



Leven aan de dop

**De impact van werkloosheid op het inkomen in België in
vergelijkend perspectief**

Wim Van Lancker
Sarah Marchal
Nathalie Schuerman
Natascha Van Mechelen
Philippe Van Kerm

Juni 2015

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stadscampus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2015/6104/03

Inhoud

Inleiding.....	3
1. Data en methode.....	4
2. De Belgische werkloosheidsverzekering in vergelijkend perspectief.....	5
2.1 Werkloosheid en armoederisico.....	5
2.2 Hervormingen in de werkloosheidsverzekering.....	7
3. De impact van werkloosheid op het beschikbare inkomen in België.....	13
3.1 Degressiviteit van de uitkeringen.....	13
3.2 En wat als de dop je kwijt wil?.....	16
3.3 En wat als je de dop niet in mag?.....	19
4. Besluit.....	22

Inleiding¹

Onder de noemer van de ‘sociale investeringsstaat’ wordt in de vormgeving van het sociaal beleid in toenemende mate nadruk gelegd op investeringen in menselijk kapitaal en arbeidsmarktintegratie van de inactieven. De bedoeling is om meer mensen aan het werk te krijgen, en daarbij wordt in toenemende mate een beroep gedaan op de individuele zelfredzaamheid. Dit kadert in een Europese en internationale omslag in het sociaal beleid waarbij beleidsmakers mensen willen ‘activeren’ en ‘verheffen’ in plaats van hen ‘passief’ te beschermen (Morel et al., 2012; Cantillon en Vandenbroucke, 2014). Een concrete uiting van deze evolutie is de toegenomen voorwaardelijkheid van sociale bescherming: minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en in de bijstand zijn gedurende de voorbije twee decennia steeds meer afhankelijk gemaakt van het doorlopen van activeringstrajecten, het aanvaarden van ‘passend werk’ en in sommige landen zelfs van het verplicht uitvoeren van ‘diensten aan de gemeenschap’ (Weishaupt, 2011; Van Mechelen et al., 2010). Hoewel ook andere instrumenten werden ingezet om werken lonend te maken, zoals het verlagen van de sociale bijdragen voor de lage lonen (voorbeelden zijn de werkbonus in Vlaanderen en de inkomensafhankelijke arbeidskorting in Nederland), argumenteren Nicaise en Schepers (2014) dat de ideologische basis van de welvaartsstaat onder de invloed van deze tendensen verschoof naar een *making work pay*-benadering (door middel van financiële prikkels, zoals het verlagen van uitkeringen, wil men werk lonend maken) en zelfs een *workfare*-benadering (namelijk een plicht tot arbeid als tegenprestatie voor een uitkering met sancties als stok achter de deur).

In België kwam dit expliciet tot uiting in de recente hervormingen in het stelsel van de werkloosheidsverzekering die door de regering Di Rupo vanaf 2012 gradueel werden ingevoerd. Daarbij sprong vooral de versterking van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen in het oog. Het bedrag van de uitkering nam sneller af naargelang de duur van de werkloosheid, en daarnaast zijn de voorwaarden inzake het aanvaarden van werk om nog recht te hebben op een werkloosheidsuitkering verstrengd (zie infra voor een volledig overzicht van de hervormingen). Ook de inschakelingsuitkering (de vroegere wachuitkering voor schoolverlaters) werd minder genereus en minder toegankelijk gemaakt. In samenwerking met het Steunpunt Armoede heeft de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) een studie gepubliceerd waarin de impact van deze hervormingen op het armoederisico van werkzoekenden is gesimuleerd. Daaruit blijkt dat de versterkte degressiviteit van de bedragen van werkloosheidsuitkeringen zal zorgen voor een toenemend armoederisico bij langdurig werklozen (CRB, 2014). De verstrenging van de inschakelingsuitkering zou er dan weer voor zorgen dat meer jongeren hun toevlucht moeten zoeken tot het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), dat hen na een middelentoets eventueel een leefloon kan toekennen. Een rapport van de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI) (2014) laat uitschijnen dat de recente hervormingen inderdaad hebben gezorgd voor een stijging van het aantal jongeren dat een beroep doet op het OCMW, en dat die stijging zich in de toekomst nog verder zal doorzetten.

¹ Een ingekorte versie van dit CSB Bericht verscheen eerder als hoofdstuk in Pannecoucke, I., Lahaye, W., Vranken, J. en Van Rossem, R. (2015). *Armoede in België : Jaarboek 2015*. Gent, Academia Press, pp. 191-214.

Kortom, de activeringsdruk op langdurig werklozen is groter geworden en de vrees leeft dat een toenemend aantal jongeren en langdurig werklozen niet langer terecht kunnen in het stelsel van de werkloosheidsverzekering en daarom een beroep moeten doen op het stelsel van de sociale bijstand (het leefloon). Het zijn deze twee kwesties die centraal staan in dit CSB Bericht. In een eerste deel vergelijken we het stelsel van de werkloosheidsverzekering in België met drie landen uit de 'kopgroep' van Europa: Denemarken, Nederland en Zweden, waarbij we vooral aandacht besteden aan langdurige werkloosheid. Hoe verhoudt België zich tot deze welvaartsstaten betreffende de duur, de voorwaarden en de hoogte van de uitkeringen in het stelsel van de werkloosheid? In een tweede deel gaan we dieper in op de Belgische casus. Wat betekent langdurige werkloosheid voor het inkomen van verschillende gezinstypes, en hoe is dat geëvolueerd doorheen de tijd? Klopt het dat er almaar meer jongeren en langdurig werklozen al dan niet gedwongen een beroep zullen moeten doen op de sociale bijstand? En wat betekent de overgang van een werkloosheidsuitkering naar een bijstandsuitkering voor het beschikbare gezinsinkomen?

1. Data en methode

Dit CSB Bericht vergelijkt werkloosheidsstelsels in vier landen (België, Denemarken, Nederland en Zweden) op drie verschillende tijdstippen (1995, 2007 en 2012). Hiervoor maken we gebruik van data die ter beschikking wordt gesteld door statistische bureaus en administraties (o.a. Eurostat, RVA en OESO) en baseren we ons op de wetenschappelijke literatuur ter zake. We gaan ook dieper in op de Belgische situatie, en waar nodig bespreken we de resultaten voor het jaar 2013.

De impact van de (veranderende) regelgeving op het netto beschikbaar inkomen van uitkeringsontvangers wordt geanalyseerd met behulp van zogenaamde standaardsimulaties. Hierbij wordt voor een aantal typegezinnen het netto-inkomen bij werkloosheid berekend, rekening houdend met de invloed van belastingen en sociale bijdragen en andere uitkeringen, zoals de kinderbijslag. Dergelijke methodiek laat ons toe om de impact van de duur van de werkloosheid op het netto inkomen van gezinnen te berekenen voor verschillende gezinstypes en te vergelijken doorheen de tijd. De typegezinnen die we voor België in acht nemen zijn: 1) een alleenstaande die werkloos wordt; 2) een koppel tweeverdieners waar een van de partners werkloos wordt; 3) een alleenstaande ouder die een kind jonger dan 3 jaar heeft en die werkloos wordt; en 4) een eenverdieners koppel met twee kinderen ten laste van 6 en 10 jaar, waarbij een partner inactief is en de andere partner werkloos wordt. Ten slotte kijken we naar een jonge schoolverlater (18 jaar) zonder diploma die eerst in de bijstand terechtkomt en na een bepaalde periode doorstroomt naar een inschakelingsuitkering. We maken gebruik van simulaties beschikbaar gesteld door de OESO (OECD, 2014), van eigen simulaties op basis van het simulatiemodel STASIM/MOTYFF (Van Mechelen & Bogaerts, 2008), en simulaties die zijn verzameld in het kader van een internationaal onderzoeksproject². De precieze onderliggende assumpties van de verschillende standaardsimulatiemodellen verschillen onderling in kleine mate. Waar nodig gaan we daar in de tekst dieper op in. Bij het interpreteren van de resultaten op basis van typegezinnen moeten we voor ogen houden dat de resultaten alleen gelden voor die specifieke gezinstypes. Een andere gezinssamenstelling, een hoger of lager arbeidsinkomen, of een verandering

² We putten hiervoor uit het onderzoeksproject 'Om de balans in de nieuwe welvaartsstaat' over de verschuiving van zogenaamde passieve welvaartsstaat naar activering en sociale investering als ultiem middel tegen armoede, gefinancierd door het Nederlandse Instituut GAK en uitgevoerd onder leiding van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

in de levenssituatie kan de resultaten beïnvloeden. Toch is dit een robuuste manier om de impact van beleidswijzigingen over de tijd heen te illustreren. De adequaatheid van de werkloosheidsuitkeringen en de impact ervan op het netto beschikbare gezinsinkomen wordt beoordeeld door middel van een vergelijking met de nationale armoedegrens (gedefinieerd als 60% van het mediaan equivalent gezinsinkomen van het land in kwestie).

