



DOCUMENTATIENOTA

CRB 2014-0264

De versterkte degressiviteit van de
Belgische werkloosheidsuitkeringen

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





DE VERSTERKTE DEGRESSIVITEIT VAN DE BELGISCHE WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN

“Effecten op de financiële vallen in de werkloosheid
en op de inkomenspositie van werklozen”

Aanspreekpunten:

Hendrik Nevejan (hendrik.nevejan@ccecrb.fgov.be),

Guy Van Camp (Guy.VanCamp@minsoc.fed.be)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	De uitkeringen vóór en na de hervorming	7
2.1	Berekening van de werkloosheidsuitkering	7
2.2	Situatie vóór de hervorming	8
2.3	Situatie na de hervorming	10
2.4	Effecten op het tijdsprofiel van de uitkeringen.....	12
3	De betekenis van de hervorming	16
3.1	Economische betekenis – Naar een « optimale » werkloosheidsverzekering?	16
3.2	Politieke betekenis – Langdurige strijd tegen langdurige werkloosheid.....	18
4	De evaluatiemethode	24
4.1	Simuleren om te evalueren: het microsimulatiemodel MIMOSIS.....	24
4.2	Simuleren van de effecten van de hervorming: wat en hoe?.....	25
4.3	Over de interpretatie van simulatieresultaten: « Cijfers spreken nooit voor zich ! »	27
5	De evaluatieresultaten	30
5.1	Cohorte-beschrijving	30
5.2	Cohorte-analyse: effecten op de financiële vallen in de werkloosheid	31
5.3	Cohorte-analyse: effecten op de inkomenspositie van werklozen.....	39
6	Besluit	45
7	Bibliografie	47
8	Bijlage 1	49
9	Bijlage 2	52

Lijst van grafieken

Grafiek 2-1: De berekening van de werkloosheidsuitkering.....	7
Grafiek 2-2: Tijdsprofiel van de minimum- en maximumuitkering, vóór en na hervorming, voor een werkloze met een beroepsverleden van 1,5 jaar, bedragen in prijzen van februari 2012.....	13
Grafiek 2-3: Tijdsprofiel van de minimum- en maximumuitkering, vóór en na hervorming, voor een werkloze met een beroepsverleden van 15 jaar, bedragen in prijzen van februari 2012.....	14
Grafiek 5-1: Verdeling (in %) van het laatst verdiende dagloon voor de cohorte-werklozen en de loon- en weddetrekkenden, bedragen in prijzen van februari 2012.....	32
Grafiek 5-2: Gemiddeld arbeidssurplus (in %) bij voltijdse wedertewerking aan het laatst verdiende loon, volgens de uitkeringsduur, in totaal en per gezinssituatie.....	33
Grafiek 5-3: Verdeling van de cohorte volgens het arbeidssurplusniveau (in %) bij voltijdse wedertewerking aan het laatst verdiende loon, per uitkeringsduur.....	34
Grafiek 5-4: Gemiddeld arbeidssurplus (in %) bij halftijdse wedertewerking aan het laatst verdiende loon, volgens de uitkeringsduur, in totaal en per gezinssituatie.....	36
Grafiek 5-5: Verdeling van de cohorte volgens het arbeidssurplusniveau (in %) bij halftijdse wedertewerking aan het laatst verdiende loon, per uitkeringsduur.....	37
Grafiek 5-6: Gemiddeld arbeidssurplus (in %) bij overstap van halftijdse naar voltijdse wedertewerking aan het vroeger loon, volgens de uitkeringsduur.....	38
Grafiek 5-7: Armoederisicograad bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen.....	41
Grafiek 5-8: Relatieve mediane armoederisicokloof bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen.....	42
Grafiek 5-9: Armoederisicograad bij half- en voltijdse wedertewerking aan het laatst verdiende loon, inclusief de gezinsleden, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen, situatie na de hervorming.....	44
Grafiek 8-1: Armoederisico bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 50% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen.....	50
Grafiek 8-2: Armoederisico bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 70% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen.....	51
Grafiek 9-1: Armoederisicograad bij volledige werkloosheid, exclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen.....	53
Grafiek 9-2: Relatieve mediane armoederisicokloof bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen.....	54

Lijst van tabellen

Tabel 2-1: Beknopt overzicht van de werkloosheidsuitkering vóór hervorming, zonder anciënniteitstoelage, maandbedragen, bedragen in prijzen van februari 2012	8
Tabel 2-2: Beknopt overzicht van de werkloosheidsuitkering vóór hervorming, met anciënniteitstoelage, maandbedragen, bedragen in prijzen van februari 2012.....	9
Tabel 2-3: Beknopt overzicht van de werkloosheidsuitkering na de hervorming, zonder anciënniteitstoelage, maandbedragen, bedragen in prijzen van februari 2012	11
Tabel 5-1: Beschrijving van de karakteristieken van de cohorte recent ingestroomde werklozen, bedragen in prijzen van februari 2012	30

1 Inleiding¹

In 2012 onderging de Belgische werkloosheidsverzekering een belangrijke hervorming. De contouren ervan waren eerder al vastgelegd in het federaal regeerakkoord van eind 2011. Ze treft 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 uitkering te behouden, etc. Het mag duidelijk zijn dat de hervorming raakt aan de Belgische 'eigenheden'². Niettemin kunnen we stellen dat zelfs na de grondige *facelift* de Belgische werkloosheidsverzekering herkenbaar blijft.

Deze hervorming is natuurlijk niet zonder voorgaande. De lange geschiedenis van de Belgische werkloosheidsverzekering leest als een verhaal van voortdurende aanpassing aan veranderingen in de sociale en economische realiteit³. Het *leitmotiv* van de laatste hervormingsgolf is volgens het regeerakkoord 'werk aantrekkelijker maken' en 'arbeidsparticipatie verhogen'. Ze beoogt derhalve werklozen te stimuleren sneller werk te zoeken en te aanvaarden. Hierbij heeft de hervorming als belangrijk speerpunt de *versterkte* degressiviteit van de uitkeringen. Dit houdt in dat het uitkeringsbedrag sterker en sneller gaat afnemen met de werkloosheidsduur.

In voorliggende studie pogen we de effecten van de versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen in kaart te brengen, uitgaande van het spanningsveld dat dit hervormingsdebat kenmerkt. 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. Deze doelstelling wordt nagestreefd door het verschil tussen de werkloosheidsuitkering en het inkomen uit arbeid voldoende groot te maken. Er worden in deze tekst dan ook meerdere onderzoeksvragen gesteld. Ten eerste gaan we na in welke mate werken voor werklozen er financieel aantrekkelijker op is geworden en of er nog sprake is van financiële vallen. Ten tweede bekijken we de impact van de hervorming op de inkomenspositie van de werklozen. In welke mate moeten (langdurige) werklozen inboeten op armoedebescherming? Aansluitend gaan we na hoe de balans tussen de inkomensbeschermings- en participatiedoelstelling is veranderd als gevolg van de hervorming.

Andere vragen, die in deze context ook relevant zijn, blijven hier onbeantwoord. Zal de versterkte degressiviteit van de uitkeringen de werklozen *effectief* stimuleren sneller werk te zoeken en te aanvaarden? Wat zijn de gevolgen voor de kwaliteit van de tewerkstelling, waaronder het loonniveau en de jobstabiliteit? Zal de armoede uiteindelijk eerder toenemen of afnemen als gevolg van de hervorming? Het zijn belangrijke onderzoeksvragen die *ex ante* moeilijk te beantwoorden zijn. Ze vormen veeleer het voorwerp van een analyse *ex post*, naar analogie met de econometrische studies die zijn uitgevoerd voor de evaluatie van de zgn. activering van het zoekgedrag van werklozen die in 2004 van start is gegaan (zie bijv. Cockx e.a., 2011a, 2011b).

¹ De auteurs bedanken Bruno Van der Linden (UCL), Henk Van Hootegem en Henk Termote van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Peter Lelie (FOD Sociale zekerheid) en de leden van de subcommissie «Technisch verslag loonmarge» voor hun constructieve opmerkingen bij de totstandkoming van deze nota.

² Voor een bespreking van de gevolgen van de hervorming voor de eigenheden van de Belgische werkloosheidsverzekering verwijzen we naar CRB, Secretariaat (2012).

³ Dit werd uitvoerig gedocumenteerd o.a. in het boek dat verscheen ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA, 2010).

De structuur van dit artikel is als volgt. In *Sectie 2* bekijken we hoe vóór en na de hervorming de uitkeringsbedragen evolueren met de uitkeringsduur en welke elementen hierbij bepalend zijn. Daarna, in *Sectie 3*, belichten we de hervorming vanuit een dubbele invalshoek. We gaan er eerst in op de economische theorie van de «optimale» werkloosheidsverzekering en hoe die het voorstel van dalende werkloosheidsuitkeringen heeft onderbouwd. Dit toetsen we dan af aan wat we in werkelijkheid vaststellen. Ook plaatsen we de recente hervorming tegenover het beleid dat de voorbije jaren is gevoerd in de strijd tegen langdurige werkloosheid. Vervolgens bespreken we in *Sectie 4* de methode voor het evalueren van de hervormingseffecten en hoe we de resultaten moeten interpreteren. De resultaten komen aan bod in *Sectie 5*. In het besluit, *Sectie 6*, worden hieraan beleidsconclusies gekoppeld.

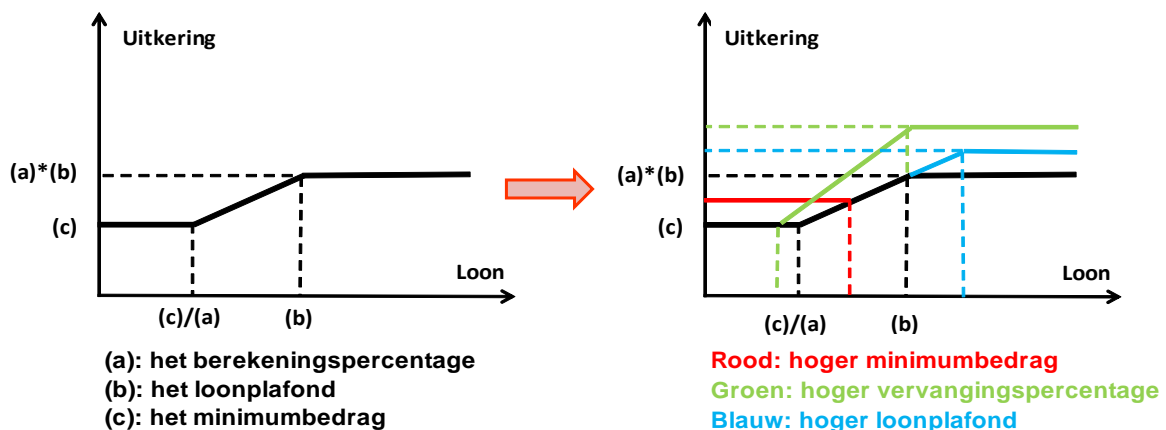
2 De uitkeringen vóór en na de hervorming

Deze sectie maakt de lezer wegwijs in de verschillende wijzigingen van de berekening van de werkloosheidsuitkering *op basis van arbeidsprestaties* en vat vervolgens de gevolgen samen voor het tijdsprofiel van de uitkering. We noteren dat de hervorming niet alleen de uitkering voor gerechtigden *op basis van arbeidsprestaties* betrof, maar ook die *op basis van studies*. De regeling van de *wachuitkering* voor werkloze schoolverlaters, die uit forfaits bestond naargelang de gezinssituatie en de leeftijd, is inderdaad eveneens hervormd. Ze werd herdoopt tot de *inschakelingsuitkering*. Voor meer informatie omtrent deze regeling verwijzen we naar Put en Verdeyen (2013, blz. 628-634).

2.1 Berekening van de werkloosheidsuitkering

De werkloosheidsuitkering wordt vastgesteld op basis van het loon dat de werkloze ontving tijdens zijn laatste betrekking als loontrekkende⁴. Het uitkeringsbedrag volgt dan uit de toepassing van een bepaald percentage op dit loon dat weliswaar wordt begrensd. Dit bedrag wordt desgevallend verhoogd tot een bepaald minimumbedrag is bereikt. In de berekening van de uitkering spelen derhalve één variabele, het gederfde loon, en drie parameters: (a) het berekeningspercentage, (b) het loonplafond en (c) het minimumbedrag.

