdurige werklozen kon worden stopgezet als de

werkloosheidsduur van de gerechtigde meer bedroeg dan anderhalve keer de gemiddelde werkloosheidsduur van de regio (opgesplitst naar leeftijd en geslacht), behoudens wanneer het gezinsinkomen te laag was bevonden. Door de afschaffing van dit artikel, gekoppeld aan een verscherpte controle van de zoekinspanningen naar werk, werd het *oorspronkelijk* principe van de Belgische werkloosheidsverzekering, dat uitkeringen voor *onbeperkte* duur toekent aan wie *onvrijwillig* werkloos is, hersteld.

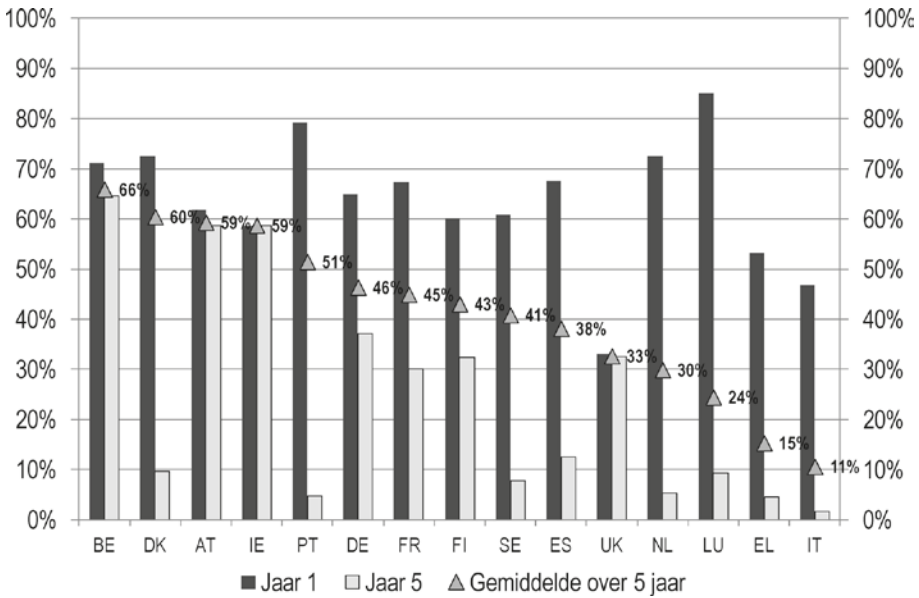
De recente hervorming van de werkloosheidsverzekering houdt derhalve een breuk in met het beleid dat in voorgaande jaren is gevoerd tegen de zogenaamde 'werkloosheidsvallen'. Het portret dat vóór de hervorming klassiek van de Belgische werkloosheidsverzekering werd gemaakt, heeft de hervormingsretoriek mee gestuwd. Zoals weergegeven in figuur 1 werd de Belgische werkloosheidsverzekering in internationale vergelijkingen vaak als 'genereus' geportretteerd: niet alleen liggen de uitkeringen in vergelijking met het laatst verdiende loon hier relatief hoog, ze nemen bovendien nauwelijks af met de werkloosheidsduur. De conclusie dat werklozen in België minder financiële prikkels krijgen om terug aan slag te gaan, lag voor de hand. Het lijkt de Europese Commissie in juni 2011, toen de regeringsonderhandelingen van de regering Di Rupo I volop aan de gang waren, alvast geïnspireerd te hebben tot de aanbeveling om: "De arbeidsparticipatie naar een hoger peil te tillen (...) door een systeem in te voeren waarbij het niveau van de werkloosheidsuitkeringen geleidelijk afneemt naarmate de periode van werkloosheid langer duurt."³

Vertekend beeld van de Belgische werkloosheidsverzekering?

Op dit klassiek portret valt nochtans één en ander aan te merken. Zo rijst de vraag hoe representatief de typegevallen zijn op basis waarvan die vervangingspercentages zijn berekend. Voor België is dit duidelijk niet het geval. De berekening gaat uit van vier gezinssituaties waarvoor in België enkel uitkeringen voor alleenstaanden en samenwonenden *met* gezinslast worden uitbetaald en die tot vóór de hervorming niet of nauwelijks afnamen met de werkloosheidsduur. De uitkeringen van

Figuur 1.

Netto-inkomenvervangingspercentages over een werkloosheidsduur van vijf jaar (EU-15; 2009)



Noten: De netto-inkomenvervangingspercentages stemmen overeen met een jaargemiddelde voor vier gezinssituaties (alleenstaande en éénverdienerskoppel, met en zonder kinderen) en twee loonniveaus (67% en 100% van het gemiddelde brutoloon). Ook wordt verondersteld dat de werkloze 40 jaar oud is en een beroepsverleden heeft van 22 jaar.