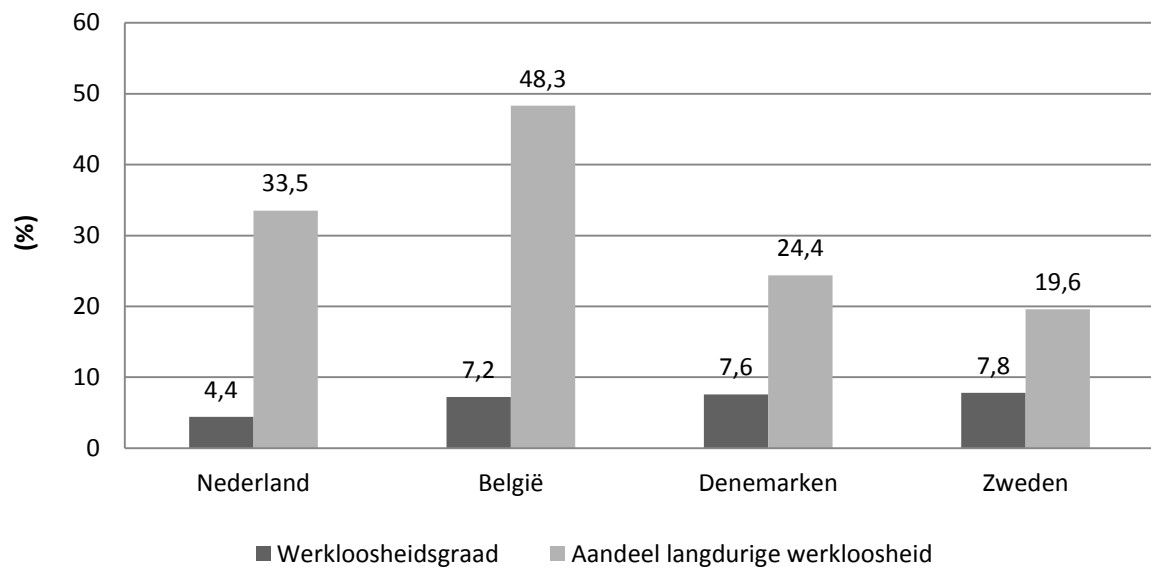
2. De Belgische werkloosheidsverzekering in vergelijkend perspectief

2.1 Werkloosheid en armoederisico

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de Belgische werkloosheidsverzekering zich verhoudt tot die in drie andere kleine, open West-Europese welvaartsstaten die gelden als Europese voorbeelden op het vlak van sociale uitkomsten: Denemarken, Nederland en Zweden. We vergelijken de duur van het recht op werkloosheid, het niveau van de uitkeringen, de mate van degressiviteit en de voorwaarden die gelden om recht te hebben op een werkloosheidsuitkering of deze te behouden. Om de context te schetsen, vergelijken we in figuur 1 en figuur 2 de werkloosheidsgraad (het aandeel werklozen in de totale beroepsbevolking) en het armoederisico van werklozen in België en de drie andere landen. Omdat de meest recente armoedecijfers betrekking hebben op het jaar 2011, nemen we dat jaar eveneens als referentiepunt voor de werkloosheidsgraad.

Figuur 1 toont dat België met een totale werkloosheidsgraad van 7,2% in 2011 een middenpositie innam, vergelijkbaar met de situatie in Denemarken (7,6%) en Zweden (7,8%). Nederland daarentegen telde substantieel minder werklozen (4,4%). We focussen in dit CSB Bericht specifiek op de langdurig werklozen, die een jaar of langer werkloos zijn. De grafiek toont behalve de werkloosheidsgraad ook het aandeel van langdurig werklozen in het totale contingent werklozen. Daaruit blijkt dat in België bijna de helft van de personen zonder baan langdurig werkloos is. In de overige landen is het aandeel langdurig werklozen substantieel lager. Nederland kent 33% langdurig werklozen, Denemarken en Zweden respectievelijk 24 en 20%. Hoewel de totale werkloosheidsgraad in België van een zelfde grootteorde is als in Zweden en Denemarken, zijn werklozen bijgevolg in veel hogere mate langdurig werkloos.

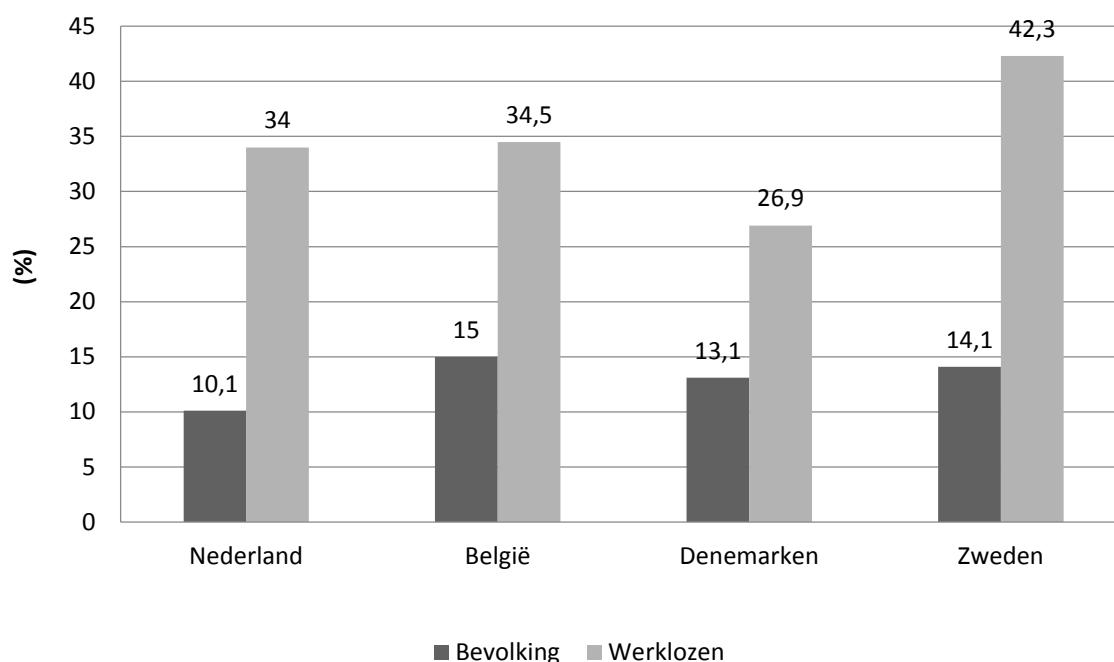
Figuur 1 Totale werkloosheidsgraad en aandeel langdurige werkloosheid, België en vier Europese landen, 2011



Bron: Eurostat. *Noot:* totale werkloosheidsgraad is het aandeel werklozen in de beroepsbevolking. Aandeel langdurige werkloosheid is het aandeel van personen die een jaar of langer werkloos zijn in het totaal aantal werklozen. De grafiek is gesorteerd volgens werkloosheidsgraad.

Wat impliceert werkloosheid voor de inkomenspositie van mensen in deze landen? Figuur 2 toont het armoederisico van de gehele bevolking en van het totaal aantal werklozen in 2011. In alle landen in onze selectie kennen werklozen een hoger armoederisico dan het gemiddelde van de bevolking. Werklozen lijken het best beschermd tegen armoede in Denemarken met een armoederisico van afgerond 27%. Nederland laat het laagste armoederisico bij de bevolking optekenen (10%), maar werklozen lopen er een even hoog risico op armoede als in België (34%). In Zweden is het armoederisico bij werklozen met ruim 42% opvallend hoog.

Figuur 2 Armoederisico van de bevolking en van werklozen, België en vier Europese landen, 2011



Bron: Eurostat. Noot: armoederisico is het percentage individuen dat leeft in een huishouden waar in het netto beschikbaar gezinsinkomen minder bedraagt dan de armoedegrens. Met het armoederisico van werklozen wordt het armoederisico bedoeld van personen die in het voorbije jaar langer dan zes maanden werkloos waren. De data laat niet toe om specifieke armoederisico's te berekenen voor groepen met een langere werkloosheidsduur.

2.2 Hervormingen in de werkloosheidsverzekering

In tabellen 1 tot 3 tonen we een aantal geselecteerde kenmerken van werkloosheidsstelsels in de vier landen, waarbij een aantal trends opmerkelijk zijn. Eerst en vooral is het duidelijk dat de periode waarin werklozen kunnen genieten van een werkloosheidsuitkering, steeds korter is geworden in Denemarken, Nederland en Zweden. In elk van deze landen werd de maximale duur van de werkloosheidsverzekering ingekort in de laatste 20 jaar, en soms zelfs meermaals. Waar Zweden in 1995 samen met België het enige land uit onze selectie was waar werkloosheidsuitkeringen *de facto* onbeperkt in tijd waren, zijn ze in 2012 beperkt tot 300 dagen. Na deze periode krijgen werklozen een activeringsaanbod. In 1995 heropende deelname aan dit activeringsaanbod nog het recht op werkloosheidsuitkeringen; tegenwoordig komen langdurig werklozen in Zweden uiteindelijk in de bijstand terecht. Ook in de andere landen werd de maximale duur van werkloosheidsuitkeringen sterk ingekort. In Denemarken werd de duur beperkt van 7 tot 2 jaar, in Nederland van 5 jaar tot 38 maanden. Dit maximum van 38 maanden geldt overigens enkel voor werklozen die er reeds een lange carrière op hebben zitten. Enkel bij voldoende constante arbeid (zie tabel 2 en 3 voor de exacte toelaatbaarheidsvoorwaarden) loopt de uitkeringsduur op tot een maand per gewerkt jaar, met een maximum van 38 maanden. De minimale uitkeringsduur bedraagt drie maanden. In deze context lijken de Belgische werkloosheidsuitkeringen, die onbeperkt zijn in de tijd, eerder uitzonderlijk.