Grafiek 2-1: De berekening van de werkloosheidsuitkering



Dit wordt geïllustreerd in Grafiek 2-1, met op de verticale as het bedrag van de uitkering en op de horizontale as het loon. De uitkering varieert tussen het minimum (cf. (c)) en het maximum (cf. (a) * (b)). Lonen lager dan de benedengrens (cf. (c) / (a)) leiden tot de minimumuitkering en lonen hoger dan de bovengrens (cf. (b)) leiden tot de maximumuitkering. Grafiek 2-1 toont eveneens de impact op de uitkeringsbedragen van hogere parameters. Deze parameters kunnen variëren naargelang de gezinssituatie en de uitkeringsduur. Ook de leeftijd en het beroepsverleden⁵ van de werkloze kunnen meespelen. Hieronder bekijken we achtereenvolgens hoe deze parameters zijn ingevuld vóór en na hervorming.

⁴ In tegenstelling tot andere inkomensvervangende uitkeringen in de Belgische sociale zekerheid, werden de werkloosheidsuitkeringen pas vanaf 1971 berekend op basis van het gederfde loon. Voordien waren de werkloosheidsuitkeringen uitsluitend forfaitair, maar wel gedifferentieerd tussen stad en platteland (tot 1964) en tussen mannen en vrouwen.

⁵ Het 'beroepsverleden' wordt hier ruimer opgevat dan alleen de jaren in loondienst, hieraan gelijkgesteld zijn bijvoorbeeld ook de vergoede periodes van arbeidsongeschiktheid, invaliditeit, moeder- of vaderschapverlof. Voor een exhaustieve opsomming van alle gelijkgestelde periodes verwijzen we naar Put en Verdeyen (2013, blz. 504-506).

2.2 Situatie vóór de hervorming

Tabel 2-1 en Tabel 2-2 geven de berekeningsparameters weer vóór de hervorming, d.i. de situatie in oktober 2012, respectievelijk zonder en met anciënniteitstoeslag. Recht op deze toeslag hebben werklozen vanaf 50 jaar, mits ze langer dan één jaar werkloos zijn en een beroepsverleden als loontrekken- de kunnen voorleggen van minstens 20 jaar⁶. De bedragen zijn uitgedrukt in prijzen van februari 2012⁷.

Tabel 2-1: Beknopt overzicht van de werkloosheidsuitkering vóór hervorming, zonder anciënniteitstoeslag, maandbedragen, bedragen in prijzen van februari 2012

	Berekenings- percentage (1)	Minimum- bedrag	Maximum- bedrag	Vershil (in %) Min - Max
Samenwonende met gezinslast				
1ste periode:				
- 1ste tot 6de maand	60%	1.090,70	1.422,46	30%
- 7de tot 12de maand	60%	1.090,70	1.325,75	22%
2de periode:				
(onbepaalde duur)	60%	1.090,70	1.238,89	14%
Alleenwonende:				
1ste periode:				
- 1ste tot 6de maand	60%	916,24	1.422,46	55%
- 7de tot 12de maand	60%	916,24	1.325,75	45%
2de periode:				
(onbepaalde duur)	55%	916,24	1.110,93	21%
Samenwonende zonder gezinslast:				
1ste periode:				
- 1ste tot 6de maand	60%	686,92	1.422,46	107%
- 7de tot 12de maand	60%	686,92	1.325,75	93%
2de periode:				
(3 maanden plus 3 maanden per jaar in loondienst)	40%	686,92	825,92	20%
3de periode:				
(onbepaalde duur)	-	483,86 (gewoon) / 635,44 (bewoorrecht) (2)		0%

Noot 1: Het percentage dat bij de berekening van het uitkeringsbedrag van toepassing is op het brutoloon dat begrensd is op 2.371 euro voor maand 1 t.e.m. 6, op 2.210 euro voor maand 7 t.e.m. 12, en op 2.065 euro vanaf 13de maand. In het geval van de alleenwonende (zonder anciënniteitstoeslag) bedraagt de loongrens vanaf de 13de maand 2.020 euro.

Noot 2: Wanneer de werkloze en de partner van de werkloze uitsluitend uitkeringen ontvangen en het maandbedrag van de uitkering van de partner 826,02 euro niet overschrijdt.

Uit Tabel 2-1 blijkt duidelijk de 'gezinsmodulering' van de minimumbedragen, waarbij het hoogste en het laagste bedrag respectievelijk weggelegd is voor het gezinshoofd en de samenwonende. De samenwonende valt overigens na afloop van de 2^{de} periode – van de 13^{de} t.e.m. de 15^{de} maand, verlengbaar met drie maanden per jaar beroepsverleden – terug op een forfait met als gevolg dat de koppeling met het laatst verdiende loon vervalt. Hiervan uitgezonderd zijn weliswaar werklozen met een beroepsverleden van minstens 20 jaar of met een arbeidsongeschiktheid van minstens 33%. Ook bij de berekeningspercentages die na één jaar werkloosheid van toepassing zijn, valt zo'n modulering op, met een percentage dat voor een gezinshoofd ongewijzigd op 60% blijft en matig tot sterk afneemt voor een alleenstaande (d.i. van 60% naar 55%) en voor een samenwonende (d.i. van 60% tot 40%). Dus enkel voor de alleenstaande en de samenwonende is het berekeningspercentage degressief. Het loonplafond

⁶ De anciënniteitstoeslag werd ingevoerd in 1989 en droeg ertoe bij dat de oudere werkloze een statuut kreeg dat vergelijkbaar was met dat van een bruggepensioneerde.

⁷ De uitkeringsbedragen houden dus géén rekening met de indexaanpassing van december 2012.

is daarentegen voor elke gezinsstatuut degressief, na zes en twaalf maanden werkloosheid neemt het telkens af. De spanning tussen de minimum- en de maximumuitkering, die bij aanvang van de werkloosheid al gering is, zeker voor het gezinshoofd en de alleenstaande, neemt bijgevolg na verloop van tijd verder af.

Tabel 2-2: Beknopt overzicht van de werkloosheidsuitkering vóór hervorming, met anciënniteitstoeslag, maandbedragen, bedragen in prijzen van februari 2012

	Berekenings- percentage (1)	Minimum- bedrag	Maximum- bedrag	Vershil (in %) Min - Max
Samenwonende met gezinslast				
1ste periode:				
- 1ste tot 6de maand	60%	1.090,70	1.422,46	30%
- 7de tot 12de maand	60%	1.090,70	1.325,75	22%
2de periode:				
(onbepaalde duur)	60% plus forfait 119,08 euro	1.143,22	1.357,98	19%
Alleenwonende:				
1ste periode:				
- 1ste tot 6de maand	60%	916,24	1.422,46	55%
- 7de tot 12de maand	60%	916,24	1.325,75	45%
2de periode:				
- van 50 t.e.m. 54 jaar	55,8%	956,54	1.152,06	20%
- vanaf 55 jaar	60%	1.050,92	1.238,90	18%
Samenwonende zonder gezinslast:				
1ste periode:				
- 1ste tot 6de maand	60%	686,92	1.422,46	107%
- 7de tot 12de maand	60%	686,92	1.325,75	93%
2de periode:				
- van 50 t.e.m. 54 jaar	45%	776,88	929,16	20%
- van 55 t.e.m. 57 jaar	50%	865,54	1.032,40	19%
- vanaf 58 jaar	55%	951,34	1.135,64	19%
3de periode:				
(onbepaalde duur)	-	579,54 (gewoon) / 731,12 (bevoorrecht) (2)		0%

Noot 1: Het percentage dat bij de berekening van het uitkeringsbedrag van toepassing is op het brutoloon dat begrensd is op 2.371 euro voor maand 1 t.e.m. 6, op 2.210 euro voor maand 7 t.e.m. 12, en op 2.065 euro vanaf 13de maand.

Noot 2: Wanneer de werkloze en de partner van de werkloze uitsluitend uitkeringen ontvangen en het maandbedrag van de uitkering van de partner 826,02 euro niet overschrijdt.

De toekenning van een anciënniteitstoeslag, na één jaar werkloosheid, aan oudere werklozen met een lang beroepsverleden is uiteraard niet zonder gevolg voor de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen (zie Tabel 2-2). Voor de alleenstaande en de samenwonende houdt de toeslag een leeftijdsafhankelijke verhoging van het berekeningspercentage in, waardoor het uitkeringsbedrag minder sterk afneemt of zelfs helemaal niet meer afneemt, met name voor de alleenstaande ouder dan 55 jaar. Voor het gezinshoofd is de toeslag een forfait en staat dus los van het laatst verdiende loon. Dit maakt zijn werkloosheidsuitkering progressief: na één jaar werkloosheid neemt het uitkeringsbedrag toe. Hetzelfde geldt voor de hogere minima die rechthebbenden na één jaar werkloosheid, ongeacht de gezinssituatie, ontvangen.

2.3 *Situatie na de hervorming*

Het speerpunt van de hervorming van de Belgische werkloosheidsverzekering is het versterken van de degressiviteit van de uitkering zodat het uitkeringsbedrag sterker gaat afnemen met de duur van de werkloosheid. Hiertoe werd de berekening van de uitkering als volgt veranderd (zie Tabel 2-3). Tijdens de eerste drie maanden van werkloosheid wordt de uitkering berekend op basis van een hoger berekeningspercentage: 65% in plaats van 60%. Na één jaar werkloosheid gaat vervolgens de zgn. tweede periode van start die voortaan minimaal 2 maanden zal duren plus 2 maanden per jaar beroepsverleden als loontrekkende tot maximaal 36 maanden of drie jaar. Deze periode wordt opgesplitst in twee deelperioden. De eerste en de tweede deelperiode duren respectievelijk maximaal 12 en 24 maanden. In de tweede deelperiode daalt het uitkeringsbedrag alle zes maanden met een bedrag gelijk aan één vijfde van het verschil tussen het bedrag dat van toepassing was aan het begin van de tweede periode enerzijds en de minima voor gezinshoofden en alleenstaanden of het forfait voor samenwonenden anderzijds. In de derde periode, na in totaal maximaal 48 maanden, wordt vervolgens enkel meer het minimum- of het forfaitbedrag uitgekeerd⁸.

Sommige werklozen werden van bij aanvang uitgesloten van de hervorming. De werklozen die in oktober 2012 al minstens 1 jaar werkloos waren en a) ofwel een minimumuitkering ontvingen, b) ofwel 50 jaar of ouder waren en een anciënniteitstoeslag ontvingen, c) ofwel jonger dan 50 waren maar een beroepsverleden als loontrekkende hadden van 20 jaar of meer werden uitgesloten van de hervorming. Ook individuen die in oktober 2012 reeds een blijvende arbeidsongeschiktheid hadden van 33% of meer, zoals vastgesteld volgens de RVA-geneesheer, werden niet aan de hervorming onderworpen.

Andere werklozen zullen niet noodzakelijk alle verminderingen van hun uitkering ondergaan omdat in sommige gevallen de uitkering gefixeerd wordt in de tijd. Voor de werklozen die na oktober 2012 ofwel de leeftijd van 55 jaar bereiken, ofwel 33% of meer arbeidsongeschikt worden, zoals vastgesteld door de RVA-geneesheer, ofwel een beroepsverleden als loontrekkende van 20 jaar of meer kunnen aantonen⁹, zal de uitkering gefixeerd worden in de tweede periode. Het moment van fixering is ofwel de start van de tweede periode (in geval van het beroepsverleden) ofwel het moment waarop het voorval zich voor doet (i.e. 55 jaar worden of arbeidsongeschikt worden).

Er kan ook aangestipt worden dat voor alle werkloze gezinshoofden en alleenstaanden die op het ogenblik van de invoering langer dan één jaar werkloos zijn, gedaan wordt alsof ze slechts één jaar werkloos zijn: de 'teller' van de tweede periode wordt voor hen, bij aanvang van de nieuwe degressiviteitsregels, terug op nul gezet. Hun uitkeringsbedrag kan bijgevolg ten vroegste pas vanaf maart 2013, na vier maanden, worden verminderd wanneer het beroepsverleden slechts één jaar bedraagt.