Bron: OESO (2011) (Bewerking CRB, Secretariaat)

samenwonenden *zonder* gezinslast, die na één jaar werkloosheid wel al sterk konden afnemen, vallen buiten het beeld, hoewel bijna zeven op tien van wie werkloos valt tot die uitkeringscategorie behoort (zie verder). Het klassiek portret gaat ook voorbij aan de rol die andere (aanvullende) uitkeringen spelen in de inkomensbescherming van werklozen. Naast sociale bijstand gaat het om uitkeringen die behoefte- en inkomensgebonden zijn zoals een toelage voor huisvestingsuitgaven of een toeslag op de universele kinderbijslag. Deze vormen van inkomenssteun mogen in België dan misschien minder belangrijk zijn, in andere landen maken ze voor werklozen wel degelijk een verschil. Eerdere onderzoeksbevindingen (zie CRB, Secretariaat, 2012) toonden hoe dergelijke uitkeringen in de buurlanden de inkomenssterugval voor werklozen na uitputting van hun verzekeringsrechten in belangrijke mate kunnen afzwakken.

Los van deze opmerkingen zijn in werkelijkheid bovendien weinig voorbeelden bekend van werkloosheidsstelsels waarbij het niveau van de

werkloosheidsuitkeringen geleidelijk afneemt naarmate de periode van werkloosheid langer duurt. Het betekent ook dat er weinig evidentie is over de effectiviteit hiervan op de wedertewerkstellingskansen van werklozen. De studie van Dormont, Foegère en Prieto (2001) is tot dusver de enige studie die ons hieromtrent bekend is. De auteurs evalueren er de wedertewerkstellingseffecten van de zogenaamde *Allocation unique dégressive (AUD)*, die in 1992 in Frankrijk is ingevoerd en in 2001 terug is afgevoerd. Dit historisch experiment hield een overstap in van een tweetraps naar een (ingewikkeld) meertrapssysteem waarbij de uitkering sneller, doch tegelijk meer geleidelijk (om de vier maanden), daalde tot het bodembedrag bereikt was. In globa was deze evaluatie van de effecten op de wedertewerkstellingskansen van werklozen negatief. Daar waar in het oorspronkelijk tweetrapsstelsel nog een toename van de wedertewerkstellingskansen op te tekenen viel bij de overgang van de basisuitkering (*Allocation de base*), berekend op basis van het laatst verdiende loon, naar een forfait (*Allocation de fin de droits*)⁴, valt die in het nieuwe

meertrapsysteem niet meer vast te stellen. Deze studie leert ons alvast dat geleidelijk dalende uitkeringen niet per definitie de arbeidsparticipatie naar een hoger peil tillen.

In dit verband kan opgemerkt worden dat ook de vraagzijde van de arbeidsmarkt een belangrijke rol speelt. Dat de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen net in crisistijd is doorgevoerd, wanneer de vraag naar arbeid een terugval kent, doet twijfels rijzen over het onmiddellijk succes ervan. Een evaluatie van de procedure voor de opvolging van de zoekinspanningen naar werk door de werkloze, die in 2004 is ingevoerd, heeft alvast geleerd dat het bijkomend stimuleren van werklozen om terug aan de slag te gaan, vooral effectief is in een arbeidsmarkt waar er voldoende openstaande betrekkingen beschikbaar zijn (zie Cockx, Dejemeppe en Van der Linden, 2011a, 2011b). In dat geval, zoals in Vlaanderen was vastgesteld, is de controle doeltreffender voor laag- dan voor hooggeschoolden.⁵ Wanneer weinig vacatures open staan, lijkt de controle vooral de wedertewerkstelling van hooggeschoolden te stimuleren wat met name het geval was in Wallonië en Brussel. Het werkgelegenheidsbeleid beperkt zich daarom best niet tot het stimuleren van het arbeidsaanbod alleen. De arbeidsvraag, naar laaggeschoolde arbeidskrachten in het bijzonder, kan best tegelijk ondersteund worden.

Modaliteiten van de hervorming

De Belgische werkloosheidsuitkeringen bezaten al vóór de hervorming een zeker degressief karakter. De hervorming heeft de bestaande degressiviteit verder versterkt mits twee ingrepen in de berekening van het uitkeringsbedrag. Ten eerste wordt gedurende de eerste drie maanden van werkloosheid de uitkering verhoogd door op het laatst verdiende (bruto)loon een hoger vervangingspercentage toe te passen, namelijk 65% in plaats van 60%. Ten tweede daalt voortaan na een jaar werkloosheid het uitkeringsbedrag trapsgewijs, in principe voor elke werkloze, tot een bepaald bodembedrag dat ten laatste na vier jaar werkloosheid bereikt is.