Verschillende auteurs documenteerden ook een tweede, gerelateerde trend naar steeds toenemende activering van uitkeringsgerechtigden (bijv. Weishaupt, 2011; Eichhorst en Konle-Seidl, 2008). Zo werd

in Denemarken deelname aan een activeringsprogramma verplicht na een jaar werkloosheid, en werd de definitie van een 'passende dienstbetrekking' (een werkaanbod dat de werkzoekende in principe moet aanvaarden) in zowel 1998 als 2003 verstrengd (Clasen en Clegg, 2007). Voor België heeft de hervorming van de werkloosheidsverzekering door de regering Di Rupo, geïmplementeerd vanaf 2012, gezorgd voor een verstrenging van deze definitie. De periode waarin een werkloze een werkaanbod mag weigeren omdat het niet voldoende aansluit bij zijn of haar vorige tewerkstelling en ervaring, werd ingekort van 6 naar 5 maanden, en tot 3 maanden voor jongere werkzoekenden. Bovendien wordt er slechts rekening gehouden met de reële pendeltijd indien de werkplaats verder dan 60 km ligt. Daarnaast werden in verschillende landen de periodes waarbinnen het arbeidsbureau controles uitvoert op de zoektocht naar werk steeds korter. Voor België is voornamelijk de graduele introductie van de procedure 'activering van het zoekgedrag naar werk' of kortweg, de *DISPO-procedure* in 2004 het vermelden waard (Heylen en Bollen, 2009; Cockx et al., 2011). Deze procedure bepaalt gedetailleerd de opvolging van het zoekgedrag naar werk door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), in samenwerking met de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling (VDAB in Vlaanderen, FOREM in Wallonië en ACTIRIS in Brussel). Bij herhaaldelijke negatieve evaluaties kan de werkloze uiteindelijk gesanctioneerd worden met tijdelijk of definitief verlies van de uitkering tot gevolg (zie verder).

De toegang tot het stelsel waarop langdurig werklozen kunnen terugvallen wanneer ze niet langer in aanmerking komen voor een werkloosheidsuitkering, is onderworpen aan een middelentoets in alle landen waar werkloosheidsuitkeringen beperkt zijn in de tijd. Dat betekent dat men enkel in aanmerking komt voor aanvullende steun als het gezins- of huishoudinkomen onder een bepaalde grens valt. Bovendien sluit ook het hebben van spaargeld en andere bezittingen, toch vanaf een bepaalde grens, mensen uit. Bijgevolg stromen niet alle mensen, die de werkloosheidsverzekering moeten verlaten, door naar deze vorm van steun.

Onder voorbehoud van het voldoen aan de middelentoets, stromen langdurig werklozen in Denemarken, Nederland en Zweden uit naar het algemene bijstandsstelsel waar zij aanspraak kunnen maken op een forfaitaire uitkering.

Tot slot, de uitkeringen in het stelsel van de werkloosheidsverzekering zijn in alle landen inkomensgerelateerd, waarmee we refereren naar het feit dat de hoogte van de bruto-uitkering in principe is gebaseerd op het laatst verdiende brutoloon. Hoe lager de lonen, hoe lager ook de uitbetaalde uitkeringen; wel is er een boven- en een benedengrens.

Tabel 1 De werkloosheidsverzekering in 1995

	BE	DK	NL	SE
Toelaatbaarheids-voorwaarden	< 36 jaar oud: 312 dagen in laatste 18 maanden 36-50 jaar: 468 dagen in laatste 27 maanden > 50 jaar: 624 dagen in laatste 36 maanden	26 weken in drie jaar + 1 jaar lid van de vrijwillige werkloosheidsverzekering	52 dagen per jaar in min. 3 van de laatste 5 jaar	5 maanden in 1 jaar + 1 jaar lid zijn van de vrijwillige werkloosheidsverzekering
Maximale duur	Onbeperkt <i>uitzondering:</i> art. 80 van de werkloosheidswet voorziet in de schorsing van samenwonende gerechtigden wanneer zij dubbel zo lang werkloos zijn als de gemiddelde werkloosheidsduur in hun regio, naar gender en leeftijd.	7 jaar (3 jaar + 4 jaar met verplichte deelname in activeringsprogramma's)	5 jaar + 2 jaar een forfaitaire uitkering	1.5 jaar, de facto onbeperkt na ALMP aanbod
Type uitkering	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd
Definitie passende dienstbetrekking	Loon na pendelkosten moet hoger zijn dan de werkloosheidsuitkering 6 maanden beroepsimmunititeit Max. 12 uur afwezig van huis en 4 uur pendelen; of binnen een straal van 25 km In overeenstemming met cao, nachtwerk enkel in bepaalde gevallen, morele/ethische redenen	6 maanden lang beroepsimmuniteit. Max. 3 uur pendeltijd (4 uur in uitzonderlijke gevallen en na 6 maanden) Verder wordt rekening gehouden met 15 bijkomende redenen (vb. gezondheid, plotse veranderingen in pendeltijd, zorgverplichtingen, einde loopbaan)*	Eerste 6 maanden: in lijn met vorig beroep en op hetzelfde scholingsniveau. Max.pendeltijd van 2 uur, daarna max. 3 uur. Per half jaar werkloosheid daalt het vereiste scholingsniveau. Weigeringen omwille van fysieke, mentale, gezondheids- en sociale redenen zijn toegelaten.*	Elke mogelijke tewerkstelling die de werkloze kan uitvoeren. Veilige werkomstandigheden en in lijn met cao's. Afstand speelt geen rol tenzij er kleine kinderen aanwezig zijn in het huishouden.*
Uitstroom	Geen	Algemene bijstand	Algemene bijstand	Geen
Toelaatbaarheids-voorwaarden		Middelentoets en sociale omstandigheid	Middelentoets	
Type uitkering		Forfaitair	Forfaitair	

Noot: * Informatie over de definitie van een passende dienstbetrekking komt uit Danish Finance Ministry (1998) en verwijst naar 1997.

Bron: Hansen (1998); Danish Finance Ministry (1998); Ministerieel Besluit van 26 November 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering.

Tabel 2 Werkloosheidsverzekering in 2007

	BE	DK	NL	SE
Toelaatbaarheidsvoorwaarden	312 dagen in laatste 18 maanden OF 568 dagen in laatste 27 maanden OF 624 dagen in laatste 36 maanden	52 weken in drie jaar + 1 jaar lid van de vrijwillige werkloosheidsverzekering	Min. 26 weken van de 36 weken voor werkloosheid Indien min. 52 dagen per jaar in vier van de laatste 5 jaar voor werkloosheid: duur van de uitkering bedraagt een maand per jaar	Min. 6 maanden (80 uur per maand) of 480 uur (in aaneensluitende periode van 6 maanden, min. 50 uur per maand) + 1 jaar lid van de vrijwillige werkloosheidsverzekering
Maximale duur	Onbeperkt	4 jaar (1 jaar + 3 jaar verplichte deelname aan activeringsprogramma's)	3-38 maanden (zie toelaatbaarheidsvoorwaarden)	300 dagen (of 60 weken) + ALMP aanbod
Type uitkering	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd
Definitie passende dienstbetrekking	Loon na pendelkosten moet hoger zijn dan uitkering 6 maanden beroepsimmunititeit Max. 12 uur afwezig van huis en 4 uur pendelen; of binnen een straal van 25 km In overeenstemming met cao, nachtwerk enkel in bepaalde gevallen, morele/ethische redenen	Eerste 3 maanden: tot 3 uur dagelijkse pendeltijd. Daarna: geen beperking. Verder wordt rekening gehouden met 15 bijkomende redenen (vb. gezondheid, plotse veranderingen in pendeltijd, zorgverplichtingen, einde loopbaan) *	Elke tewerkstelling in lijn met fysieke gesteldheid en vaardigheden Pendel van 3 uur per dag. Aan personen zonder sociale verantwoordelijkheden kan gevraagd worden te verhuizen.*	Na 100 dagen wordt meer flexibiliteit verwacht. Loon moet hoger zijn dan 90% van de uitkering. Andere redenen kunnen van medische aard zijn, verwijzen naar familiale omstandigheden of het gebrek/hoge kost van transport van en het werk, of problemen met het vinden van een nieuwe woonplaats.*
Uitstroom	Geen	Bijstand	Bijstand	Bijstand
Toelaatbaarheidsvoorwaarden		Middelentoets en sociale omstandigheid	Middelentoets	Middelentoets
Type uitkering		Forfaitair	Forfaitair	Forfaitair

Noot: * Informatie over de passende dienstbetrekking is op basis van Hasselpflug (2005) en verwijst naar de situatie in 2004.

Bron: OECD (2014), Hasselpflug (2005), Ministerieel Besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering.