Tenslotte wordt als gevolg van de hervorming ook de leeftijd voor het recht op een anciënniteitstoeslag opgetrokken van 50 naar 55 jaar. Verder blijven de principes voor de toekenning van de toeslag gelijkwaardig aan het voorheen toegepaste systeem (zie Tabel 2-2). Deze toeslageregels worden wel toegepast op uitkeringen die het aangepaste tijdsprofiel volgen van de werklozen zonder recht op anciënniteitstoeslag (zie Tabel 2-3).

⁸ Een terugkeer naar de eerste periode is voor een gerechtigde pas mogelijk wanneer hij het werk als (voltijdse) werknemer heeft hervat voor een periode van minstens 12 maanden gedurende de voorafgaande referentieperiode van achttien maanden (zie Put en Verderyn, 2013, blz. 574-575). Vóór de hervorming bedroeg de referentieperiode 15 maanden.

⁹ Het vereiste aantal jaren beroepsverleden zal jaarlijks met één jaar worden verhoogd tot 25 jaar (vanaf november 2017).

Tabel 2-3: Beknopt overzicht van de werkloosheidsuitkering na de hervorming, zonder anciënniteitstoelage, maandbedragen, bedragen in prijzen van februari 2012

	Berekenings- percentage (1)	Minimum- bedrag	Maximum- bedrag	Verskil (in %) Min - Max
Samenwonende met gezinslast				
1ste periode:				
- 1ste tot 3de maand	65%	1.090,70	1.541,02	41%
- 4de tot 6de maand	60%	1.090,70	1.422,46	30%
- 7de tot 12de maand	60%	1090,70	1325,74	22%
2de periode:				
(2 maanden plus 2 maanden per jaar in loondienst)				
- 13de tot max. 24ste maand (fase 2A en 2B)	60%	1.090,70	1.238,90	14%
- eventueel 25ste tot 30ste maand (fase 21)		1.090,70	1.209,26	11%
- eventueel 31ste tot 36ste maand (fase 22)	(2)	1.090,70	1.179,62	8%
- eventueel 37ste tot 42ste maand (fase 23)		1.090,70	1.149,98	5%
- eventueel 43ste tot 48ste maand (fase 24)		1.090,70	1.120,34	3%
3de periode:				
(onbepaalde duur)	-	1.090,70		0%
Alleenwonende				
1ste periode:				
- 1ste tot 3de maand	65%	916,24	1.541,02	68%
- 4de tot 6de maand	60%	916,24	1.422,46	55%
- 7de tot 12de maand	60%	916,24	1325,74	45%
2de periode:				
(2 maanden plus 2 maanden per jaar in loondienst)				
- 13de tot max. 24ste maand (fase 2A en 2B)	55%	916,24	1.110,98	21%
- eventueel 25ste tot 30ste maand (fase 21)		916,24	1.071,98	17%
- eventueel 31ste tot 36ste maand (fase 22)	(2)	916,24	1.032,98	13%
- eventueel 37ste tot 42ste maand (fase 23)		916,24	994,24	9%
- eventueel 43ste tot 48ste maand (fase 24)		916,24	955,24	4%
3de periode:				
(onbepaalde duur)	-	916,24		0%
Samenwonende zonder gezinslast				
1ste periode:				
- 1ste tot 3de maand	65%	686,92	1.541,02	124%
- 4de tot 6de maand	60%	686,92	1.422,46	107%
- 7de tot 12de maand	60%	686,92	1325,74	93%
2de periode:				
(2 maanden plus 2 maanden per jaar in loondienst)				
- 13de tot max. 24ste maand (fase 2A en 2B)	40%	686,92	826,02	20%
- eventueel 25ste tot 30ste maand (fase 21)		646,36	757,64	17%
- eventueel 31ste tot 36ste maand (fase 22)	(2)	605,80	686,26	13%
- eventueel 37ste tot 42ste maand (fase 23)		564,98	620,62	10%
- eventueel 43ste tot 48ste maand (fase 24)		524,42	552,24	5%
3de periode:				
(onbepaalde duur)	-	483,86		0%

Noot 1: Het percentage dat bij de berekening van het uitkeringsbedrag van toepassing is op het brutoloon dat begrensd is op 2.371 euro voor maand 1 t.e.m. 6, op 2.210 euro voor maand 7 t.e.m. 12, en op 2.065 euro vanaf 13de maand. In het geval van de alleenwonende (zonder anciënniteitstoelage) bedraagt de loongrens vanaf de 13de maand 2.020 euro.

Noot 2: Het uitkeringsbedrag in fase 2A en 2B wordt alle zes maanden verminderd met een bedrag gelijk aan één vijfde van het verschil met het minimumbedrag voor gezinshoofden en alleenstaanden en het (gewoon) forfait voor samenwonenden.

2.4 Effecten op het tijdsprofiel van de uitkeringen

Hierboven konden we vaststellen dat reeds vóór de hervorming de Belgische werkloosheidsuitkeringen een zeker 'degressief' karakter hadden. Zo nam het uitkeringsbedrag voor alleenstaanden en samenwonenden (zonder gezinslast) na één jaar werkloosheid matig tot sterk af door toepassing van een lager vervangingspercentage op het (begrensde) laatst verdiende loon, respectievelijk 55% en 40% in plaats van 60%. Ook gedurende het eerste jaar werkloosheid kon de werkloosheidsuitkering dalen wanneer na 6 maanden de uitkering aan een lager loonplafond werd herberekend. De hervorming heeft de bestaande degressiviteit verder versterkt en veralgemeend door 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 brutoloon een hoger vervangingspercentage toe te passen, namelijk 65% in plaats van 60%. *Ten tweede* dalen de uitkeringsbedragen na één jaar werkloosheid voortaan sterker met de duur van de werkloosheid, al dan niet geleidelijk, tot het minimum- of forfaitbedrag bereikt is. Grafiek 2-2 en Grafiek 2-3 illustreren deze wijzigingen en geven ons meer duiding over hoe vóór en na de hervorming de uitkeringen evolueren met de uitkeringsduur en welke elementen hierbij belangrijk zijn. De bedragen zijn eveneens uitgedrukt in prijzen van februari 2012.

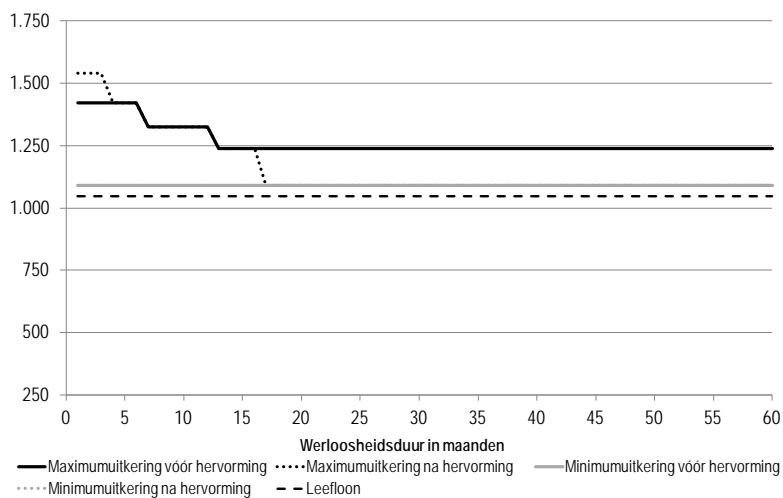
Deze grafieken geven per gezinssituatie het tijdsprofiel weer van het maximum- en het minimumbedrag vóór en na de hervorming, respectievelijk voor uitkeringsgerechtigden met een *kort* beroepsverleden van anderhalf jaar en een *lang* beroepsverleden van vijftien jaar. Hierbij veronderstellen we eveneens dat de gerechtigde jonger is dan 55 jaar en arbeidsgeschikt is (of tenminste géén arbeidsongeschiktheid kent van meer dan 33%, zoals vastgesteld door de RVA geneesheer) zodat hij of zij valt onder de nieuwe degressiviteitsregels die na één jaar werkloosheid van toepassing zijn. Telkens is ook het leefloon opgenomen om het verschil met de minimumuitkering te geven. We overlopen kort de verschillende elementen die vóór en na de hervorming in meer of mindere mate op het verloop van de uitkeringen wegen.

Een eerste element is *het niveau van de uitkering* (of dat van het vroeger loon op basis waarvan de uitkering is vastgesteld). Na de hervorming evolueert elke uitkering, ongeacht het uitkeringsniveau, naar het minimum- of forfaitbedrag. Dit heeft tot gevolg dat hoe hoger de uitkering bij aanvang, hoe sterker de daling na verloop van tijd wordt. Ook het aantal 'sprongen' hangt ermee samen, gaande van géén enkele (cf. het minimumbedrag bij een gezinshoofd en een alleenstaande) tot maximaal acht (cf. het maximumbedrag). Vóór de hervorming bleef het uitkeringsbedrag voor gezinshoofden en alleenstaanden die langer dan één jaar werkloos waren ongewijzigd. Voor samenwonenden die langer dan één jaar werkloos waren, was dit niet het geval. Zij vielen, ongeacht het uitkeringsniveau, na afloop van de tweede periode terug op een forfait dat lager lag dan het minimumbedrag dat uitgekeerd werd in het eerste jaar werkloosheid en de tweede periode.

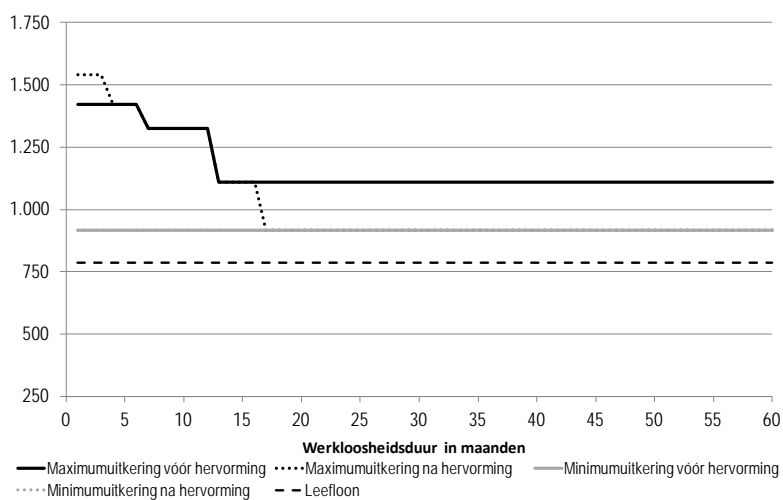
Een tweede element dat speelt, is *het gezinsstatuut*. Door de verschillen in het minimum- of forfaitbedrag verschillen ook de verliezen die de verschillende statuten finaal – na afloop van de tweede periode – laten optekenen. Naargelang het uitkeringsniveau varieert het verlies sinds de hervorming van 0% tot 29% voor een gezinshoofd, van 0% tot 41% voor een alleenstaande, van 30% tot 69% voor een samenwonende. Vóór de hervorming liepen de verliespercentages voor een gezinshoofd of een alleenstaande niet verder op dan resp. 13% en 22%, d.i. na één jaar werkloosheid. Voor een samenwonende verandert de hervorming dan weer weinig aan het uiteindelijke verlies. Voor hen kon het verlies reeds vóór de hervorming oplopen tot 66%. Wel treedt het verlies nu sneller op. Dit verlies wordt, zowel vóór als na de hervorming, grotendeels na één jaar werkloosheid gerealiseerd wanneer het berekeningspercentage, toegepast op het laatst verdiende loon met één derde afneemt van 60% naar 40%.