Hoe sterk en hoe snel de uitkering uiteindelijk afneemt, hangt van verschillende elementen af. Een eerste element dat bepalend is voor het tijdsprofiel

van de uitkering is het initieel uitkeringsniveau. Elke uitkering, ongeacht het uitkeringsniveau, evolueert naar het bodembedrag. Dit heeft tot gevolg dat hoe hoger de uitkering bij aanvang, hoe sterker de daling na verloop van tijd wordt. Een tweede element is het gezinsstatuut. Door de verschillen in het bodembedrag variëren ook de verliezen die de verschillende statuten finaal laten optekenen ten opzichte van het initieel uitkeringsbedrag: tot 29% voor een gezinshoofd, tot 41% voor een alleenstaande en tot 69% voor een samenwonende. Een derde en laatste element is het beroepsverleden. Hoe korter het beroepsverleden, en dus hoe minder sociale bijdragen zijn betaald, hoe sneller de uitkeringsgerechtigde terugvalt op het bodembedrag. Van deze degressiviteit zijn echter uitgezonderd de werklozen die 55 jaar of ouder zijn, zij die 33% of meer arbeidsongeschikt zijn (zoals vastgesteld door de RVA-geneesheer) en zij die een beroepsverleden van twintig jaar en meer⁶ kunnen aantonen.

Bij deze hervormingsmodaliteiten⁷ maken we de volgende observaties. Het principe van werkloosheidsuitkeringen die onbeperkt in de tijd zijn, blijft na de hervorming overeind, doch de periode waarin de uitkering gekoppeld is aan het laatst verdiende loon is voortaan – in de regel – wel beperkt tot hoogstens vier jaar waarna een forfait wordt uitgekeerd. De Belgische werkloosheidsverzekering vertoont zo enige gelijkenis met tweeledige werkloosheidsstelsels elders in Europa (bijvoorbeeld in Duitsland en Frankrijk): in een eerste periode kan de werkloze rekenen op de werkloosheidsverzekering waarbij de uitkeringen zijn afgeleid uit het gederfde loon, in een tweede periode wanneer zijn verzekeringsrechten zijn uitgeput én na een inkomenstoets kan hij terugvallen op de werkloosheidsbijstand. Daartegenover staat wel dat het Belgisch systeem geen echte inkomenstoets kent. De bodembedragen die op het einde worden uitgekeerd, gaan eerder uit van ‘veronderstelde’ behoeften waarbij de bedragen gedifferentieerd zijn naargelang het gezinsstatuut, met het hoogste en laagste bedrag dat weggelegd is voor respectievelijk de samenwonende met en zonder gezinslast. Merk ook op dat de overgang naar dit bodembedrag trapsgewijs, en dus geleidelijk (zeker bij een lang beroepsverleden), verloopt terwijl elders de overstap van verzekering naar bijstand meestal abrupt is.

Daarnaast stellen we vast dat de hervorming het uitkeringsstelsel eens te meer complexer heeft gemaakt. Meer dan voorheen treden tussen werklozen verschillen op in de evolutie van het uitkeringsbedrag. Hierbij rijst de vraag in hoeverre de gerechtigde nog zicht heeft op het tijdsprofiel van zijn uitkering. Wanneer het opzet van de hervorming erin bestaat om werklozen aan te zetten hun gedrag te veranderen door hun uitkering sterker te laten afnemen met de duur van de werkloosheid, moet het voor hen op zijn minst duidelijk zijn hoe, wanneer en in welke mate hun uitkering afneemt. Voor het welslagen van de hervorming is het bijgevolg belangrijk de uitkeringsgerechtigden op individuele basis te informeren over hun uitkeringsrechten en hoe die evolueren met de uitkeringsduur.

Tot slot maakt de hervorming niet alleen de berekening van de uitkering ingewikkelder, ze maakt ook de logica van het systeem minder doorzichtig. Meer en meer worden twee parallelle logica's gevolgd in het stimuleren van werklozen om terug aan de slag te gaan. Enerzijds wordt de werkloze beoordeeld op zijn zoekinspanningen naar werk, zodat hij zelf enigszins controle verwerft over het verloop van zijn uitkering: onvoldoende geachte inspanningen leiden tot een verlaging of een schorsing van de uitkering, voldoende geachte inspanningen tot het behoud van de uitkering. Dit was een bewuste beleidskeuze die zijn oorsprong vond in het discours van de actieve welvaartsstaat (zie eerder). Anderzijds heeft de hervorming nu tot gevolg dat de uitkeringen sneller en sterker dalen met de werkloosheidsduur, zonder dat hier een evaluatie van de zoekinspanningen aan vooraf is gegaan. Met deze parallelle logica's kan het voorvallen dat een werkloze kort na een positieve evaluatie van zijn zoekinspanningen naar werk toch zijn uitkering ziet dalen omdat hij nu eenmaal 'x' maanden werkloos is. De werkloze vangt zo tegengestelde signalen op.