Tabel 3 Werkloosheidsverzekering in 2012

	BE	DK	NL	SE
Toelaatbaarheidsvoorwaarden	312 dagen in laatste 18 maanden OF 568 dagen in laatste 27 maanden OF 624 dagen in laatste 36 maanden	52 weken in drie jaar+ 1 jaar lid van de vrijwillige werkloosheidsverzekering	Min. 26 weken van de 36 weken voor werkloosheid Indien min. 52 dagen per jaar in vier van de laatste 5 jaar voor werkloosheid: duur van de uitkering bedraagt een maand per jaar	Min. 6 maanden (80 uur per maand) of 480 uur (in aaneensluitende periode van 6 maanden, min. 50 uur per maand) + 1 jaar lid van de vrijwillige werkloosheidsverzekering
Maximale duur	Onbeperkt	2 jaar over een periode van drie jaar	3-38 maanden (zie toelaatbaarheidsvoorwaarden)	300 dagen of 450 voor gezinnen met kinderen + ALMP aanbod
Type uitkering	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd	Inkomensgerelateerd
Definitie passende dienstbetrekking	Loon na pendelkosten moet hoger zijn dan uitkering 5 maanden beroepsimmuniteit (3 indien jonger dan 30 jaar) Max. 12 uur afwezig van huis en 4 uur pendelen; of binnen een straal van 60 km In overeenstemming met cao, nachtwerk enkel in bepaalde gevallen, morele/ethische redenen	Eerste 3 maanden: tot 3 uur dagelijkse pendeltijd. Daarna: geen beperking. Verder wordt rekening gehouden met 23 mogelijke redenen (vb. gezondheid, transportproblemen, zorgverplichtingen)*	Elke tewerkstelling in lijn met fysieke gesteldheid en vaardigheden Op basis van niet-bindende richtlijnen: Eerste 6 maanden: Pendel van 2 uur per dag is aanvaardbaar, daarna: pendel van 3 uur is aanvaardbaar Na 12 maanden wordt eender welke job als aanvaardbaar gezien.	Loon moet hoger zijn dan 90% van de uitkering. Een zekere aanpassingstijd wordt toegelaten mbt. pendeltijd (wordt geval per geval bekeken). Max. afwezigheid van huis van 12 uur, ongeveer 3 uur pendeltijd. Verder kan rekening worden gehouden met medische en familiale redenen.*
Uitstroom	Geen	Algemene bijstand	Algemene bijstand	Algemene bijstand
Toelaatbaarheidsvoorwaarden		Middelentoets en sociale omstandigheid	Middelentoets	Middelentoets
Type uitkering		Forfaitair	Forfaitair	Forfaitair

Noot: * Informatie over de passende dienstbetrekking is op basis van Venn (2012) en verwijst naar de situatie in 2011.

Bron: OECD (2014), Venn (2012), Ministerieel Besluit van 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering.

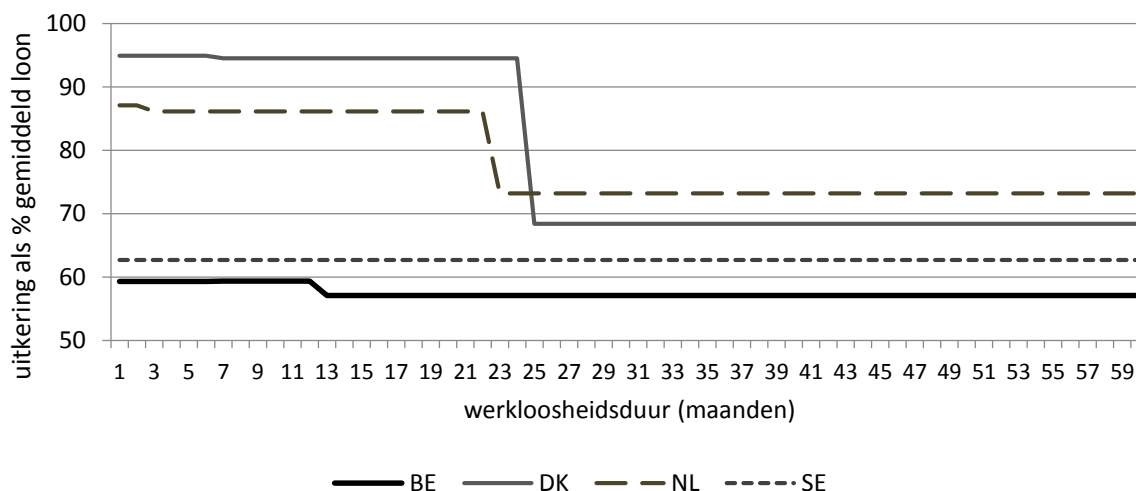
Figuur 3 toont meer gedetailleerd hoe het inkomen van langdurig werklozen verandert naargelang zij een beroep blijven doen op uitkeringen over een periode van vijf jaar. Het inkomen wordt uitgedrukt als een percentage van het inkomen voor de start van de werkloosheid (i.e. de netto vervangingsratio), een inkomen dat hier verondersteld wordt gelijk te zijn aan het gemiddelde loon in het desbetreffende land. Het inkomen houdt rekening met werkloosheids- en bijstandsuitkeringen, huursubsidies, kinderbijslagen, belastingen en sociale zekerheidsbijdragen en wordt berekend voor een specifiek gezinstype, namelijk een koppel met twee kinderen. In Denemarken en Nederland zien we een felle daling van de vervangingsratio op het moment dat men niet langer in aanmerking komt voor een werkloosheidsuitkering: in Nederland is dit na 22 maanden³, en in Denemarken na twee jaar het geval. Verder toont de figuur voor Nederland een verlaging van de werkloosheidsuitkering na twee maanden. Het beeld voor Zweden is enigszins vertekend. Omdat de simulaties die ten grondslag liggen aan figuur 3 uitgaan van relatief hoge huurkosten, komt dit gezinstype in aanmerking voor een bijstandsuitkering die hoger ligt dan de werkloosheidsuitkering. Dit heeft tot gevolg dat de figuur een vlakke lijn toont voor Zweden, op het niveau van deze hogere bijstandsuitkering.

De Belgische situatie is redelijk uitzonderlijk. Het is het enige van de vier landen waar werkloosheidsuitkeringen onbeperkt zijn in de tijd. Tot 2006 bestond hierop evenwel een uitzondering. Onder art. 80 van de werkloosheidswet werd namelijk bepaald dat *langdurig werkloze samenwonenden*⁴ geschorst worden van de werkloosheidsverzekering wanneer zij dubbel zo lang werkloos zijn als de gemiddelde werkloosheidsduur in hun regio, naar gender en leeftijd. In 1996 werd deze voorwaarde zelfs nog verstrengd tot anderhalve keer dit gemiddelde. Uitzonderingen bestonden voor oudere werklozen, of mensen die reeds verschillende jaren in loondienst hadden gewerkt. Deze praktijk werd gradueel afgeschaft van 2004 tot 2006, en vervangen door de DISPO-procedure. Figuur 3 toont daarnaast duidelijk dat de vervangingsratio's zeer laag zijn in België, zelfs lager dan de inkomens die men in de andere landen krijgt in de middelengetoetste bijstandstelsels. Het feit dat de uitkeringen onbeperkt zijn in de tijd gaat dus niet samen met een hoog niveau van uitkeringen.

³ De simulaties gaan uit van een 40 jarige persoon, die werkt sinds zijn 18e verjaardag. Zijn carrière van 22 jaar geeft recht op 22 maanden uitkeringen, zie ook tabel 3.

⁴ Dit zijn werklozen zonder gezinslast, waarvan het inkomen niet het enige inkomen in het gezin is.

Figuur 3 Netto vervangingsratio's vanuit werkloosheidsverzekering en bijstand voor een koppel met twee kinderen, 2012



Bron: OECD (2014). Noot: De OESO veronderstelt dat een volwassene 40 jaar is, de kinderen zijn 4 en 6 jaar oud. Een uitgebreide bespreking van de onderliggende assumpties wordt gegeven in OECD (2012). Simulaties zijn gebaseerd op de situatie in juli 2012, dus voor de hervorming Di Rupo, die gradueel in werking trad in november 2012. De ratio's vergelijken het netto gezinsinkomen uit werkloosheidsuitkering, bijstand, huursubsidie en kinderbijstand met het netto gezinsinkomen bij tewerkstelling aan het gemiddeld loon.

3. De impact van werkloosheid op het beschikbare inkomen in België

Uit het voorgaande blijkt dat België een aparte positie inneemt binnen deze groep van West-Europese landen. Langdurig werklozen worden niet getransfereerd naar een apart stelsel van sociale bijstand, maar blijven recht hebben op uitkeringen in het stelsel van de werkloosheidsverzekering. Bovendien zijn de uitkeringen minder degressief dan in de andere landen onder beschouwing in dit CSB Bericht. De keerzijde van de medaille zijn echter de lage uitkeringen, en dit voor de gehele periode van werkloosheid. De Lathouwer (1996) concludeerde reeds dat de Belgische werkloosheidsverzekering in de jaren tachtig en negentig slechts een 'zwakke bovenminimale bescherming' realiseerde (De Lathouwer, 1996, p. 1). Het overzicht in de vorige sectie lijkt dat beeld ook vandaag te bevestigen, althans voor het gezinstype koppel met twee kinderen. Bovendien zorgen de recente hervormingen voor een verstrenging van zowel de voorwaarden om als schoolverlater in het stelsel in te stromen, als wat betreft het zoeken naar werk, en wordt de degressiviteit verder versterkt. Hieronder nemen we zowel de degressiviteit als de verstrenging van de voorwaarden onder de loep. Wat betekent dit voor de inkomens van (langdurig) werklozen?