Grafiek 2-2: Tijdsprofiel van de minimum- en maximumuitkering, vóór en na hervorming, voor een werkloze met een beroepsverleden van 1,5 jaar, bedragen in prijzen van februari 2012

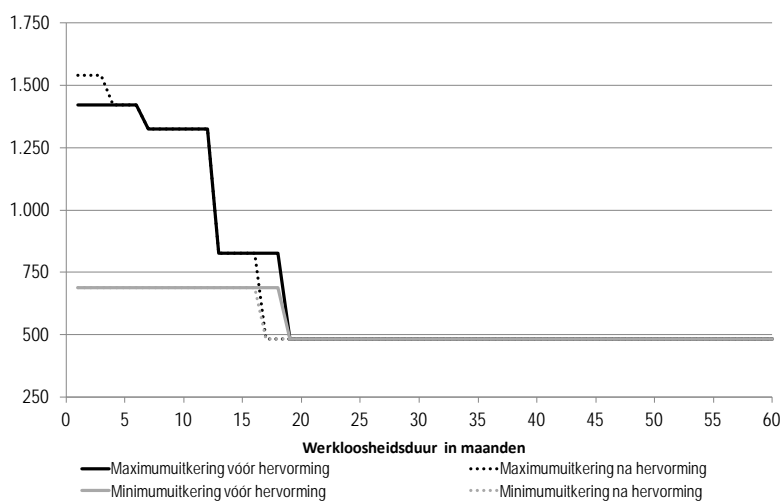
A. Samenwonende MET gezinslast



B. Alleenwonende

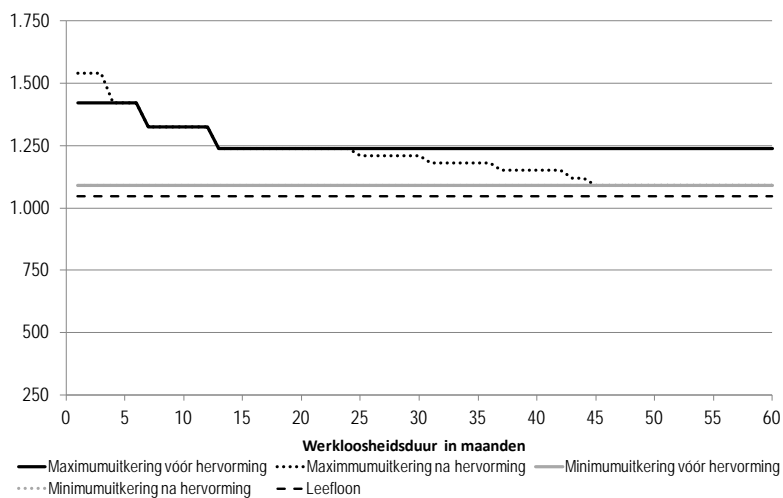


C. Samenwonende ZONDER gezinslast

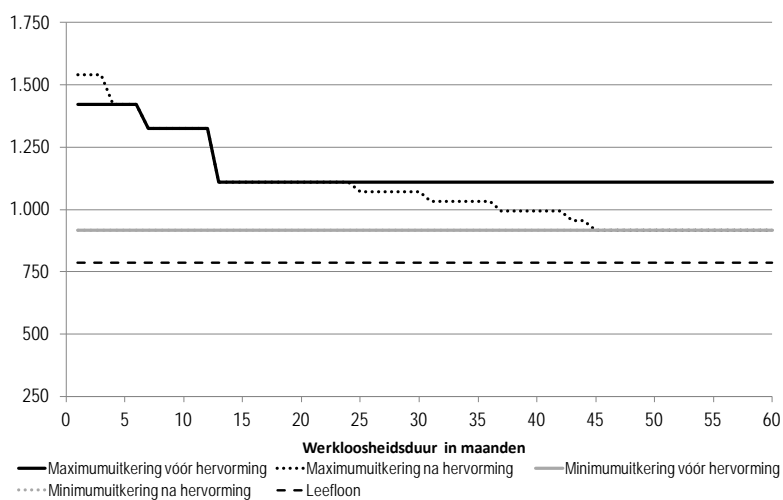


Grafiek 2-3: Tijdsprofiel van de minimum- en maximumuitkering, vóór en na hervorming, voor een werkloze met een beroepsverleden van 15 jaar, bedragen in prijzen van februari 2012

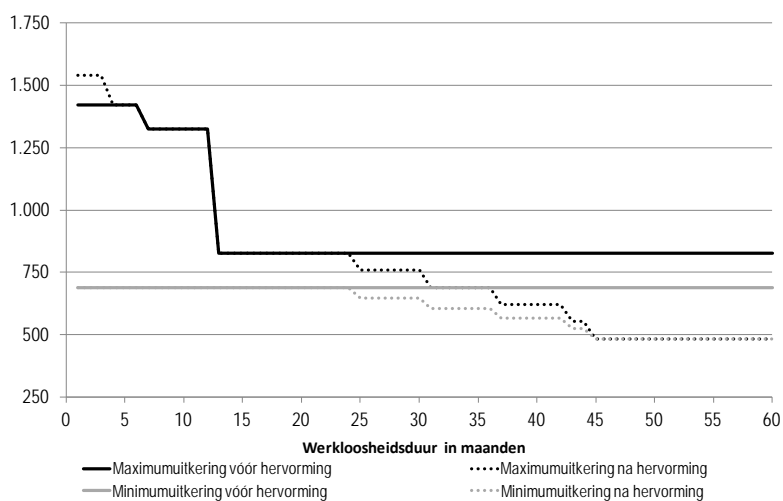
A. Samenwonende MET gezinslast



B. Alleenwonende



C. Samenwonende ZONDER gezinslast



Een derde en laatste element dat bepalend is voor het tijdsprofiel van de uitkering, is *het beroepsverleden*. Na één jaar werkloosheid gaat de zgn. tweede periode van start. Na de hervorming duurt die minimaal 2 maanden plus 2 maanden per jaar beroepsverleden tot maximaal 36 maanden of drie jaar. Deze periode wordt vervolgens opgesplitst in twee deelperioden. De eerste en de tweede deelperiode duren respectievelijk maximaal 12 en 24 maanden. In de tweede deelperiode daalt het uitkeringsbedrag alle zes maanden met een bedrag gelijk aan één vijfde van het verschil tussen het bedrag dat van toepassing was aan het begin van de tweede periode en het bodembedrag. In de derde periode, na in totaal maximaal 48 maanden (d.i. bij een beroepsverleden van 17 jaar of meer), wordt het minimum- of forfaitbedrag uitgekeerd. Deze bepalingen houden in dat hoe korter het beroepsverleden, hoe minder 'sprongen' het uitkeringsgedrag maakt, hoe sneller de uitkeringsgerechtigde terugvalt op het bodembedrag. Dit blijkt duidelijk als we de tijdsprofielen in Grafiek 2-2, bij een beroepsverleden van anderhalf jaar, vergelijken met die in Grafiek 2-3, bij een beroepsverleden van vijftien jaar. In het eerste geval valt de uitkeringsgerechtigde na 16 maanden werkloosheid terug op het bodembedrag, in het tweede geval pas na 44 maanden. Vóór de hervorming was het beroepsverleden alleen van tel voor de samenwonende bij de bepaling van zijn of haar tweede periode, zijnde 3 maanden per jaar beroepsverleden tegenover nu slechts 2 maanden meer per jaar beroepsverleden (en beperkt tot in totaal 48 maanden werkloosheid).

Samenvattend kunnen we stellen dat het tijdsprofiel van de uitkering na de hervorming (nog) sterker is geïndividualiseerd. Meer dan voorheen treden tussen gerechtigden verschillen op in de evolutie van het uitkeringsbedrag naargelang de verschillen in het oorspronkelijk uitkeringsniveau, het gezinsstatuut, het beroepsverleden, de leeftijd en de graad van arbeidsongeschiktheid. Hierbij rijst de vraag in hoeverre de gerechtigde zicht heeft op het tijdsprofiel van zijn uitkering. Het is alvast een eerste bedenking die we kunnen maken bij deze hervorming. Worden de uitkeringsgerechtigden voldoende geïnformeerd over hun uitkeringsrechten en hoe die evolueren met de uitkeringsduur? Voldoende informatie op *individuele* basis lijkt onontbeerlijk voor het welslagen van de hervorming. Wanneer het opzet van de hervorming erin bestaat om werklozen aan te zetten hun gedrag te veranderen (d.i. sneller werk zoeken en aanvaarden) door hun uitkeringen 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. Ter vergelijking, in de opvolging van de werkloze, en zijn inspanningen om werk te zoeken, stuurt de RVA een informatiebrief die de werkloze herinnert¹⁰ aan de verplichting om actief mee te werken met de begeleidingsacties die door de dienst voor arbeidsbemiddeling worden voorgesteld en om actief werk te zoeken. Deze brief vermeldt tevens wanneer hij voor een eerste evaluatiegesprek wordt opgeroepen, d.i. in principe acht maanden na ontvangst van de brief.

¹⁰ Reeds bij het indienen van een uitkeringsaanvraag informeert de uitbetalingsinstelling (d.i. vakbond of Hulpkas voor werkloosheidsuitkeringen) de werkloze over de opvolgingsprocedure en zijn rechten en plichten in het kader van deze procedure.

3 De betekenis van de hervorming

In deze sectie belichten we de hervorming vanuit een dubbele invalshoek. We gaan eerst kort in op de economische theorie van de «optimale» werkloosheidsverzekering en de argumenten die ze aanreikt voor een *dalend* tijdsprofiel van de uitkeringen en confronteren dit met wat we in de praktijk vaststellen. Vervolgens bespreken we hoe de recente hervorming zich verhoudt ten opzichte van het beleid dat de voorbije jaren is gevoerd in de strijd tegen langdurige werkloosheid.

3.1 Economische betekenis – Naar een « optimale » werkloosheidsverzekering?

Zoals we in de inleiding reeds aangaven, wordt het hervormingsdebat over de werkloosheidsverzekering gekenmerkt door een spanningsveld. Enerzijds, heeft de werkloosheidsverzekering als opzet bij jobverlies het gederfde loon te herstellen zodat wie onvrijwillig werkloos is niet in armoede valt en enigszins in staat is zijn verworven levensstandaard te behouden. Anderzijds, wil men wie werkt ook voldoende belonen. Vanuit die optiek dient het verschil tussen een werkloosheidsuitkering en een arbeidsinkomen groot genoeg te zijn om werklozen te motiveren snel terug aan de slag te gaan. Bij *langdurige* werkloosheid stelt dit afruilprobleem zich des te scherper.

In de omvangrijke empirische literatuur¹¹ tekent zich inderdaad een consensus af dat het uitkeringsniveau en tevens de potentiële uitkeringsduur een negatief effect hebben op de werkloosheidsduur. Ook andere aspecten van de werkloosheidsverzekering, zoals de toegangsvoorwaarden, zouden een effect kunnen hebben op de werkloosheidsduur, al is hier weinig empirische ondersteuning voor te vinden. Over de orde van grootte van de negatieve effecten is geen eensgezindheid. Dat de resultaten tussen landen verschillen is niet zo verrassend. Naast de verschillen in uitkeringsrechten treden immers ook andere institutionele verschillen op tussen landen die evenzeer een belangrijke rol spelen, in het bijzonder op het gebied van het actief arbeidsmarktbeleid (m.n. de begeleiding en opvolging van werklozen, zie verder), de fiscaliteit, de loonvorming, etc. (zie bijv. het literatuuroverzicht van Arpaia en Mourre, 2005).

Opvallend is dat voor wat België betreft er weinig empirisch onderzoek bestaat naar de 'ontmoedigingseffecten' van de werkloosheidsverzekering hoewel het beleidsdebat hierover toch al lang loopt. In dat opzicht zou het opportuun zijn om hier in de toekomst meer academisch onderzoek rond te verrichten. De studie van Dor e.a. (1997) is de enige studie die we tot dusver hebben kunnen terugvinden. Op basis van tijdreeksgegevens voor de periode van 1961 tot 1991 wijst deze studie op een sterk negatief effect van het uitkeringsniveau - gedefinieerd als de verhouding tussen de gemiddelde werkloosheidsuitkering en het gemiddeld brutoloon - op de uitstroom van werklozen. Bepaalde kenmerken van de Belgische werkloosheidsverzekering lenen zich nochtans voor nader onderzoek. Bijvoorbeeld, in welke mate zorgt het lager vervangingspercentage na één jaar werkloosheid voor samenwonenden *zonder* gezinslast voor een toename in de uitstroom en stellen we hierbij verschillen vast naargelang de individuele karakteristieken?

¹¹ Voor een literatuuroverzicht zie Tatsiramos en van Ours (2012), Krueger en Meyer (2002), Holmlund (1998), Atkinson en Micklewright (1991).