Effecten van de hervorming...

Zoals eerder in de inleiding is aangegeven, gaat de hier voorgestelde studie in op de vraag welke effecten de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen heeft op enerzijds wat de werkloze financieel te winnen (of te verliezen) heeft bij zijn wedertewerkstelling, zijn zogenaamde

'arbeidssurplus', en anderzijds de mate waarin de werkloze en zijn gezin afdoende tegen armoede zijn beschermd. We weten reeds dat de hervorming sterk ingrijpt op het tijdsprofiel van de uitkering, op hoe de uitkeringsbedragen evolueren met de uitkeringsduur. Welnu, wat is hiervan de weerslag op het tijdsprofiel van de financiële *incentives* van de werklozen om terug aan de slag te gaan én van het vermogen van de uitkeringsbedragen om hen tegen armoede te beschermen?

Deze effecten werden in kaart gebracht door middel van een *cohorte-analyse*. Voor een representatieve cohorte van pas ingestroomde werklozen (op basis van arbeidsprestaties) werd gesimuleerd hoe dat arbeidssurplus en enkele armoedemaatstaven, vóór en na de hervorming, evolueren met de uitkeringsduur. De bestudeerde cohorte is samengesteld uit uitkeringsgerechtigde volledige werklozen die, op basis van arbeidsprestaties, ingestroomd zijn in 2008. Ze vormt een onderdeel van de ruimere steekproef van het microsimulatiemodel MIMOSIS dat in deze beoordelingsoefening ingezet wordt.⁸

Op die manier onderscheidt de studie zich van de gebruikelijke analyses van financiële werkloosheidsvallen en de inkomenspositie van werklozen, zoals die van de OESO (zie eerder), die veelal op typegezinnen gebaseerd zijn. Hier wordt immers uitgegaan van de *geobserveerde* karakteristieken van de uitkeringsgerechtigden die bepalend zijn voor de effecten van de hervorming, zoals het loon op basis waarvan de uitkering wordt vastgesteld, de gezinssituatie, het beroepsverleden en de leeftijd. Met typegevallenstudies heeft de voorliggende studie wel gemeen dat de simulaties bij de wedertewerkstelling ervan uitgaan dat de werkloze terug aan de slag gaat aan zijn laatst verdiende loon. Er wordt hier eveneens géén rekening gehouden met de mogelijke kosten die aan werken verbonden zijn zoals die voor kinderopvang en woon-werkverplaatsingen.

... op de financiële vallen in de werkloosheid

We overlopen hier enkele opvallende resultaten, te beginnen met die omtrent het 'arbeidssurplus'. Figuur 2 geeft weer wat een *voltijdse* werkhervatting gemiddeld voor de gehele cohorte netto opbrengt

(in procent) ten opzichte van werkloos blijven na 'x' maanden werkloosheid. De surpluspercentages drukken het verschil tussen het netto-gezinsinkomen bij wedertewerkstelling en bij volledige werkloosheid uit in procent van het netto-gezinsinkomen bij volledige werkloosheid. De resultaten worden voorgesteld bij een uitkeringsduur die varieert van 13 maanden, wanneer na de hervorming het bijkomend degressiviteitsmechanisme van toepassing is, tot een uitkeringsduur van 61 maanden.

Vóór de hervorming stellen we vast dat de gemiddelde meeropbrengst slechts matig toeneemt van 54,5% na 13 maanden werkloosheid tot 64,3% na 61 maanden werkloosheid. Werken oogt er na een verlengd verblijf in de werkloosheid, met een stijging van de meeropbrengst van slechts tien procentpunt, financieel niet veel aantrekkelijker op. Dit hangt samen met de beperkte degressiviteit van de uitkeringen voor wie langer dan een jaar werkloos is. De uitkeringen dalen dan immers alleen nog voor de samenwonenden zonder gezinslast: na het verstrijken van de zogenaamde tweede periode valt hij of zij terug op een (laag) forfait. Na de hervorming zien we de gemiddelde meeropbrengst beduidend sterker stijgen tot 74%, oftewel een toename van twintig procentpunt, dit is dubbel zoveel