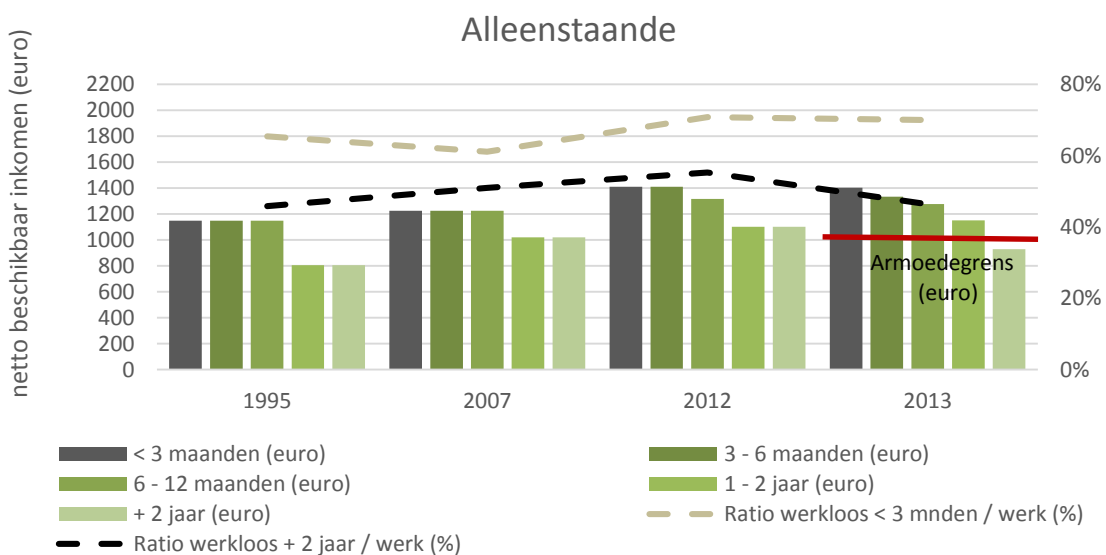
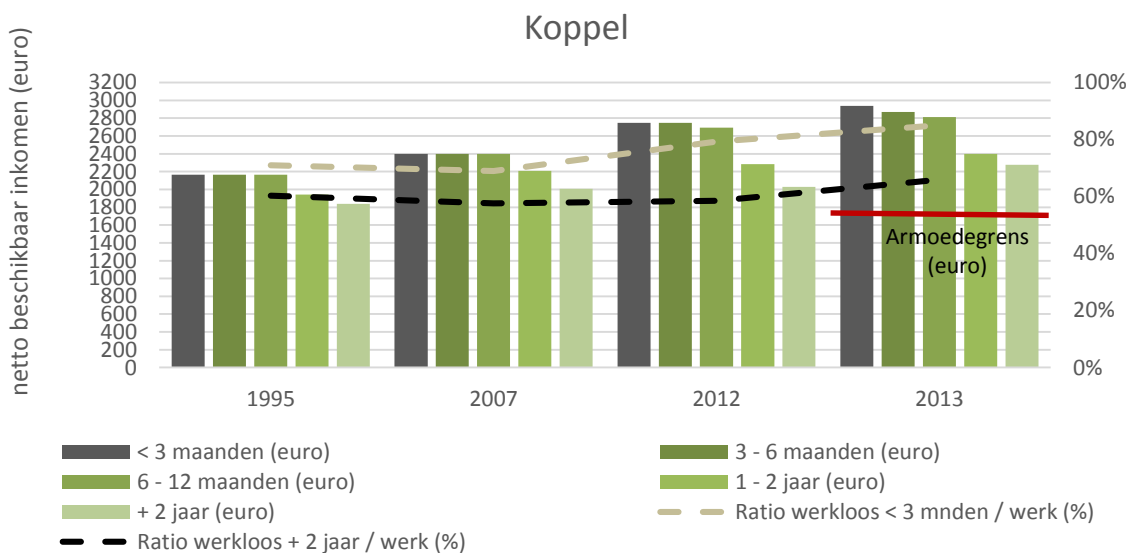
3.1 Degressiviteit van de uitkeringen

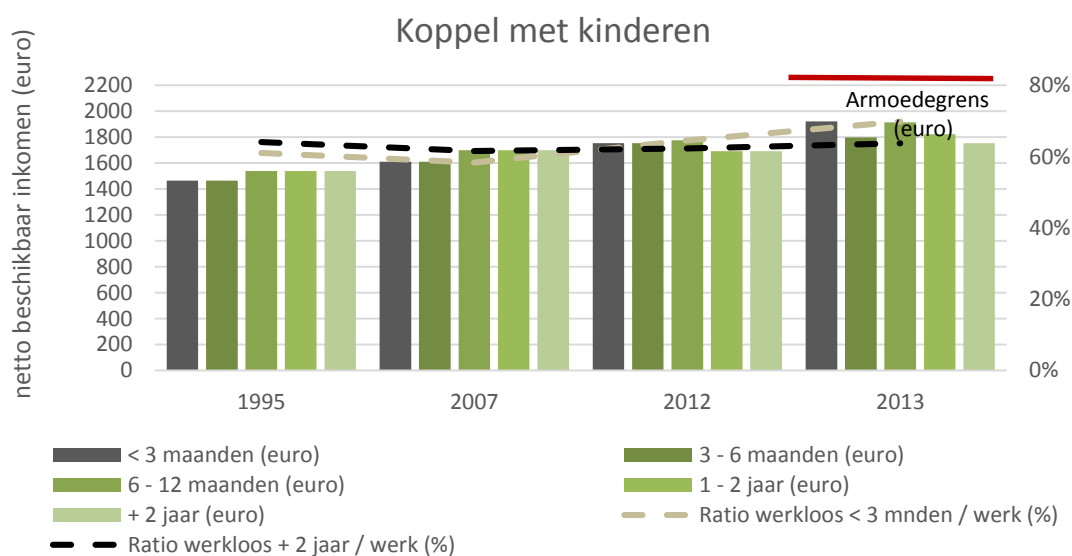
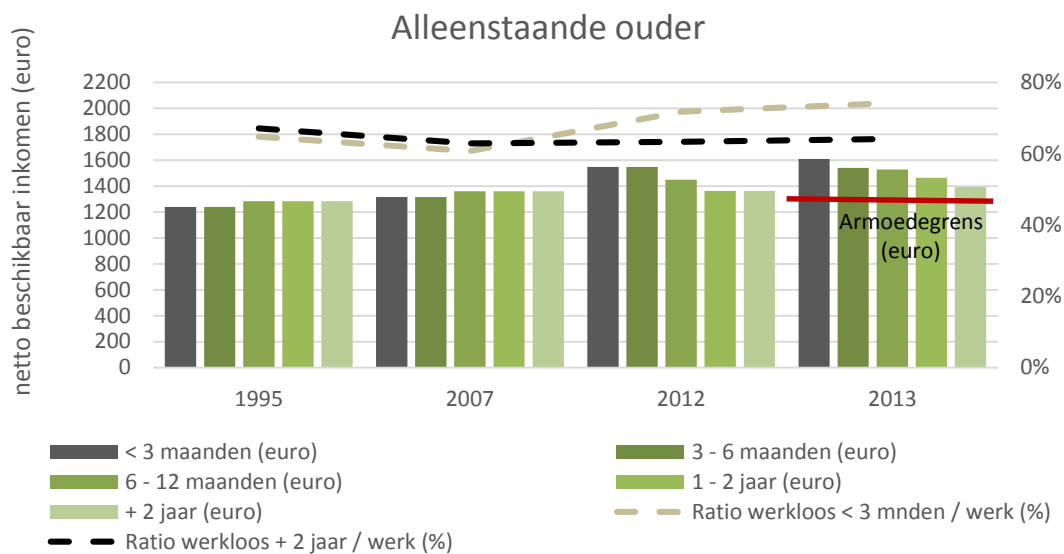
Laat ons nu even meer in detail nagaan hoe het Belgische werkloosheidsstelsel een impact heeft op het inkomen van verschillende gezinstypes. Om het niveau van de uitkeringen en de mate van degressiviteit die ingebakken zit in het systeem te illustreren, tonen we in figuur 4 de inkomens (in prijzen van 2013) van vier typegezinnen die een werkloosheidsuitkering ontvangen wanneer ze uit een situatie van tewerkstelling komen (zie data en methode *supra*). We doen dat doorheen de

werkloosheidsduur (van kortdurende tot langdurige werkloosheid) en op vier punten in de tijd (1995, 2007, 2012 en 2013). We houden niet alleen rekening met de hoogte van de werkloosheidsuitkering, maar ook met belastingen, sociale bijdragen en kinderbijslag (indien van toepassing). Het gaat dus om het netto beschikbaar inkomen: wat kunnen deze gezinnen besteden en hoe evolueert dat doorheen de tijd?

De verticale assen in figuur 4 tonen voor elk gezinstype de hoogte van het netto beschikbaar inkomen in prijzen van 2013. De horizontale as geeft in voortschrijdende volgorde de werkloosheidsduur weer. De rode lijn stelt de armoedegrens voor dat gezinstype voor in 2013. Let op, het gaat telkens om de maximale werkloosheidsuitkering die het typegezin kan ontvangen. De stippellijnen geven de verhouding weer tussen het netto beschikbaar bij werkloosheid en bij werk aan een gemiddeld loon voor kortdurende werkloosheid (lichte lijn) en langdurige werkloosheid (donkere lijn).

Figuur 4 Netto beschikbaar gezinsinkomen van vier typegezinnen die een werkloosheidsuitkering ontvangen doorheen de werkloosheidsduur, België, 1995, 2007, 2012 en 2013.





Bron: STASIM/MOTYFF. Noot: De vier typegezinnen zijn: Een alleenstaande, een alleenstaande ouder met een jong kind (3 jaar oud) ten laste, een tweeverdieners koppel zonder kinderen (partner werkt voltijds aan 130% van het minimumloon, de werkloze partner heeft 10 jaar gewerkt), en een eenverdieners koppel met twee kinderen (van 6 en 10 jaar oud) ten laste. Volwassenen zijn 35 jaar oud. Alle bedragen zijn uitgedrukt in prijzen van 2013. Maximale werkloosheidsuitkeringen. De ratio's geven de verhouding weer tussen het netto beschikbaar bij werkloosheid en bij werk aan een gemiddeld loon.