Degressiviteit in theorie

De 'ontmoedigingseffecten' die de werkloosheidsverzekering met zich meebrengt, heeft menig arbeids-econoom er toe gebracht na te denken over hoe de werkloosheidsverzekering het best kan worden ingericht, zodat ze deze 'ontmoedigingseffecten' tot een minimum herleidt en tegelijk zoveel mogelijk inkomenszekerheid geeft aan wie zijn job verliest. We kunnen hierbij verwijzen naar de theorieën rond de « optimale » werkloosheidsverzekering, in het Engels bekend als de '*optimal unemployment insurance design*' (voor een overzicht zie o.a. Tatsiramos en van Ours, 2012, en Fredriksson en Holmlund, 2003). Het idee om de werkloosheidsuitkering 'degressief' te maken, dus die te laten dalen met de werkloosheidsduur, komt in deze literatuur uitgebreid aan bod.

De achterliggende gedachtegang is dat door de uitkeringen te verminderen de werkloze anticipeert op dit toekomstige verlies door vandaag al intensiever werk te zoeken en mogelijk werk te vinden vooraleer de vermindering van de uitkering effectief optreedt. Aangezien de werkloze zo sneller het werk hervat, ligt zijn behoefte aan inkomenszekerheid vooral op korte termijn. Hogere uitkeringen bij aanvang van de werkloosheid komen hier net aan tegemoet en beperken dus het verlies aan verzekering. Op deze basislogica zijn in de literatuur echter heel veel bedenkingen geformuleerd. Sommige ervan verfijnen het idee van dalende werkloosheidsuitkeringen, anderen gaan er zelfs tegen in. Het is hier niet de bedoeling een exhaustief overzicht te geven, wel geven we (selectief) twee illustraties mee.

Zo wijst Van der Linden (2003) er op dat de populatie werklozen in realiteit niet homogeen is. De *intrinsieke* kansen om uit te stromen verschillen o.a. naargelang het scholingsniveau waardoor ook de noden aan inkomenszekerheid verschillen. In de mate van het mogelijke kan het daarom wenselijk zijn om het tijdsprofiel van de uitkeringen te differentiëren naargelang het scholingsniveau, door bijv. voor laaggeschoolden een langere periode van hoge uitkeringen te voorzien. Los van het tijdsprofiel van de uitkeringen worden werklozen in realiteit ook gestimuleerd om zoekinspanningen te leveren door hen op te volgen en hen bij onvoldoende inspanningen te sanctioneren (door de uitkering te verminderen of te schorsen). Dit drukt enigszins de noodzaak om uitkeringen degressief te maken.

Een andere vraag is natuurlijk welk van beide incentiefmechanismen verkozen moet worden (zie Fredriksson en Holmlund (2005) voor een theoretische analyse). Spinnewijn (2013, forthcoming) merkt hieromtrent op dat enquêtes aangeven dat werklozen in belangrijke mate overschatten hoe snel of gemakkelijk ze opnieuw een job zullen vinden (zowel in goede als in slechte economische tijden), terwijl ze het belang van hun eigen zoekacties voor hun wedertewerkstellingskansen eerder onderschatten. Dit heeft tot gevolg dat dalende, of zelfs uitdovende, uitkeringen bij langdurige werkloosheid hen minder afschrikt en hen niet of nauwelijks aanzet om onmiddellijk na jobverlies intensief werk te zoeken en te aanvaarden. Een beleid dat de klemtoon eerder legt op het beter informeren, begeleiden en opvolgen van werklozen, geniet dan misschien de voorkeur.

Degressiviteit in realiteit

In de wereld vinden we geen werkloosheidsstelsels waarbij de uitkeringen monotoon met de werkloosheidsduur dalen, wel stellen we een trapsgewijze daling vast, vaak bestaand uit slechts twee periodes: ten eerste, de periode waarin de werkloze kan rekenen op de werkloosheidsverzekering en ten tweede, wanneer zijn verzekeringsrechten uitgeput zijn, de periode waarin hij na een inkomens- en/of behoef-

tentoets kan terugvallen op de werkloosheids*bijstand* (met lagere uitkeringen)¹². In dit laatste geval betekent 'degressiviteit' dus eigenlijk het in de tijd beperken van de uitkeringen in de werkloosheids*verzekering*. Bovendien als we dan al enige trapsgewijze degressiviteit in de werkloosheids*verzekering* vaststellen, kan die (gedeeltelijk) worden gecompenseerd door een toename van aanvullende *inkomensgebonden* uitkeringen zoals een huisvestingstoelage en een toeslag op de universele kinderslag. Dit laatste werd geïllustreerd in een documentatienota van het secretariaat (2012) waarin het Belgisch werkloosheidsstelsel (van vóór de hervorming) vergeleken werd met dat in de buurlanden.

Wat de 'tweetraps' degressiviteit betreft, weten we uit de literatuuroverzichten dat de kans dat de werkloze terug aan de slag gaat toeneemt op het ogenblik dat hij op het punt staat zijn (verzekerings-)uitkering te verliezen. Wanneer hij dreigt de maximale uitkeringsduur te overschrijden en vervolgens slechts op *bijstand*, met lagere uitkeringsbedragen, terugvalt. Een belangrijke vraag met het oog op de evaluatie van de recente hervorming van de Belgische werkloosheids*verzekering* is of we deze resultaten kunnen veralgemenen naar een degressief systeem dat meer dan twee trappen telt. Aangezien er in realiteit weinig voorbeelden zijn van 'meertrapse' degressiviteit, verwachten we ook weinig empirische evidentie. Dit is inderdaad het geval, met uitzondering weliswaar van één studie (Dormont e.a., 2001) die de effecten op de wedertewerkstellingskansen van werklozen evalueert van de *Allocation unique dégressive*. Dit systeem werd in 1992 in Frankrijk ingevoerd en in 2001 terug afgevoerd. Deze hervorming hield een overstap in van een tweetraps naar een (ingewikkeld) meertraps systeem waarbij het uitkeringsbedrag sneller, doch tegelijk meer geleidelijk (d.i. om de vier maanden), daalde tot het bodembedrag bereikt was. In globo is de evaluatie van de effecten op de wedertewerkstellingskansen van werklozen negatief. Daar waar in het oorspronkelijk tweetrapsstelsel nog een toename van de wedertewerkstellingskans op te tekenen viel bij de overgang van de basisuitkering (*Allocation de base*), berekend o.b.v. het laatst verdiende loon, naar een forfait (*Allocation de fin de droits*)¹³, valt die in het nieuwe meertrapsstelsel niet meer vast te stellen. Deze studie leert ons dat dalende werkloosheidsuitkeringen niet 'automatisch' de wedertewerkstelling van werklozen versnellen, maar dat de modaliteiten volgens dewelke die uitkeringen dalen hierin belangrijk zijn.

3.2 Politieke betekenis – Langdurige strijd tegen langdurige werkloosheid

Dat de Belgische werkloosheids*verzekering* 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. In het voorbije decennium heeft het discours van de *actieve welvaartsstaat* (zie bijv. Vandenbroucke, 2013), voor wat betreft de aanpak van de problematiek van *langdurige* werkloosheid, zich vertaald in twee beleidspistes. De eerste beleidspiste 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. De tweede beleidspiste stuurt aan op het *financieel* aantrekkelijker maken van werken en zorgt er dus voor dat werklozen voldoende baat bij hebben om terug aan de slag te gaan. We schetsen hier *kort* hoe beide beleidspistes werden ingevuld en tot welke resultaten die hebben geleid. Vervolgens koppelen we dit terug aan de recente hervorming en bespreken we de politieke betekenis hiervan.

¹² Voor een overzicht van de verschillende werkloosheids- en andere uitkeringsstelsels in de Europese Unie verwijzen we naar het *Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC) dat gecoördineerd wordt door de Europese Commissie, zie: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en>.

¹³ Deze toename van de wedertewerkstellingskansen was meer uitgesproken bij werklozen met een hoog laatst verdiende loon (en dito basisuitkering).

Werklozen meer opvolgen en begeleiden

Op initiatief van de federale regering werd in 2004 de controle door de RVA op de beschikbaarheid van de uitkeringsgerechtigde werklozen voor de arbeidsmarkt op twee punten versterkt. *Ten eerste*, heeft een samenwerkingsakkoord met de Gewesten en Gemeenschappen ervoor gezorgd dat de RVA via elektronische uitwisseling meer systematisch informatie ontvangt van de regionale tewerkstellingsdiensten (VDAB, FOREM en ACTIRIS) omtrent weigeringen van passende dienstbetrekkingen, weigeringen van deelname aan voorgestelde opleidingsinitiatieven, afwezigheid bij oproeping, etc. Zo kan de RVA effectief optreden ten aanzien van werklozen die in gebreke blijven door sancties op te leggen zoals het tijdelijk schorsen of verminderen van de uitkering. *Ten tweede*, is de RVA sindsdien *zelf* belast met de controle van de zoekinspanningen naar werk door de werkloze. Deze opvolging houdt in dat de RVA na een bepaalde uitkeringsduur – 7 maanden voor min-25-jarigen, 13 maanden voor plus-25-jarigen – een verwittigingsbrief stuurt en dat vervolgens na acht maanden een eerste evaluatiegesprek plaatsvindt, mogelijks gevolgd door een tweede en/of derde gesprek als de zoekinspanningen ontoereikend worden gevonden (d.i. telkens na vier maanden). Een vermindering of schorsing van de uitkering kan bij een negatieve evaluatie pas na het tweede gesprek worden opgelegd. Deze nieuwe opvolgingsprocedure blijft bovendien beperkt tot de uitkeringsgerechtigde werklozen jonger dan vijftig jaar¹⁴. Daarnaast hebben de regionale tewerkstellingsdiensten de begeleiding van de werkloze in zijn zoektocht naar een job uitgebreid, bijvoorbeeld door hem sollicitatietraining te geven, een opleiding voor te stellen, vacatures aan te bieden die beter aansluiten bij zijn interesses en competenties, etc.¹⁵

Belangrijk om op te merken is tevens dat samen met de stapsgewijze invoering van de nieuwe opvolgingsprocedure¹⁶ ook het zgn. 'artikel 80' van de werkloosheidsregelgeving geleidelijk is 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 (zie hierover Palsterman, 2003). In die zin brak de hervorming met het verleden.

Een belangrijke vraag bij deze hervorming is natuurlijk wat ze heeft betekend voor de overgang naar werk. Zijn werklozen sneller aan het werk door de activering van het zoeken? Een evaluatie door Cockx e.a. (2011a, 2011b) heeft getoond dat voor 25 tot 30 jaar oude uitkeringsgerechtigde werklozen dankzij de opvolging de overgang naar werk wel degelijk is toegenomen, en dit grotendeels zelfs vóór de evaluatiegesprekken effectief hebben plaatsgevonden en sancties desgevallend werden opgelegd. De verwittiging alleen al dat de werkloze gecontroleerd zal worden, verhoogt blijkbaar zijn zoekinspanningen en leidt zo tot meer werkhervattingen. Wel is het zo dat de opvolging vooral effectief is daar waar er voldoende openstaande betrekkingen beschikbaar zijn. In dat geval is de controle doeltreffender voor laag- dan voor hooggeschoolden. Wanneer weinig vacatures open staan, lijkt de controle vooral de wedertewerkstelling van hooggeschoolden te stimuleren.

¹⁴ Merk ook op dat voor jongere werklozen met een *wachuitkering* (sinds 1 januari 2012 de *inschakelingsuitkering*) een bijzondere opvolgingsprocedure is voorzien. Voor meer informatie, zie Put en Verdeyen (2013, blz. 631-633).

¹⁵ Voor een meer gedetailleerde beschrijving verwijzen we de geïnteresseerde lezer door naar bijv. Cockx e.a. (2007).

¹⁶ Vanaf juli 2004 voor min-30-jarigen, vanaf juli 2005 voor min-40-jarigen en vanaf juli 2006 voor de min-50-jarigen.