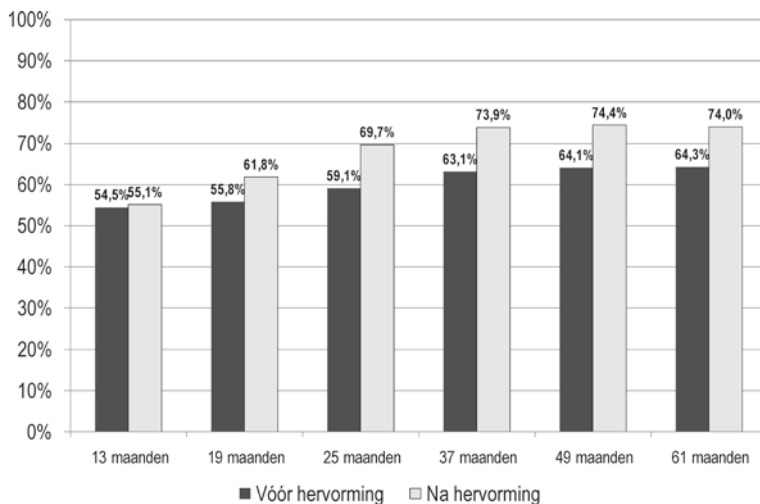
als vóór de hervorming. Deze toename treedt bovendien sneller dan voorheen op door het relatief korte beroepsverleden van de werklozen waardoor hij of zij zo sneller op het bodembedrag terugvalt.

Misschien wel de meest opmerkelijke vaststelling is dat het niveau van de gemiddelde meeropbrengst vóór de hervorming, met percentages die rond zestig procent schommelen, al behoorlijk hoog lag. Toch is dit niet helemaal een verrassing gezien het zwakke verzekeringskarakter van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Voor veel werklozen is het verschil tussen het brutoloon en de hieruit afgeleide uitkering aanzienlijk door het erg lage loonplafond dat van toepassing is in de berekening van de uitkering. Bovendien weten we dat voor samenwonenden, die het sterkst vertegenwoordigd zijn, de uitkering na een jaar werkloosheid sterk afneemt wanneer op het laatst verdiende loon een lager vervangingspercentage wordt toegepast, zijnde 40% in plaats van 60%.

We toonden net de resultaten voor de cohorte in zijn geheel. Op basis van een opsplitsing naar gezinssituatie (waarvan de resultaten hier niet worden getoond) leren we dat na de hervorming het gemiddeld arbeidssurplus beduidend sterker

Figuur 2.

Gemiddelde meeropbrengst (in %) van een voltijdse werkhervatting aan het laatst verdiende loon, volgens uitkeringsduur



Bron: Eigen berekeningen op basis van MIMOSIS Steekproef 2009 (uit Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, bewerking door FOD SZ)

én sneller toeneemt, vooral dan voor werklozen met het statuut van alleenstaande of gezinshoofd. Voorheen kenden zij na een jaar werkloosheid immers geen dalende werkloosheidsuitkeringen. Het gemiddeld arbeidssurplus voor de alleenstaande stijgt tot ruim 113% in plaats van 83% en dat voor het gezinshoofd tot 67% in plaats van 58%. Het verschil tussen beide statuten wordt verklaard door het verschil in het minimumbedrag waarnaar de uitkering evolueert. Dat van de alleenstaande ligt immers aanzienlijk lager dan dat van het gezinshoofd.

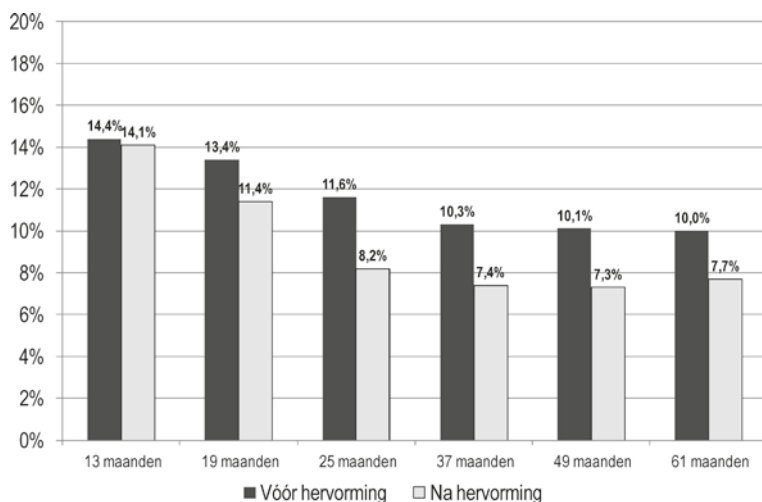
Niet alleen verhoogt de hervorming de *gemiddelde* meeropbrengst bij werkhervatting, ze verlaagt ook het percentage van werklozen met een *lage* meeropbrengst, daar waar het risico op een financiële val wellicht het grootst is (zie figuur 3). Terwijl het percentage van werklozen met een meeropbrengst lager dan 20% vóór de hervorming niet verder daalde dan 10%, zakt het na de hervorming tot minder dan 8%. Tegelijk leren de resultaten ons dat door de hervorming het percentage van werklozen met een *hoge* meeropbrengst toeneemt (niet in grafiek). Zo steeg het percentage van werklozen met een meeropbrengst van meer dan 80% na de hervorming van 18,7% na één jaar werkloosheid tot ruim

30% na drie jaar werkloosheid. Vóór de hervorming liep dit percentage niet verder op dan 23%.