De resultaten die gepresenteerd worden in figuur 4 nopen ons tot een aantal algemene observaties. Ten eerste, de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen is duidelijk toegenomen. Waar in 1995 enkel een alleenstaande in de werkloosheid geconfronteerd werd met een dalende uitkering vanaf langdurige werkloosheid (langer dan 1 jaar), zien we dat dit in 2013 geldt voor alle gezinstypes. In 1981 werd in de Belgische werkloosheid een driedelige gezinsmodulering geïntroduceerd (De Lathouwer, 1996): alleenstaanden, gezinshoofden en samenwonenden. De gezinstypes die we introduceren in dit hoofdstuk omvatten deze drie categorieën: een alleenstaande, twee gezinshoofden (alleenstaanden met kinderen en koppels met kinderen) en een samenwonende (het koppel waar nog een partner werkt). Tot 2009 waren de werkloosheidsuitkeringen voor gezinshoofden niet degressief: de hoogte

van de uitkering voor werklozen met gezinslast bedroeg 60% van het laatst verdiende brutoloon (of het begrensde brutoloon wanneer het laatste verdiende brutoloon hoger lag dan de loongrens). Voor alleenwonenden waren de uitkeringen wel degressief: 60% van het begrensde brutoloon tijdens het eerste jaar werkloosheid, daarna een terugval tot 42% in 1995, verhoogd tot 50% in 2007 en 53,8% in 2012. Vanaf 2009 werd het begrensde brutoloon opgesplitst in drie loongrenzen (RVA, 2010). Een hoogste loongrens gedurende de eerste zes maanden werkloosheid, een intermediaire loongrens tussen zes en twaalf maanden werkloosheid en een laagste loongrens bij langdurige werkloosheid (Janvier, 2011). Dit betekende *de facto* de introductie van degressiviteit voor gezinshoofden. De regering Di Rupo versterkte in 2012 de degressiviteit vanaf het tweede jaar werkloosheid, zodat ieder gezinstype ten laatste na 48 maanden werkloosheid terugvalt op een forfaitair bedrag (zie www.rva.be voor de specifieke bedragen en reglementering). Dit ging echter, *ten tweede*, gepaard met een verhoging van de werkloosheidsuitkeringen. In de periode 1995-2007 bleven de werkloosheidsuitkeringen nog achter bij de evolutie van het netto inkomen uit een gemiddeld loon; sinds 2007 houden de werkloosheidsuitkeringen over het algemeen gelijke tred met deze welvaartsindicator (niet voor alleenstaanden). De ratio's tonen dat de uitkeringen tussen 2007 en 2012 zelfs sneller stegen dan het netto inkomen van een gezin met een gemiddeld loon, voor de eerste periodes van de werkloosheid. Deze vervangingsratio werd in 2013 voor alle gezinsstatuten verder verhoogd van 60% tot 65% gedurende de eerste drie maanden.

Ten derde bedraagt het netto inkomen voor het koppel met kinderen 86% van de armoedegrens in de eerste drie maanden werkloosheid, 81% in de drie daaropvolgende maanden en 79% na twee jaar werkloosheid. Het koppel zonder kinderen heeft een netto beschikbaar inkomen dat 177% van de armoedegrens bedraagt in de eerste drie maanden, en dat daalt naar 141% na twee jaar werkloosheid. Bij dit gezinstype moeten we voor ogen houden dat een van de partners nog steeds aan het werk is, waardoor de werkloze het statuut van samenwonende krijgt in de werkloosheidsverzekering. Voor dit typegezin volstaat de combinatie van een inkomen uit arbeid en een werkloosheidsuitkering om boven de armoedegrens te uit te komen. De toegenomen degressiviteit is in de figuur wel duidelijk te zien. Bij alleenstaanden met en zonder kinderen bedraagt het netto inkomen respectievelijk 117% en 132% van de armoedegrens. Dat daalt naar respectievelijk 104% en 92% van de armoedegrens na twee jaar werkloosheid. Dit is in overeenstemming met wat Nevejans (2012) eerder observeerde: eenverdieners die werkloos worden, lopen het meest kans op armoede. Bovendien moeten we voor ogen houden dat het hier gaat om de maximale werkloosheidsuitkeringen. De gemiddelde daguitkering is voor alle gezinstypes lager dan deze maxima, wat wil zeggen dat voor veel gezinnen het netto beschikbaar inkomen lager is dan wat we hier laten zien. Onze resultaten kunnen bijgevolg beschouwd worden als een conservatieve inschatting van de impact van werkloosheid op het gezinsinkomen. *Ten vierde*, voor de gezinstypes met kinderen zien we na zes maanden een verhoging van de netto beschikbare inkomens. Dit komt door de kinderbijslag en de bijhorende toeslag voor personen die langer dan zes maanden werkloos zijn.

3.2 En wat als de dop je kwijt wil?

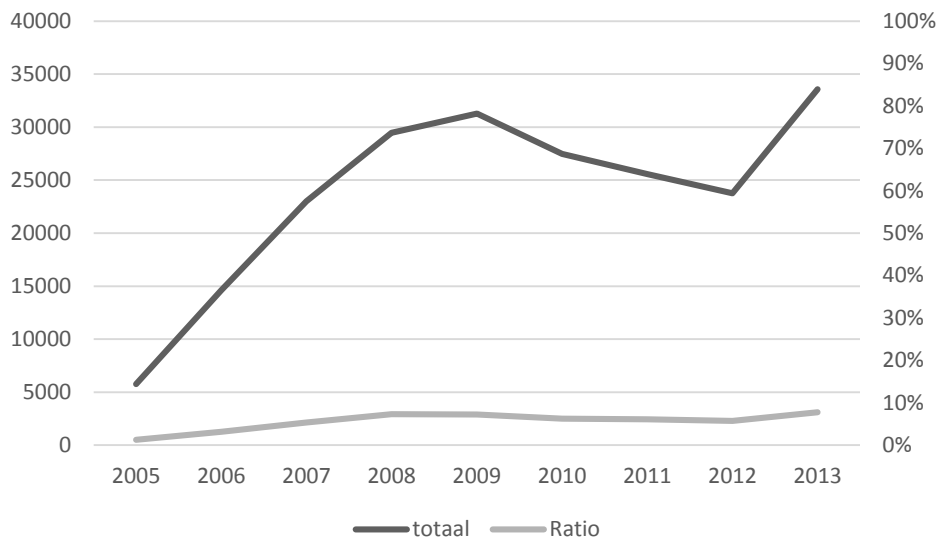
In België is het recht op een werkloosheidsuitkering onbeperkt in de tijd, terwijl langdurig werklozen in andere landen ten langen leste de overgang naar de sociale bijstand maken. Maar ook in België is die transitie niet uitzonderlijk. De recente hervormingen in functie van de activering van het zoekgedrag van werkzoekenden die we hierboven beschreven omvat ook een luik met sancties.

Zoals hierboven aangehaald werd in België de procedure 'Activering van het Zoekgedrag naar Werk' stapsgewijs ingevoerd in 2004, eerst voor de min-dertigjaren, vanaf juli 2005 voor de min-veertigjaren en vanaf juli 2006 ook voor de min-vijftigjaren. In 2013 werd de procedure verruimd naar oudere werklozen tot 55 jaar, en de nieuwe regering Michel I wil dit verder uitbreiden naar 58 jaar in 2016. Een belangrijk element van deze DISPO-procedure is de evaluatie van het zoekgedrag van de werkzoekende door middel van periodieke, individuele gesprekken gekoppeld aan sancties: die gaan van een verwittiging, over een al dan niet tijdelijke verlaging van de uitkering tot een al dan niet tijdelijke schorsing van de uitkering. Een studie van Cockx et al. naar de effectiviteit van deze verscherpte controle op het actief zoekgedrag naar werk focust op de min-dertigjarige uitkeringsgerechtigde werklozen in de periode 2004-2008. Zij vinden dat de nieuwe procedure effectief heeft geleid tot een snellere overgang naar werk, maar dat dit vooral geldt als er ook voldoende vacatures beschikbaar zijn (Cockx et al., 2011). De studie vindt tevens dat het totaal aantal sancties in het kader van deze procedure is toegenomen, maar dat het in het totaal aantal sancties van de RVA voorlopig slechts een beperkt aandeel inneemt⁵.

Figuur 5 toont de evolutie van het aantal sancties in het kader van de procedure DISPO. We zien dat het aantal sancties stelselmatig is toegenomen tot het systeem op kruissnelheid was in 2008, waarna we in absolute cijfers een daling optekenen. In 2012 en 2013 nam het aantal sancties opnieuw sterk toe. De ratio, de verhouding van het aantal gesanctioneerden ten opzichte van het aantal vergoede werklozen, toont dat het aandeel gesanctioneerde uitkeringsgerechtigden sinds 2008 stabiel bleef rond 7% . De stijging in 2012 en 2013 vertaalde zich daarentegen wel in een groter aandeel gesanctioneerde werklozen, van 6% naar 9%. In totaal zijn er sinds de graduele invoering van de procedure DISPO (tot 31 december 2013) 117.620 mensen gesanctioneerd (RVA, 2013). De RVA gaat binnen deze procedure niet snel tot sancties over: er wordt een stappenplan gevolgd met gesprekken en evaluaties alvorens tot sancties wordt overgegaan en sancties die aanleiding geven tot al dan niet tijdelijke schorsing van de uitkering zijn slechts mogelijk na ten minste 19 maanden (zie RVA, 2012). Desalniettemin betekent dit dat het stelsel van de werkloosheid *de facto* beperkt is in de tijd voor een groep van langdurig werklozen.

⁵ De RVA kan ook sancties uitspreken in het geval van vrijwillige werkloosheid, fraude, et cetera.