Naast deze evaluatie formuleerden de auteurs ook enkele bedenkingen bij de nieuwe opvolgingsprocedure. Misschien wel de belangrijkste bedenking is dat, hoewel de opvolging de overgang naar werk voor een individuele werkloze soms in sterke mate heeft bevorderd, dit maar in beperkte mate de algemene evolutie van de werkloosheid heeft beïnvloed. Hun analyse wees uit dat de significante daling van de werkloosheid tussen 2004 en 2008 vooral volgde uit de verbetering van de conjunctuur in deze periode. Ze besloten dat in deze vorm de opvolging van werklozen slechts een beperkt onderdeel van het werkgelegenheidsbeleid¹⁷ is, gezien het relatief gering aantal werklozen waarop de opvolging van toepassing is. De opvolgingsprocedure gaat immers pas in een laat stadium van start: de meeste werklozen, met name deze die ouder zijn dan 25 jaar, krijgen pas een 'verwittiging' na een werkloosheidsduur van 13 maanden, 8 maanden later eventueel gevolgd door een eerste evaluatiegesprek.

Ondertussen heeft de federale regering beslist om vanaf 1 januari 2013 de werklozen op te volgen tot 55 jaar in plaats van 50 jaar. Voorts vermeldt het federaal regeerakkoord ook de intentie om de controle van de zoekinspanningen sneller van start te laten gaan¹⁸. De bedoeling is om de controletermijnen met de helft te verminderen. Op die manier zouden de effecten van de opvolgingsprocedure op een grotere groep werklozen kunnen doorwerken. De Zesde staatshervorming voorziet ook dat vanaf 2015 de Gewesten de volledige beslissings- en uitvoeringsbevoegdheid verwerven om de beschikbaarheid van de werklozen te controleren en de daarbij horende sancties op te leggen. Het wetgevend kader blijft evenwel federaal.

Werk lonend maken

Om werklozen aan te moedigen sneller werk te zoeken en te aanvaarden zijn in het voorbije decennium, naast de nauwere opvolging en begeleiding, ook maatregelen getroffen die werk lonender moeten maken en gaan derhalve financiële vallen in de werkloosheid tegengaan. Hierbij onderscheiden we enerzijds de maatregelen die gericht zijn op het verlagen van de (para)fiscale lasten op arbeid, in het bijzonder op de laagste lonen, zodat de werkende netto meer overhoudt en anderzijds de maatregelen die ervoor zorgen dat werklozen die het werk hervatten niet meteen al hun uitkeringen (en/of die van andere gezinsleden) verliezen of hogere inkomensaanvullende uitkeringen kunnen ontvangen.

De eerste groep van maatregelen had eigenlijk een ruimer oogmerk dan alleen de strijd tegen financiële werkloosheidsvallen en beoogde eveneens de koopkracht van de werknemers te verhogen. De effecten van (para)fiscale veranderingen op de koopkrachtevolutie van nettolonen zijn eerder belicht in documentatienota's van het secretariaat (2010a, 2010b, 2013). De resultaten voor typegezinnen tonen dat het *nettoloon* tegen vaste prijzen van alle werknemers - ongeacht de gezinssamenstelling en het loonniveau - sinds 1996 zelfs zou zijn gestegen als het *brutoloon* slechts de ontwikkeling van de consumptieprijzen zou hebben gevolgd. De koopkrachttoename is weliswaar het sterkst voor de laagste lonen. Dit is vooral het gevolg van de vermindering van de persoonlijke sociale bijdragen voor werknemers met een laag loon. Deze vermindering werd in 2000 ingevoerd en werd aanvankelijk beperkt in de tijd. Vanaf 2005 werd het systeem verlengd voor onbepaalde tijd en herdoopt tot de 'werkbonus'. Tegelijk werd een hoger bedrag van vermindering ingevoerd. Later werd de werkbonus geregeld uitgebreid en verhoogd. Het principe dat het verminderingsbedrag geleidelijk afneemt naarmate het loon toeneemt, werd wel steeds behouden. Eind 2012 genoten volgens de statistieken van de RSZ, in voltijdse equivalenten, 35,8% van de werknemers van de private en publieke sector van de werkbonus of ruim

¹⁷ Zo maken ook maatregelen die veeleer de arbeidsvraag stimuleren, zoals de verminderingen van de werkgeversbijdragen, deel uit van het werkgelegenheidsbeleid.

¹⁸ Voor werkloze schoolverlaters heeft de federale regering trouwens reeds beslist dat vanaf 1 augustus 2013 hun zoekgedrag wordt opgevolgd tijdens de beroepsinschakelingstijd die voorafgaat aan de toelating tot het recht op inschakelingsuitkeringen. Twee evaluatiegesprekken zijn voorzien: in de loop van de 7^{de} en de 11^{de} maand van de beroepsinschakelingstijd.

één derde. In de vermelde documentatienota's wordt een meer exhaustief overzicht gegeven van de (para)fiscale veranderingen gedurende de periode van 1996 tot 2011.

Prominent in de *tweede* groep van maatregelen is het behoud van de verhoogde kinderbijslag wanneer de werkloze terug aan de slag gaat. Dit principe werd in 2007 verlengd tot maximaal twee jaar in plaats van zes maanden, tenminste als het gezinsinkomen het vastgelegde inkomensplafond niet overschrijdt. Een werkloze kan vanaf de zevende maand werkloosheid immers genieten van een toeslag op de gewone kinderbijslag. Deze maatregel wenst te vermijden dat een vroegtijdig verlies van deze toeslag bij wedertewerkstelling leidt tot financiële vallen in de werkloosheid. Een kleinere, gerichte maatregel die in dezelfde logica past is de verhoging in 2008 en 2010 van het plafond voor de beroepsinkomsten van de partner bij de toekenning van het statuut van samenwonende *met* gezinslast aan de uitkeringsgerechtigde werkloze. Zo verliest een werkloze minder snel zijn statuut als gezinshoofd wanneer zijn partner (deeltijds) gaat werken. Het verlies van dit statuut kan inderdaad leiden tot een lagere uitkering en derhalve de partner ontmoedigen aan de slag te gaan. Tegelijk houdt deze maatregel in dat de werkloze makkelijker het statuut van samenwonende *met* gezinslast verwerft als de partner geringe beroepsinkomsten heeft, aangezien het inkomensplafond minder snel overschreden wordt.

De recentste hervorming van de inkomensgarantie-uitkering (IGU) onder het regime van de deeltijdse werknemer met behoud van rechten behoort eveneens tot de *tweede* groep van maatregelen. Deze inkomensaanvullende uitkering beoogt werklozen die *deeltijds* gaan werken (tot 4/5 van een voltijdse betrekking) een inkomen te verschaffen dat minstens gelijk is aan de werkloosheidsuitkering en wordt als toeslag toegekend per gepresteerd uur. De voorwaarden houden onder andere in dat zij ingeschreven moeten zijn als voltijds werkzoekende en beschikbaar moeten zijn voor een voltijdse betrekking. Op die manier zou een deeltijdse wedertewerkstelling voor een werkloze financieel aantrekkelijk moeten zijn, wellicht vanuit de beleidsopvatting dat zo het contact met de arbeidsmarkt behouden blijft en dit een opstap kan zijn naar een *voltijdse* job. De onderzoeksbevindingen van Cockx e.a. (2010) wijzen inderdaad die richting uit. Hierbij valt evenwel op te merken dat de resultaten betrekking hebben op de periode 1998-2001 en dus géén rekening houden met de latere hervormingen. De IGU werd laatst in 2008 hervormd. Hierbij hebben wijzigingen in de berekening tot hogere uitkeringsbedragen geleid¹⁹. Deze hervorming komt zo tegemoet aan de forse daling van het IGU-bedrag die de vorige hervorming van 2005 met zich mee had gebracht en die toen als doel had de *voltijdse* tewerkstelling voldoende aantrekkelijk te houden voor werklozen die deeltijds terug aan de slag zijn gegaan en de IGU ontvingen. Sinds de hervorming van de IGU in 2008 verloopt het aantal deeltijdse werknemers met behoud van rechten en IGU volgens de statistieken van de RVA trouwens (opnieuw) in stijgende lijn: in 2012 bedroeg hun aantal 51.715 tegenover 48.001 in 2008 en 36.103 in 2000²⁰.

Of al deze maatregelen de werklozen *effectief* hebben gestimuleerd om terug aan de slag te gaan, is onduidelijk bij gebrek aan empirisch onderzoek. Wel is een studie van Dagsvik e.a. (2011) verschenen waarin op basis van *simulaties* de uitbreiding van de werkbonus in 2005 positief geëvalueerd werd. Vergelijkend met een belastingkrediet voor lage (activiteits-)inkomens onderstrepen de auteurs de voordelen van de werkbonus²¹. Zo heeft de vermindering van de sociale bijdragen een *onmiddellijk* effect op het inkomen, terwijl het belastingkrediet later pas bij de eindafrekening van de personenbelas-

¹⁹ Voor meer uitleg bij deze wijzigingen, zie CRB, Secretariaat (2009a, blz. 48).

²⁰ Van alle deeltijdse werknemers genoot eind 2012 slechts 4,6% de inkomensgarantie-uitkering. Het belang van dit regime is opmerkelijk groter wanneer die wordt afgemeten in procent van alle werkzoekende uitkeringsgerechtigde werklozen. Ongeveer 10% van deze groep is IGU-gerechtigd.

²¹ In 2002 werd het individueel belastingkrediet voor lage activiteitsinkomens ingevoerd. Drie jaar later is dit systeem voor werknemers in de privé-sector of daarmee gelijkgesteld, opgegaan in de werkbonus. Voor ambtenaren en zelfstandigen bleef het belastingkrediet behouden.

ting wordt verrekend. Door ook rekening te houden met de gepresteerde uren vermijdt de werkbonus bovendien dat er *deeltijdse* financiële vallen zouden ontstaan. Door gebruik te maken van het voltijds equivalent focust de maatregel ook op individuen met een laag verdienvermogen terwijl het belastingkrediet ook zou toegekend kunnen worden aan individuen met een hoog loon maar weinig uren werk.

Wat wel uitgebreid in kaart is gebracht, zijn de gevolgen van de maatregelen in de periode van 1999 tot 2008 op hoe lonend werk is voor werklozen (en leefloontrekkers) (zie Bogaerts, 2008 en CRB, Secretariaat, 2009). In deze typegevallenstudies werd nagegaan wat werklozen financieel te winnen (of te verliezen) hebben bij een voltijdse en halftijdse wedertewerstelling en hoe die meeropbrengsten zijn geëvolueerd. Hiertoe gingen de simulaties uit van verschillende veronderstellingen omtrent de gezinssituatie, de hoogte van de uitkering(en) en van het loon bij werkhervatting. We weerhouden hier alleen de hoofdboodschappen. Voor de *voltijdse* wedertewerstelling zijn de effecten van het geheel van maatregelen positief: anno 2008 is er weinig reden om aan te nemen dat het risico op financiële vallen wijdverspreid is, wat in een actualisering van de resultaten voor 2010 opnieuw is bevestigd (CRB, Secretariaat, 2011). Wel bestaat de kans nog dat in *specifieke* gevallen financiële vallen optreden, in het bijzonder bij de éénoudergezinnen die oververtegenwoordigd zijn in de langdurige werkloosheid. Voor de *halftijdse* wedertewerstelling is de evaluatie negatief: de relatieve meeropbrengsten blijven laag tot zeer laag. Meer uren werken zou overigens weinig meer opleveren. Deze resultaten houden echter géén rekening met de wijzigingen die in de IGU-regeling in de loop van 2008 hebben plaatsgevonden om de aantrekkelijkheid van de *deeltijdse* wedertewerstelling te verhogen.

Één bedenking bij dit beleid tegen financiële vallen in de werkloosheid is de voortdurende zorg om géén *nieuwe* vallen te creëren. Zoals reeds is aangegeven, kunnen maatregelen die *deeltijdse* wedertewerstelling voor werklozen financieel aantrekkelijker maken ervoor zorgen dat een voltijdse tewerstelling voor hen *minder* aantrekkelijk wordt waardoor een deeltijdse financiële val dreigt te ontstaan. Ook de *selectieve* bijdrageverminderingen gericht op de lage lonen kunnen 'vallen' in de hand werken wanneer het ertoe leidt dat netto weinig overblijft van een loonsverhoging en de zgn. 'lageloonval' optreedt²². Deze bijdrageverminderingen versterken immers de progressiviteit van het belasting- en bijdragestelsel beneden aan de loonladder. In hoeverre dit bij de huidige werkbonus het geval is, is nader te onderzoeken²³. Wel wordt het bedrag van de vermindering hier zo berekend dat het maar *geleidelijk* afneemt wanneer het loon toeneemt.