In de studie worden de relatieve meeropbrengsten eveneens voorgesteld voor een *halftijdse* wedertewerkstelling. Zonder in detail te treden, kunnen we stellen dat de effecten van de hervorming gelijkaardig zijn aan die voor de voltijdse wedertewerkstelling. De meeropbrengsten vallen vanzelfsprekend lager uit dan bij de voltijdse wedertewerkstelling, doch niet half zo laag mede door de zogenaamde inkomensgarantie-uitkering (IGU). Een werkloze die deeltijds het werk hervat komt voor deze inkomensaanvullende uitkering in aanmerking wat hem bovenop zijn loon een inkomen waarborgt dat minstens gelijk is aan zijn werkloosheidsuitkering. Dit maakt van de halftijdse wedertewerkstelling voor heel veel werklozen een financieel aantrekkelijke optie. Wel dreigt een *deeltijdse* financiële val te ontstaan. Voor werklozen die halftijds terug aan de slag zijn gegaan, en mogelijk de IGU ontvangen, valt de meeropbrengst van een overstap naar een voltijdse tewerkstelling, aan dezelfde loonvoorwaarden, behoorlijk tegen. Zowel vóór als na de hervorming, bedraagt die gemiddeld niet veel meer dan tien procent, ongeacht de voorafgaande werkloosheidsduur, en heeft bijna negentig procent van

Figuur 3.

Percentage van werklozen met een meeropbrengst bij voltijdse werkhervatting lager dan 20%, volgens uitkeringsduur



Bron: Eigen berekeningen op basis van MIMOSIS Steekproef 2009 (uit Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, bewerking door FOD SZ)

deze werklozen een meeropbrengst van minder dan twintig procent bij een overstap van een half-tijdse naar een voltijdse betrekking.

Op grond van de voorgestelde resultaten kunnen we besluiten dat de hervormingsoperatie de financiële aantrekkelijkheid van wedertewerkstelling voor werklozen behoorlijk heeft versterkt. Meer dan voorheen hebben pas ingestroomde werklozen er geen financieel belang bij om langdurig werkloos te blijven: de relatieve meeropbrengsten van zowel vol- en deeltijdse wedertewerkstelling nemen sterker en sneller toe met de werkloosheidsduur.

... en op de inkomenspositie van werklozen

Aangezien de werkloosheidsuitkeringen sterker dalen doorheen de tijd, heeft de hervorming ook het vermogen van werkloosheidsuitkeringen aangetast om de werkloze en zijn gezin inkomenszekerheid te verschaffen en hen tegen armoede te beschermen wanneer ze werkloos blijven. Om deze impact in kaart te brengen werd in de studie de cohorte van pas ingestroomde werklozen opnieuw gevolgd doorheen de tijd en werd onder meer nagegaan

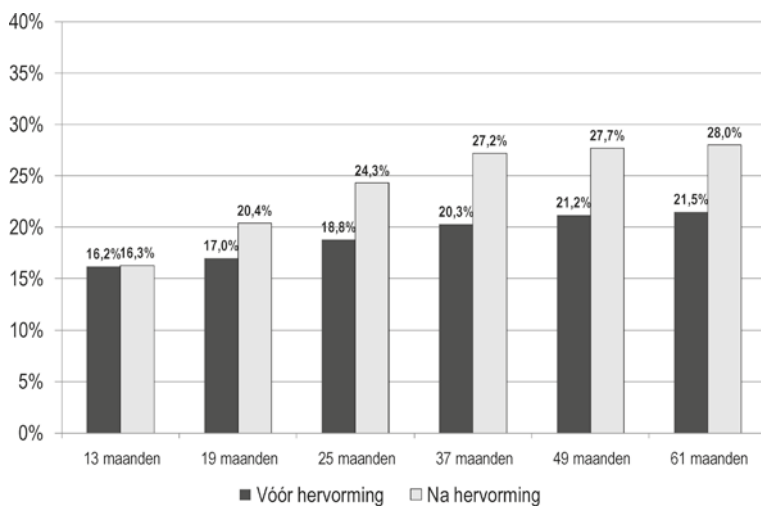
hoe hun armoederisicograad, inclusief de andere leden van het gezin waartoe de werkloze behoort, evolueert met de werkloosheidsduur.