Figuur 5 Evolutie van het aantal gesanctioneerden door de RVA in het kader van de DISPO-procedure

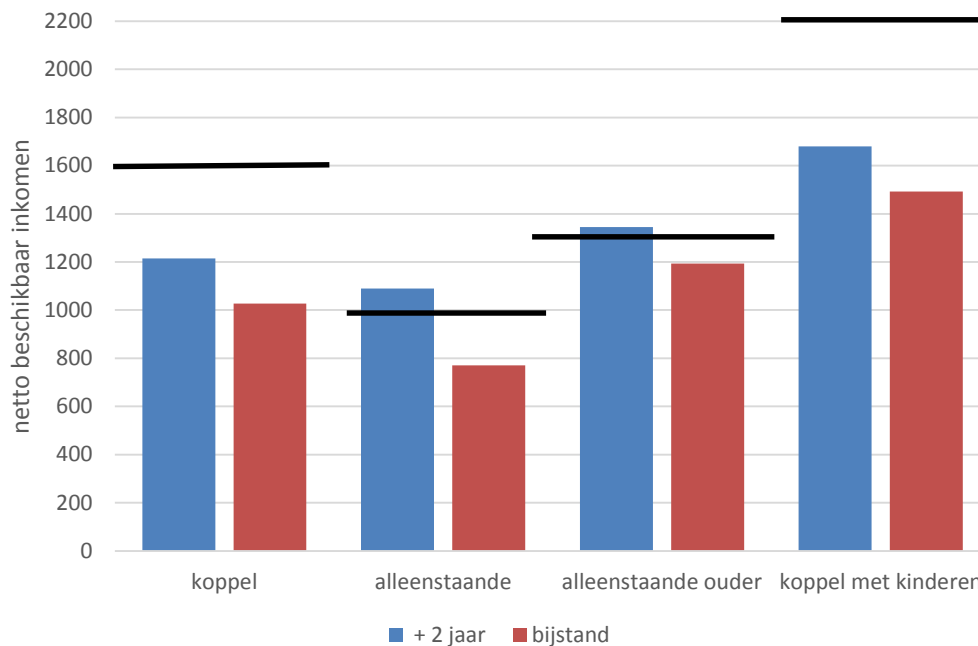


Bron: eigen berekeningen op jaarverslagen RVA (www.rva.be). Sancties omvatten: schorsing gedurende 4 maanden; tijdelijke vermindering van de uitkering gedurende 4 maanden; vermindering van de uitkering gedurende 6 maanden gevolgd door een uitsluiting; uitsluiting; en voorlopige schorsingen (art. 70). Ratio = verhouding tussen het aantal sancties en het aantal uitkeringsgerechtigde vergoede werkzoekenden (UVW-WZ).

Waar gaan deze mensen naartoe? Een aantal studies en rapporten suggereert dat het stijgend aantal gesanctioneerden sinds 2005 geleid heeft tot een toename van het aantal mensen dat beroep moet doen op de bijstand. Een studie van Heylen en Bollen (2009) over de periode 2005-2007 (toen de procedure DISPO nog niet op kruissnelheid was) toont dat ongeveer 10% van het totaal aantal gesanctioneerden uiteindelijk terecht komt bij het OCMW. Een meer recente focusnota van de POD MI (Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie) stelt dat dit aandeel tussen 2007 en 2011 verder toenam tot ongeveer een vijfde (18,1%) van de gesanctioneerde werklozen (POD MI, 2014). Van deze groep ontving negen op de tien daadwerkelijke steun van het OCMW. Volgens een eerste raming maakt deze instroom van RVA-gesanctioneerden ongeveer 10% uit van het totaal aantal begunstigden van een leefloon of financiële hulp (POD MI, 2014). Volgens de Waalse Vereniging voor Steden en Gemeenten was dit aandeel in Waalse OCMW's in 2013 toegenomen tot 11% (Termote, 2014). Ter vergelijking, begin jaren negentig maakten gesanctioneerden door de RVA ongeveer 1,1% van de begunstigden van het leefloon uit (De Lathouwer, 1996).

Wat betekent dit voor het inkomen van langdurig werklozen? We bekijken daarvoor dezelfde vier gezinstypes (*supra*) in figuur 6 en gaan na wat de impact is op hun netto beschikbaar inkomen wanneer zij de transitie maken van langdurige werkloosheid naar de bijstand, bijvoorbeeld na een sanctie in het kader van de DISPO-procedure. Hierbij moeten we wel aanstippen dat we niet kunnen simuleren of iemand al dan niet aanvullende financiële hulp of andere vormen van hulp (bijvoorbeeld ten laste neming van medische kosten, of energiefacturen) ontvangt via het OCMW.

Figuur 6 Netto beschikbaar inkomen voor vier gezinstypes, werkloosheid en bijstand, 2012



Bron: STASIM/MOTYFF. Noot: zie figuur 5. De zwarte lijn weerspiegelt de armoedegrens voor dat gezinstype.

In figuur 6 zien we dat drie van de vier gezinstypes de transitie kunnen maken van langdurige werkloosheid naar de bijstand terwijl het koppel zonder kinderen geen recht heeft op een leefloon in de bijstand. Voor elk van de gezinstypes die de transitie naar de bijstand maken liggen de netto inkomens onder de armoedegrens. Het netto inkomen bedraagt 79% van de armoedegrens voor een alleenstaande, 92% voor een alleenstaande ouder en 66% voor een koppel met kinderen. Het vergelijkende deel *supra* toonde reeds dat de bedragen van de uitkeringen voor langdurig werklozen lager liggen dan in de drie andere landen in onze analyse, ook wanneer we vergelijken met de bijstand. Een sanctie in het Belgische stelsel van de werkloosheid en een al dan niet tijdelijke transitie naar de sociale bijstand zorgt er dus voor dat de inkomenspositie verder verslechtert. Het gezinstype koppel waar nog een partner aan het werk is heeft geen recht op een uitkering in het stelsel van de sociale bijstand, maar verliest de werkloosheidsuitkering. Dit heeft een verdere verlaging van het netto beschikbaar inkomen tot gevolg, maar het inkomen uit werk volstaat om boven de armoedegrens te blijven.

3.3 En wat als je de dop niet in mag?

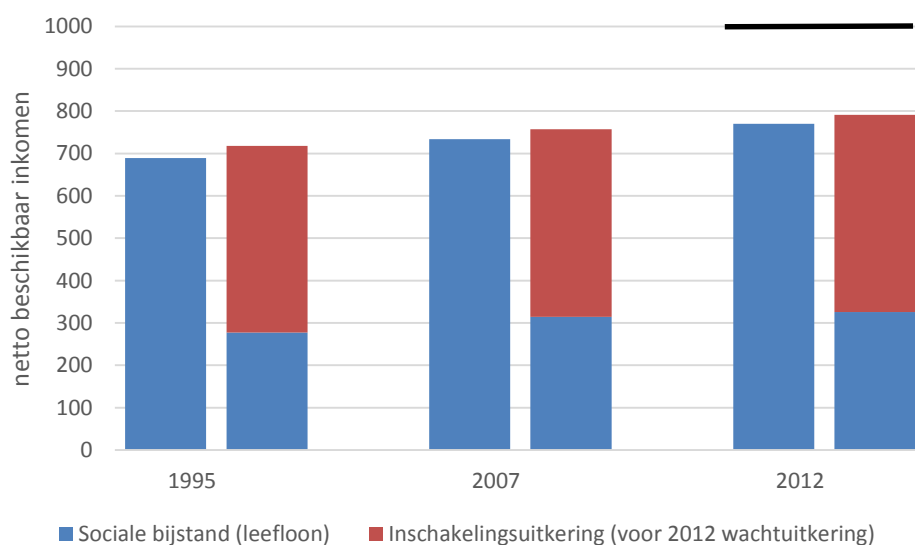
In België kunnen schoolverlaters na een wachtperiode een beroep doen op de werkloosheidsverzekering. In veel andere landen kan dat niet en komen schoolverlaters altijd terecht in de bijstand. De toegangsvoorwaarden zijn door de jaren heen echter strenger geworden (De Lathouwer, 1996). Een hervorming van de zogenaamde referte-eis in 1993 stipuleerde dat schoolverlaters ouder dan 20 jaar een wachttijd van 1 jaar moesten doorlopen - waarin ze zich inschreven als werkzoekende en beschikbaar moesten zijn voor de arbeidsmarkt - vooraleer ze recht

hadden op een werkloosheidsuitkering. In 2006 werd deze wachttijd weer verkort tot negen maanden, terwijl de hervorming in 2012 deze wachttijd (omgedoopt tot 'beroepsinschakelingstijd') terug heeft verlengd tot 1 jaar. Bovendien werd een maximale leeftijdsgrens van 30 jaar ingesteld. Bijkomend werd een activeringsprocedure uitgewerkt (DISPO-jongeren), waarbij het recht op een inschakelingsuitkering kan worden uitgesteld in geval van een negatieve evaluatie van het zoekgedrag (Termote, 2014). Tijdens de wachttijd moet men immers beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. In het regeerakkoord van de regering Michel staat een verdere verlaging van de leeftijdsgrens van 30 jaar naar 25 jaar ingeschreven, evenals een diplomavereiste voor wie jonger is dan 21 jaar (Federale regering, 2014).

In deze sectie illustreren we de impact van de wachttijd en de wachttuitkering op het netto beschikbaar inkomen aan de hand van een specifiek gezinstype: een 18-jarige schoolverlater die zonder diploma de school verlaat en alleen woont. Wanneer deze schoolverlater voldoet aan de middelentoets, komt hij/zij mogelijk in aanmerking voor steun in het kader van het Recht op Maatschappelijke Integratie (RMI) gewaarborgd door de OCMW's tijdens zijn/haar wachttijd. Het RMI, dat het vroegere Bestaansminimum verving in 2002, garandeert maatschappelijke integratie door middel van een sterke focus op tewerkstelling - aangepast aan iemands capaciteiten - of een integratietraject, en/of een uitkering (het leefloon) (Hermans, 2008). Voor personen jonger dan 25 bestaat het Recht op Maatschappelijke integratie *steeds* uit een tewerkstelling of individueel integratieproject, en dit binnen de drie maanden. In afwachting van deze activering, of wanneer tewerkstelling niet onmiddellijk mogelijk is, komt de jongere in aanmerking voor een leefloon.