Anno 2012: een wijziging van beleidskoers?

In vergelijking met het beleid dat in voorgaande jaren is gevoerd, zouden we van de recente hervorming van de werkloosheidsverzekering kunnen stellen dat op de ingeslagen weg is verder gegaan door tegelijk de opvolging van werklozen uit te breiden en werk lonender te maken. Toch stellen we een beleidsbreuk vast. Tot vóór de hervorming werden de uitkeringen immers *niet* verlaagd om werklozen te stimuleren terug aan slag te gaan. In het kader van het wettelijk mechanisme dat in welvaartsaanpassingen van de sociale uitkeringen voorziet²⁴, werden de werkloosheidsuitkeringen vanaf 2007 zelfs meermaals opgewaardeerd. Minima, forfaits, loonplafonds en vervangingspercentages werden verhoogd (voor een overzicht zie Studiecommissie voor Vergrijzing, 2013, blz. 85), er weliswaar op lattend

²² Een 'lageloonval' kunnen we omschrijven (zie bijv. HRW, 2005) als een situatie waarin een laagbetaalde werknemer weinig (financiële) prikkels heeft om zijn situatie te verbeteren aangezien een verhoging van het brutoloon (door van job te veranderen, door een opleiding te volgen, etc.) hem netto weinig oplevert.

²³ Een mogelijke onderzoekspiste is het berekenen van effectieve *marginale* aanslagvoeten voor lage loonniveaus, die in procent uitdrukken hoeveel belastingen en bijdragen van een brutoloonverhoging, van 1% bijv., worden afgehouden.

²⁴ Dit mechanisme wordt vastgelegd in de artikelen 5, 6, 72 en 73 van de wet betreffende het Generatiepact van 23 december 2005.

géén nieuwe financiële vallen te creëren. Zo werd in 2009 het loonplafond op een *degressieve* manier verhoogd: met 300 euro bij 1 tot 6 maanden werkloosheid, met 150 euro bij 7 tot 12 maanden werkloosheid, met 0,8% na één jaar werkloosheid.

Met de procedure tot 'activering van het zoekgedrag naar werk' is vanaf 2004 weliswaar een vorm van degressiviteit ingevoerd waarbij de werkloze *zelf* enigszins controle verwerft over het verloop van zijn uitkering: onvoldoende geachte inspanningen leiden tot een verlaging of schorsing van de uitkering, voldoende geachte inspanningen tot het behoud van de uitkering. Hierbij aansluitend werd ook het zgn. art. 80 geleidelijk afgeschaft. Door dit artikel konden samenwonende werklozen na een zekere uitkeringsduur hun uitkeringsrechten verliezen, ongeacht de zoekinspanningen die ze hadden geleverd. De recente hervorming breidt de opvolgingsprocedure trouwens uit naar oudere werklozen tot 55 jaar en in het federaal regeerakkoord van eind 2011 staat ook de intentie om de evaluatie van de zoekinspanningen te vervroegen. Derhalve wordt het principe van de *zelfgecontroleerde* degressiviteit verder gehuldigd. Daartegenover staat echter dat door de recente hervorming de uitkeringen eveneens sneller én sterker dalen met de werkloosheidsduur, zonder dat hier een evaluatie aan vooraf is gegaan.

Deze parallele logica's maken het karakter van de Belgische werkloosheidsverzekering meer hybride en de signalen die de uitkeringsgerechtigde opvangt soms minder eenduidig. Zo is het niet onwaarschijnlijk dat een werkloze na een positieve evaluatie van zijn zoekinspanningen naar werk toch zijn uitkering ziet dalen omdat hij nu eenmaal 'x' maanden werkloos is.

4 De evaluatiemethode

In deze sectie beschrijven we de methode die we hanteren voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen die we ons stellen. Met deze studie willen we ten eerste nagaan wat de impact van de hervorming is op mogelijke financiële vallen in de werkloosheid. In welke mate is werken er voor werklozen financieel aantrekkelijker op geworden als gevolg van de hervorming? Ten tweede willen we de impact van de hervorming op de inkomenspositie van werklozen bestuderen. In welke mate moeten werklozen inboeten op armoedebescherming als ze werkloos blijven? Om deze vragen te beantwoorden, maken we gebruik van het beleidsevaluatiemodel MIMOSIS (Microsimulation Model for Belgian Social Insurance Systems). In wat volgt lichten we dit *microsimulatiemodel* eerst kort toe.

4.1 Simuleren om te evalueren: het microsimulatiemodel MIMOSIS

Wanneer beleidsmakers bepaalde hervormingen inzake sociaal beleid overwegen, kan de behoefte ontstaan om de *verwachte* effecten in te schatten op de inkomensverdeling ('Wie wint, wie verliest?') of op de uitgaven en/of ontvangsten ('Wat is de kost?' of 'Wat is opbrengst?'). Het microsimulatiemodel MIMOSIS laat toe dergelijke impactschattingen te maken²⁵.

De beleidsdomeinen waar MIMOSIS zich in de eerste plaats op richt zijn: sociale zekerheidsbijdragen, pensioenen, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, werkloosheidsuitkeringen, inkomensgaranties, en familiale uitkeringen. Voor elke hervorming kan via een geïntegreerde belastingmodule tevens het effect worden berekend op de verschuldigde personenbelasting.

Het model MIMOSIS maakt gebruik van een steekproef van gecodeerde administratieve gegevens van persoonlijke aard, afkomstig uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (DWH AM&SB) van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid. Het is door het gebruik van deze *microgegevens* dat een analyse van zowel de impact op de verdeling van inkomens als op de begroting mogelijk wordt.

De steekproef, waar de huidige versie van het model op gebouwd is, werd opgebouwd in twee grote stappen. Eerst werd een set van 100.000 individuen toevallig geselecteerd uit de lijst van alle individuen die volgens het Rijksregister in leven waren op 1 januari 2009 en in een Belgische gemeente waren ingeschreven. Vervolgens werden voor de toevallig getrokken individuen ook de gegevens opgevraagd van alle individuen die op 1 januari 2009 tot hetzelfde gezin behoren als het geselecteerde individu. Op deze wijze werd een lijst aangelegd van in totaal 299.198 verschillende individuen. Voor ieder van deze individuen werden vervolgens gegevens opgevraagd uit de verschillende databronnen die worden samengebracht binnen het DWH AM&SB. Het zijn voornamelijk de verschillende Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid (OISZ) die hun gegevens op geregelde tijdstippen aanleveren aan het DWH AM&SB. De verschillende gegevens die werden opgevraagd voor de individuen in de steekproef hebben betrekking op het bijdragen- en inkomstenjaar 2008, maar ook gegevens over de loopbaanhistoriek gedurende vroegere jaren behoren tot de steekproef. Met behulp van extrapolatiecoëfficiënten kunnen de steekproefgegevens worden opgehoogd tot het niveau van de totale populatie.

²⁵ Voor de geïnteresseerde lezer, Decancq e.a. (2011) schetsten recentelijk het Belgisch landschap van beleidsevaluatiemodellen.

Het *inputbestand* van het model kan gezien worden als een matrix met 299.198 lijnen en zeer veel kolommen. De kolommen worden ingevuld op basis van de gegevens uit de verschillende extern aan-geleverde bestanden. De gegevens uit dit inputbestand vormen de *exogene variabelen* van het model. Relevant voor de modellering van de (hervormde) regels inzake werkloosheidsuitkeringen is de informatie die deze dataset bevat over uitkeringsgerechtigde werklozen, onder meer het laatst verdiende loon²⁶, de werkloosheidsduur, het beroepsverleden als werknemer, de gezinssituatie en de leeftijd. Een variabele waarover we niet beschikken, en die hier eveneens relevant is, is de graad van blijvende arbeidsongeschiktheid zoals die wordt vastgesteld door een RVA-geneesheer.

De beschikbare exogene variabelen worden samen met een reeks parameters ingelezen door het model. De *parameters* zijn elementen uit de verschillende wetgevingsdomeinen die door het model behandeld worden en die flexibel aanpasbaar werden gemaakt voor de gebruiker van het model. In het geval van de werkloosheidsregelgeving gaat het onder andere om de vervangingspercentages, de loonplafonds en de minimumbedragen, al dan niet verschillend naargelang de gezinssituatie, die van toepassing zijn in de berekening van de werkloosheidsuitkering op basis van het laatst verdiende loon. De combinatie van bepaalde exogene gegevens en de parameters laat dan toe om binnen het model voor elke gerechtigde de werkloosheidsuitkering voor en na de hervorming te berekenen. Bij deze berekening worden niet alleen de rekenregels toegepast, maar ook, in de mate van het mogelijke, de voorwaarden die er voor zorgen dat voor sommigen hun uitkering niet verder blijft afnemen doorheen de tijd (bijv. de werklozen van 55 jaar en ouder, zie Sectie 2). Naast de module voor de berekening van de werkloosheidsuitkering, bevat MIMOSIS ook modules voor elk van de bovenvermelde beleidsdomeinen die op een gelijkaardige manier exogene variabelen en parameters combineren. De basisparameters waarop de huidige versie van het model loopt, zijn deze van de bijdragen- en inkomstenjaren: 2008, 2009, 2010, 2011 en 2012.

In de *evaluatiemodule* genereren deze modules samen voor elk individu het netto-inkomen, d.i. bruto-inkomen min sociale bijdragen en personenbelasting. In deze module worden op die basis vervolgens een aantal maatstaven voor en na een gesimuleerde hervorming berekend, waaronder ook *verdelingsmaatstaven*. Naast maatstaven voor de ongelijkheid van de inkomensverdeling, zoals de welbekende Gini-coëfficiënt, omvatten deze ook armoedemaatstaven en overzichtstabellen die het percentage winnaars en verliezers van de hervorming weergeven.

We merken tenslotte op dat het model in zijn huidige vorm enkel de *directe* impact van hervormingen, zonder gedragsaanpassingen, kunnen worden berekend. Mogelijke gedragsreacties van de individuen, zoals bijvoorbeeld de keuze om sneller aan de slag te gaan als gevolg van de hervorming, worden hier dus buiten beschouwing gelaten²⁷.

4.2 Simuleren van de effecten van de hervorming: wat en hoe?

Alvorens we aan de slag gaan met MIMOSIS voor het evalueren van de effecten van de hervorming dienen we te verduidelijken *wat* en *hoe* we precies wensen te simuleren. Welke keuzes maken we?

Eerder toonden we hoe de hervorming precies ingrijpt op het *tijdsprofiel* van de uitkering. Bij het begin van de werkloosheidsperiode worden de uitkeringsbedragen verhoogd, terwijl bij langdurige werkloosheid de uitkeringsbedragen worden verlaagd volgens de werkloosheidsduur. De vraag die we ons in

²⁶ De variabele « laatst verdiende loon » werd geconstrueerd op basis van verschillende beschikbare gegevensbronnen. De lezer kan op vraag meer toelichting krijgen bij de stappen die hierbij zijn gevolgd.

²⁷ Voor meer informatie met betrekking tot MIMOSIS verwijzen we naar Van Camp (2011).

deze studie stellen, is wat de gevolgen hiervan zijn voor het *tijdsprofiel* van enerzijds wat de werkloze financieel te winnen (of te verliezen) heeft bij zijn wedertewerkstelling, zijn zgn. 'arbeidssurplus', en anderzijds de mate waarin de werkloze én zijn gezin afdoende tegen armoede is beschermd. In het eerste geval peilen we naar de impact op de financiële *incentives* van de werkloze om terug aan de slag te gaan en hoe die evolueren met de uitkeringsduur. In het tweede geval gaan we de impact na op het 'vermogen' van de uitkeringsbedragen om tegen armoede te beschermen en hoe dat evolueert met de uitkeringsduur. Op die manier hopen we zicht te krijgen op de effecten van de hervorming voor wie werkloos valt én (langdurig) blijft.

Deze effecten brengen we in kaart door middel van een *cohortanalyse*. Hierbij volgen we een representatieve cohorte van *pas* ingestroomde werklozen en simuleren we voor hen hoe, vóór en na de hervorming, het arbeidssurplus evolueert in functie van de uitkeringsduur. Daarnaast gaan we ook na hoe enkele armoedemaatstaven evolueren met de uitkeringsduur. De bestudeerde cohorte vormt een onderdeel van de ruimere MIMOSIS-steekproef en is samengesteld uit uitkeringsgerechtigde volledige werklozen die, op basis van *arbeidsprestaties*, ingestroomd zijn in 2008.²⁸ Dit betekent dus dat we de uitkeringsgerechtigde volledige werklozen die zijn ingestroomd op basis van *studies* buiten beschouwing laten.