In figuur 4 worden de resultaten voorgesteld waarbij de armoedegrens is vastgelegd op 60% van de mediaan van de nationale verdeling van het (equivalent) beschikbaar inkomen, dit is de conventionele Europese armoedegrens. Hieruit blijkt duidelijk de keerzijde van de hervorming. Terwijl vóór de hervorming het armoederisico toenam van 16,2% na 13 maanden tot 21,5% na 61 maanden, is die toename na de hervorming veel sterker. Op het einde van de tijdshorizon is het armoederisico bijna een derde hoger: 28,0% (na) tegen 21,5% (voor). De werklozen die na de hervorming niet terug aan de slag geraken zijn inderdaad de verliezers, zeker als de werkloosheidsuitkering hun enige bron van inkomen is. Uit eerdere onderzoeksbevindingen (zie CRB, Secretariaat, 2012) bleek dat de uitkeringsbedragen reeds vóór de hervorming vaak maar net of helemaal niet volstonden om aan de armoede te ontsnappen.

Dit wordt bevestigd in de resultaten per gezinsituatie die hier niet zijn weergegeven. Voor gezinshoofden worden voor de hervorming reeds

Figuur 4.

Armoederisicograad bij volledige werkloosheid, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen



Bron: Eigen berekeningen op basis van MIMOSIS Steekproef 2009 (uit Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming, bewerking door FOD SZ)

armoederisico's van 55% en hoger opgetekend, terwijl voor samenwonenden maximaal een percentage van 15,6% wordt vastgesteld. De hoge armoederisico's voor gezins hoofden komen voor, hoewel voor het merendeel van de werklozen die tot deze groep behoren, de hoogste bedragen worden uitgekeerd. Dat men gezins hoofd is, is reeds een indicatie van het feit dat de omvang van de inkomens van andere gezinsleden beperkt is, daar waar het statuut samenwonende wordt toegekend omdat er andere inkomens in het gezin zijn.

Na de hervorming laten alle gezinscategorieën verhoogde armoederisico's optekenen. De toename is echter vooral opvallend voor de alleenstaanden. Zo wordt voor alleenstaanden na 61 maanden na de hervorming een armoederisico opgemeten van 71,9% tegen 11,7% voor de hervorming, terwijl voor gezins hoofden dit percentage toenam van 61,0% tot 66,1% en voor samenwonenden van 15,6% tot 17,1%. Verdere analyse van de gevoeligheid van de resultaten voor de gebruikte armoedegrens geeft voor de alleenstaande werklozen weliswaar aan dat een grote groep een equivalent beschikbaar inkomen heeft dat tussen de 50% en 70% van de gebruikte mediaan ligt en dat ze voor de hervorming konden beschikken over een equivalent beschikbaar inkomen dat net boven de 60%-grens zat, daar waar ze na de hervorming onder deze grens terecht komen.

Wie wel het werk hervat, vergaat het duidelijk beter. De armoederisico's bij half- en voltijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon liggen aanzienlijk lager dan bij volledige werkloosheid, al blijft het hoger armoederisico voor wie als werkloze het statuut van samenwonende met gezinslast genoot, zorgen baren.

Vragen en twijfels over de uitkomst van de hervorming

Over de mogelijke impact van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen kunnen nog heel wat vragen gesteld worden waarop men, althans voorlopig, geen empirisch onderbouwd antwoord kan geven. Zal de versterkte degressiviteit van de uitkeringen de werklozen effectief sneller terug aan de slag helpen? Zijn er gevolgen voor de kwaliteit van de (weder)tewerkstelling, waaronder

de loonvoorzichten en de jobstabiliteit? Zal de armoede uiteindelijk eerder toe- of afnemen door de hervorming? Een analyse ex post, wanneer voldoende gegevens beschikbaar zijn, kan hierover meer duidelijkheid scheppen.

Toch kunnen we ex ante, op basis van de hier voorgestelde bevindingen, reeds een aantal bedenkingen formuleren. Zo kunnen we ons afvragen of vóór de hervorming niet reeds voldoende financiële prikkels aanwezig waren om werklozen te stimuleren niet lang te wachten om werk te zoeken en te aanvaarden. Het niveau en de (klasse)verdeling van de meeropbrengsten lijken alvast te suggereren dat voor het merendeel van wie werkloos valt deze prikkels voorheen reeds aanzienlijk waren, wel wetende dat de resultaten geen rekening houden met onder andere de kosten die verbonden zijn aan werken en derhalve best geïnterpreteerd worden als een bovengrens van de werkelijke meeropbrengst. Daarbij komt nog dat de hervorming de hoogste meeropbrengsten in verhouding het sterkst heeft verhoogd.

Dat er weinig grond is voor een verhaal van wijdverspreide financiële vallen in de werkloosheid is niet eens verrassend gezien, zoals eerder betoogd, het verzekeringskarakter van de werkloosheidsuitkeringen beperkt is. Ook de doorgedreven politiek van 'werk lonend maken' in het voorbije decennium is hier niet vreemd aan.