Figuur 7 toont dat het netto beschikbaar inkomen van de schoolverlater die een leefloon krijgt in reële termen licht is toegenomen tussen 1995 en 2012. Desalniettemin blijft het netto beschikbaar inkomen meer dan 25 procent onder de armoedegrens over de volledige bestudeerde periode.

Figuur 7 Netto beschikbaar inkomen, jonge schoolverlater met een bijstandsuitkering en met een inschakelingsuitkering, 1995, 2007 en 2012



Bron: STASIM/MOTYFF in het kader van GAK. Noot: de zwarte lijn is de armoedegrens voor dit gezinstype in 2012.

Na het doorlopen van de wachttijd heeft de schoolverlater in principe recht op een inschakelingsuitkering in het stelsel van de werkloosheid. De impact van deze transitie wordt eveneens geïllustreerd in figuur 7. Het netto beschikbare inkomen van de schoolverlater is lichtjes toegenomen in reële termen, en hoewel de bedragen van de inschakelingsuitkeringen erg laag zijn (465 euro in 2012) zorgt de overgang van het bijstandstelsel naar de werkloosheidsverzekering voor een beperkte inkomenstoename. Dat komt omdat het OCMW het verschil bijpast als het inkomen, *in casu* de wachtuitkering, lager is dan het leefloon. Een beperkt bedrag eigen inkomsten wordt hierbij vrijgesteld (art 22§2 van KB van 11 juli 2002 m.b.t. het RMI) waardoor het netto inkomen uiteindelijk iets hoger uitvalt dan het bedrag van het leefloon. Let wel, als de schoolverlater een aanvullend leefloon bovenop de wachtuitkering geniet, zal hij verder begeleid worden door het OCMW en worden ingeschakeld in een tewerkstellingsproject. Ondanks de inkomenstoename ligt ook de combinatie wachtuitkering en aanvullend leefloon (inclusief de vrijstelling) onder de armoedegrens.

Het is belangrijk hierbij op te merken dat niet iedereen die een wachtuitkering krijgt ook een aanvullend leefloon ontvangt. Dat geldt alleen in specifieke gevallen, zoals dat van de schoolverlater die geen andere bestaansmiddelen heeft. Wie bijvoorbeeld nog thuis woont en de wachttijd heeft doorlopen, zal over het algemeen alleen een lagere wachtuitkering krijgen (exacte bedragen: www.rva.be) en zal verder opgevolgd worden door de RVA en de regionale arbeidsbemiddelingsdiensten in het kader van de DISPO-procedure (*supra*).

4. Besluit

In dit CSB Bericht namen we de inkomensbescherming van kwetsbare groepen werklozen onder de loep. Hervormingen in de stelsel van werkloosheid in Europese landen worden over het algemeen gekenmerkt door een verstrenging en een verharding van het beleid. Dit uit zich onder meer in een grotere focus op arbeidsmarktintegratie en activering en een trend naar meer voorwaardelijkheid in het recht op werkloosheidsuitkeringen. De recente hervormingen van de werkloosheidsverzekering in België zijn daarop geen uitzondering, al blijft de Belgische werkloosheidsverzekering een buitenbeentje in het Europese landschap. De uitkeringen zijn onbeperkt in de tijd, terwijl langdurig werklozen in andere landen doorstromen naar stelsel van sociale bijstand. Toch biedt dit weinig garanties op het vlak van inkomensbescherming: de vervangingsratio's in België zijn in vergelijkend perspectief erg laag.

Over de jaren heen zijn de werkloosheidsuitkeringen degressiever geworden, maar is het niveau van de uitkeringen gestegen, zeker voor de eerste zes maanden werkloosheid. Desondanks heeft dit niet geleid tot een voldoende mate van inkomensbescherming. Eenverdienersgezinnen die de overgang maken naar werkloosheid worden geconfronteerd met een netto beschikbaar inkomen dat ver onder de armoedegrens ligt. Voor gezinnen met kinderen die langer dan zes maand werkloos zijn, worden de lage uitkeringen en de degressiviteit enigszins gecompenseerd door de sociale toeslagen in de kinderbijslag, maar als zij langdurig werkloos zijn zakt ook hun netto beschikbaar inkomen over het algemeen tot onder of maar net boven de armoedegrens. Koppels waar de partner nog een inkomen heeft, zijn er beter aan toe: de combinatie van een werkloosheidsuitkering en een inkomen uit arbeid volstaat om boven de armoedegrens te blijven.

Bovendien is de onbeperkte in de tijd niet absoluut. In het kader van een verstrengde activeringsprocedure zijn het aantal sancties, waarbij het recht op een werkloosheidsuitkering tijdelijk of definitief kan worden opgeschort, toegenomen tot een jaarlijks niveau van ongeveer 8% van de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Wie gesanctioneerd wordt en vervolgens een beroep moet doen op het OCMW voor financiële steun, kent doorgaans een nog lager niveau van bescherming; een niveau dat voor alle gezinstypes onder de armoedegrens ligt. Hetzelfde geldt voor schoolverlaters die nog in hun wachttijd zitten en in die periode een beroep moeten doen op het OCMW. Wanneer deze schoolverlaters na de wachttijd een recht openen op een inschakelingsuitkeringen kennen zij een beperkte stijging van hun beschikbaar inkomen, maar alleen omdat het OCMW bijpast. Kortom, na een sanctie of tijdens de wachttijd daalt het beschikbare inkomen tot onder de armoedegrens.

Ondanks het feit dat de werkloosheidsuitkeringen onbeperkt zijn in de tijd, volgt de Belgische werkloosheidsverzekering de internationale trend naar meer voorwaardelijkheid en een grotere nadruk op activering, zowel voor langdurig werklozen als voor schoolverlaters. Tegelijkertijd blijven de uitkeringsniveaus erg laag, zowel in internationaal perspectief als voor verschillende gezinstypes. En zo blijft België toch nog een buitenbeentje.

Bibliografie

CANTILLON B. en VANDENBROUCKE, F. (eds.) (2014). Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states? Oxford: Oxford University Press.

CANTILLON, B., VAN MECHELEN, N., FRANS, D. en SCHUERMAN, N. (2014). Het glazen plafond van de actieve welvaartsstaat: twee decennia ongelijkheid, armoede en beleid in België. UA/Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.

CRB (2014). Documentatienota. De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. CRB 2014-0264. <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc14-264.pdf>

CLASEN, J. en CLEGG, D. (2007). Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states, in J. Clasen en N. Siegel (eds.) Investigating welfare state change: The 'dependent variable problem' in comparative analysis, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 166-197.

COCKX, B., DEJEMEPPE, M. & VAN DER LINDEN, B. 2011. Sneller aan het werk dankzij activering van het zoeken? Regards économiques, 85.

DE LATHOUWER, L. (1996). Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering, Berichten/UA, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Antwerpen.

EICHHORST, W. & KONLE-SEIDL, R. (2008). Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies. IZA DP No. 3096, Bonn: Institute for the Study of Labor.

HASSELPFLUG, S. (2005). Availability criteria in 25 countries.

HERMANS, K. (2008) Het Recht op Maatschappelijke Integratie: tijd voor evaluatie. In: Debast, N., Hermans, K., Moons, L. Vanhauwaert, F. (eds.) Cahiers OCMW visies: 5 jaar RMI-wet, pp. 23-38.

HEYLEN, V. en BOLLEN, J. (2009). Activering van het zoekgedrag naar werk. Over. Werk. 3/2009, 87-93.

MOREL, N., PALIER, B. en PALME, J. (eds.) (2012). Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Bristol: Policy Press.

NEVEJAN, H. (2012). Een vergelijkende studie over inkomenszekerheid van werklozen in België en buurlanden, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 2, 363-418. http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/btsz/2012/btsz_02_2012_nl.pdf

NICAISE, I. en SCHEPERS, W. (2014). Het vel van de kei. Armoedetoets van de ingrepen van de regering-Di Rupo in de werkloosheidsverzekering. Leuven: HIVA KULeuven.

OECD (2014). Benefits and wages statistics, <http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm>.

POD MI (2014). Focusnota RVA-sanctie en doorstroom naar de OCMW's. Nummer 8. Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Brussel. http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/mi-is_focus_2014.2_nl_0.pdf

RVA (2010). 75 jaar RVA. Een blik op verleden, heden en toekomst. Brussel: RVA.

RVA (2013). Jaarverslag 2013. Brussel: RVA.

RVA (2014). Gedifferentieerde evolutie van de langdurige werkloosheid volgens geslacht. Brussel: RVA.

TERMOTE, H. (2014). De impact van de werkloosheidshervorming: een opstap naar de arbeidsmarkt of een weg naar sociale onderbescherming? *Over.Werk.* 3/2014, 110-120.

VAN MECHELEN, N., & BOGAERTS, K. (2008). Aanvullende financiële steun in Vlaamse OCMW's. Antwerpen: UA/Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck.

VENN, D. (2012). Eligibility criteria for unemployment benefits: quantitative indicators for OECD and EU countries (OECD Social, Employment and Migration Working Papers). Paris: OECD publishing.

WEISHAAPT, T. (2011). From the manpower revolution to the activation paradigm: explaining institutional continuity and change in an integrating Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.