Twijfels over de effectiviteit van de hervorming in het bestrijden van vallen in de werkloosheid worden ook in de hand gewerkt door de ondoorzichtigheid van de werkloosheidsverzekering. Hoe minder de gerechtigde zicht heeft op zijn rechten en plichten, én hoe die evolueren met de uitkeringsduur, hoe minder waarschijnlijk dat de hervorming de verwachtingen zal inlossen.

Bovendien speelt ook de vraagzijde van de arbeidsmarkt een belangrijke rol. Dat de hervorming net in crisistijd is doorgevoerd is opmerkelijk en doet op zich al twijfels rijzen over het onmiddellijk succes ervan. De ervaring met de procedure voor de opvolging van de zoekinspanningen naar werk door de werkloze heeft ons alvast geleerd dat het bijkomend stimuleren van werklozen voor de wedertewerkstelling vooral effectief is daar waar er voldoende openstaande betrekkingen beschikbaar

zijn. De arbeidsvraag, naar laaggeschoolde arbeidskrachten in het bijzonder, kan daarom best tegelijk ondersteund worden.

De onderliggende premisse van de hervorming dat het de werklozen sneller terug naar werk zal leiden en hen zo zal helpen gemakkelijker aan de armoede te ontsnappen, is aldus op zijn minst met enige scepsis omgeven.

Hendrik Nevejan

Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat

Guy Van Camp

Federale Overheidsdienst Sociale zekerheid

Noten

1. Voor een bespreking van de gevolgen van de hervorming voor de eigenheden van de Belgische werkloosheidsverzekering verwijzen we naar CRB, Secretariaat (2012).
2. Voor een analyse van de effecten van (para)fiscale veranderingen sinds 1996 op de koopkrachtontwikkeling van de nettolonen, zie CRB, Secretariaat (2010a, 2010b, 2013).
3. Deze aanbeveling werd op 12 juli 2011 bekrachtigd door de lidstaten vertegenwoordigd in de Raad van de Europese Unie.
4. Deze toename van de wedertewerkstellingskans was meer uitgesproken bij werklozen met een hoog laatst verdiende loon (en dito basisuitkering).
5. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat hooggeschoolden reeds zonder opvolging van zoekgedrag een hoger financieel voordeel hebben om intensiever naar werk te zoeken. Het invoeren van een opvolgingssysteem zou bijgevolg hun gedrag in mindere mate beïnvloeden.
6. Het vereiste aantal jaren beroepsverleden wordt jaarlijks met een jaar verhoogd tot 25 jaar (vanaf november 2017).
7. Het effect van de hervorming op hoe het uitkeringsbedrag evolueert met de uitkeringsduur, en hoe dit samenhangt met bovenstaande elementen, wordt in de studie uitgebreid geïllustreerd aan de hand van verschillende typegevallen.

8. Voor meer informatie met betrekking tot het beleidsevaluatiemodel MIMOSIS verwijzen we naar Van Camp (2011).

Bibliografie

- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat. (2010a). *Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de ontwikkeling van het nettoloon tegen constante prijzen (1996-2006)* (Documentatienota CRB 2010-0185). Brussel.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat. (2010b). *Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de ontwikkeling van het nettoloon tegen constante prijzen van 1996 tot 2009: globalisatie van de resultaten* (Documentatienota CRB 2010-1261). Brussel.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat. (2012). *De inkomensgevolgen van de werkloosheidsstelsels in België en de buurlanden* (Documentatienota CRB 2012-0899). Brussel.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat. (2013). *Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de nettoloonontwikkeling tegen vaste prijzen sinds 1996: Update van de resultaten* (Documentatienota CRB 2010-0291). Brussel.
- Cockx, B., Dejemppe, M., & Van der Linden, B. (2011a). *Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*. Série Société et Avenir, Belspo, Academia Press.
- Cockx, B., Dejemppe, M., & Van der Linden, B. (2011b). Sneller aan het werk dankzij activering van het zoeken? *Regard Économiques*, 85. Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain.
- Dormont, B., Foegère, D., & Prieto, A. (2001). L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi. *Economie et Statistique*, 343, 3-28.
- OESO. (2011). *Employment Outlook*. Parijs.
- Palsterman, P. (2003). La notion de chômage involontaire 1945-2003. *Courier hebdomadaire, CRISP*, 1806.
- Van Camp, G. (2011). Mimosis: een microsimulatiemodel voor sociaal beleid in België. Korte beschrijving van het model met steekproefgegevens 1 januari 2009, inkomens 2008. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 4, 657-713.
- Vandenbroucke, F. (2013). *The active welfare state revisited*. Brussel: die Keure.