Voor elk individu uit de cohorte wordt het netto-inkomen op jaarbasis (ná personenbelasting en sociale bijdragen) gesimuleerd voor het gezin als geheel, vertrekkende van de geldende regelgeving vóór en na de hervorming, in drie standaard situaties:

- 1) bij *volledige werkloosheid*: de uitkering wordt bepaald op basis van het laatst verdiende loon en het laatste arbeidsregime;
- 2) bij *voltijdse wedertewerkstelling* (d.i. 38 uren per week): het werk wordt hervat aan het laatst verdiende loon;
- 3) bij *halftijdse wedertewerkstelling* (d.i. 19 uren per week): het werk wordt hervat aan het laatste verdiende loon, mogelijks in combinatie met de inkomensgarantie-uitkering (IGU), hierbij vallend onder het regime van 'deeltijdse werknemer met behoud van rechten'²⁹.

Voor de berekening van het netto-inkomen van het gezin blijft het inkomen van de eventuele andere gezinsleden in de verschillende standaard situaties ongewijzigd, behalve als hij of zij eveneens uitkeringsgerechtigd volledig werkloos is, of wanneer het gezin uitkeringen ontvangt waaraan een inkomens-toets vooraf gaat (zie bijv. de regels omtrent het leefloon). De berekening van het netto-inkomen wordt op gegeven tijdstippen herhaald met een oplopende werkloosheidsduur (d.i. op 13, ..., 49, 61 maanden werkloosheid) en met de regels voor de berekening van de werkloosheidsuitkering die dan telkens van toepassing zijn.^{30,31} Hierbij worden de gesimuleerde bruto-maandbedragen omgezet naar bruto-jaarbedragen door die met twaalf te vermenigvuldigen, waarna de sociale bijdragen en de belastingen worden verrekend. Tegelijk stijgt de leeftijd mee, niet alleen van de individuen uit de cohorte (bijv. van belang voor de toekenning van de anciënniteitstoelage aan oudere werklozen) maar ook van zijn ge-

²⁸ De werkloosheidsduur van de individuen opgenomen in de bestudeerde cohorte varieert dus van 1 tot 11 maanden.

²⁹ Ter herinnering, deze inkomensaanvullende uitkering beoogt werklozen die deeltijds gaan werken (tot 4/5 van een voltijdse betrekking) een inkomen te verschaffen dat minstens gelijk is aan de werkloosheidsuitkering. De voorwaarden houden o.a. in dat zij ingeschreven moeten zijn als voltijds werkzoekende en beschikbaar moeten zijn voor een voltijdse betrekking.

³⁰ Om voor heel de bestudeerde cohorte te kunnen starten in maand 1, wordt voor die observaties met een geregistreerde duur van meer dan 1 maand, de duur op 1 maand geplaatst. De andere observaties worden niet gewijzigd.

³¹ Merk op dat de simulaties van start gaan vanaf maand 13, wanneer na de hervorming het bijkomend degressiviteitsmechanisme van toepassing is dat werken voor *langdurige* werklozen lonender moet maken.

zinsleden (bijv. van belang voor de toekenning van de kinderbijslag en de leeftijdsbijslagen). Alle bedragen worden uitgedrukt in de prijzen van februari 2012.

Vervolgens wordt voor elk individu uit de cohorte de *relatieve meeropbrengst* berekend van een voltijdse en halftijdse wedertewerkstelling ten opzichte van de situatie als volledige werkloze. Hierbij drukken we, per individu, het verschil tussen het netto-inkomen bij wedertewerkstelling en bij volledige werkloosheid uit in procent van het netto-inkomen bij volledige werkloosheid. Op basis van deze gegevens leiden we voor de cohorte als geheel het gemiddelde arbeidssurplus af en de relatieve frequentieverdeling ervan in klassen, naargelang de werkloosheidsduur, zowel vóór als na de hervorming.

Voor de berekening van het armoedemaatstaven dienen we, zoals gebruikelijk is in armoede-analyses, het netto-gezinsinkomen te corrigeren voor de gezinsgrootte en –samenstelling. We doen dit door het te delen door een 'equivalentiefactor' die hier is opgesteld volgens de 'gewijzigde OESO-schaal' met een gewicht '1' voor de referentiepersoon in het huishouden, een gewicht '0,5' voor elke andere persoon ouder dan 14 jaar, een gewicht '0,3' voor elk kind. Op die manier verkrijgen we per individu het *equivalent* beschikbaar inkomen.

Met dit inkomensconcept berekenen we voor de gehele cohorte twee armoedemaatstaven: de *armoederisicograad* en de *relatieve mediane armoederisicokloof*. De armoederisicograad wordt hier gedefinieerd als het percentage van alle individuen uit de cohorte én hun gezinsleden die een equivalent beschikbaar inkomen hebben dat onder een bepaalde norm valt. De relatieve mediane armoederisicokloof geeft het verschil weer tussen het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van de individuen onder de armoedenorm enerzijds en de armoedenorm anderzijds, uitgedrukt als een percentage van de armoedenorm. Deze laatste maatstaaf illustreert dus de 'diepte' van het armoederisico: hoe 'arm' zijn de armen? Het gebruik van deze maatstaven is wijdverspreid. Zo maken ze onder andere deel uit van de set van indicatoren die Eurostat jaarlijks publiceert om de inkomens- en leefomstandigheden van de EU-lidstaten in kaart te brengen.

De armoedenorm die we hanteren is de conventionele Europese armoedegrens, d.i. 60% van de mediaan van de nationale verdeling van het equivalent beschikbaar inkomen. Deze norm wordt hier berekend met de gesimuleerde gegevens en bedraagt, op basis van de MIMOSIS-steekproef en uitgedrukt in prijzen van februari 2012, 1012 euro per maand. Op die basis wordt niet alleen het armoederisico berekend voor de cohorte wanneer die na zoveel maanden werkloosheid werkloos blijft, maar ook die bij half- en voltijdse wedertewerkstelling. We hebben bovendien de gevoeligheid van de resultaten getest voor alternatieve armoedegrenzen van 50% en 70%. Daarnaast herhaalden we de analyse met armoedemaatstaven waarin *géén* rekening wordt gehouden met de gezinsleden van de individuen uit de cohorte³². Op die manier schetsen we alleen een beeld van de directe betrokkenen van de hervorming, dus zonder diegene die indirect het voorwerp ervan uitmaken, d.i. de individuen die tot een gezin behoren met een werkloze.

4.3 Over de interpretatie van simulatieresultaten: « Cijfers spreken nooit voor zich ! »

Met een *representatieve* cohorte van pas ingestroomde werklozen beschrijven we hoe de Belgische werkloosheidsverzekering vorm geeft aan de financiële *incentives* om het werk te hervatten. Tegelijk gaan we na in welke mate de uitkeringen deze werklozen afdoende tegen armoede beschermen wan-

³² Ter informatie, de armoederisicograad die Eurostat voor de categorie 'werklozen' publiceert o.b.v. de EU-Silc enquête houdt eveneens geen rekening met de gezinsleden.

neer ze langdurig werkloos blijven. Wat zijn de gevolgen van de hervorming voor de *afruif* tussen deze beleidsdoelstellingen?

We hebben voor deze beoordelingsoefening dus niet gewerkt met typegezinnen. Zeker in analyses van financiële vallen in de werkloosheid en de inkomenspositie van werklozen werden typegezinnen veelvuldig gebruikt en hebben ze hun nut bewezen³³. Bij deze modellen blijft echter de vraag open of de gebruikte typegezinnen al dan niet vaak voorkomen in de totale populatie. Enige voorzichtigheid bij het trekken van conclusies op basis van typegeval-analyses is dus zeker op zijn plaats. Door gebruik te maken van slechts enkele typegevallen concludeerde de Europese Commissie eind vorig jaar in zijn jaarrapport '*Employment and social developments*' echter dat werklozen in België weinig financiële prikkels hebben om terug aan de slag te gaan omdat de netto-vervangingspercentages na drie jaar amper dalen³⁴. Deze conclusies waren gebaseerd op een gemiddelde voor slechts een *achtstal* typegezinnen (vier gezinssituaties, twee loonniveaus), voor dewelke in het geval van België bovendien enkel uitkeringen voor alleenstaanden en gezinshoofden worden uitbetaald. De uitkeringen van samenwonenden zonder gezinslast, die na één jaar werkloosheid *wel* al sterk konden afnemen vóór de hervorming (zie Sectie 3), werden dus niet in de analyse opgenomen. De Europese Commissie had België trouwens eerder al, in juni 2011, aanbevolen 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.*"³⁵, hierbij voorbijgaand aan het feit dat het systeem al enige degressiviteit bezat.

Niettegenstaande het gebruik van een representatieve cohorte van individuen in plaats van typegevallen zijn ook hier grenzen aan de interpretatie van de resultaten. Omdat in het microsimulatiemodel géén gedragsreacties zijn opgenomen blijven belangrijke beleidsvragen zonder antwoord. Zal de versterkte degressiviteit van de uitkeringen de werklozen effectief stimuleren sneller werk te zoeken en te aanvaarden? Zal de armoede uiteindelijk eerder toenemen of afnemen als gevolg van de hervorming? Inderdaad, in werkelijkheid zullen de werklozen in de cohorte aan verschillende snelheden uit de werkloosheid stromen, al dan niet gekoppeld aan individuele verschillen in *incentives*, die we hier wel zullen schetsen, en zullen de werklozen die 'achterblijven' misschien wel een hoger armoederisico lopen.

Het beantwoorden van deze vragen vergt aanzienlijk veel bijkomende modellering. Zo zou de in- en uitstroom van werklozen gemodelleerd moeten worden. Dit ligt op zich al niet voor de hand. Bovendien is het nog maar de vraag of de actuele gegevens geschikt zijn om betrouwbare uitspraken te doen over in- en uitstroomkansen. Het is immers onduidelijk of een model dat vóór de hervorming is afgeleid uit empirische bevindingen na een hervorming overeind blijft, gezien de 'spelregels' voor werklozen zo drastisch zijn veranderd. Daarnaast zouden ook de verschillende overgangsmatregelen (zie Sectie 2.3), die tot gevolg hebben dat de volledige hervorming slechts geleidelijk aan uitrolt, bijkomend gemodelleerd moeten worden.

Naast de niet opgenomen gedragsreacties zijn er nog andere elementen waarmee de simulaties géén rekening hebben gehouden. We overlopen die hier kort.

³³ In België heeft het *Centrum voor Sociaal Beleid* van de Universiteit Antwerpen met het «Standaard Simulatiemodel Sociale Zekerheid (STASIM)» pionierswerk geleverd, voor toepassingen zie o.m. Bogaerts (2008), CRB, Secretariaat (2009, 2011), HRW (2005). Voor internationale vergelijkingen ontwikkelde de OESO, i.s.m. een uitgebreid netwerk van nationale experts, het «Tax-Benefit Model», zie publicaties van de OESO (diverse jaren), de Europese commissie (diverse jaren, 2012), CRB, Secretariaat (2012), Carone e.a. (2009), Stovicek en Turrini (2012).

³⁴ Zie Europese Commissie (2012), blz. 94.

³⁵ Deze aanbeveling werd op 12 juli 2011 bekrachtigd door de Raad van de Europese Unie.

Ten eerste, bestaan heel wat (kleinere) sociale voordelen waar de werkloze, en desgevallend de werkende, zich op kan beroepen en die niet of nauwelijks opgenomen zijn in de berekeningen. Voorbeelden zijn: studietoelagen, lagere remgelden, lagere tarieven voor openbaar vervoer, toelagen voor het aflossen van een hypothecair krediet, etc. Wel in rekening gebracht, zijn o.m. de verhoogde kinderslag vanaf de zevende maand werkloosheid, die bij wedertewerkstelling tot twee jaar kan worden behouden, en het leefloon als complement op een arbeidsinkomen of een vervangingsinkomen.

Ten tweede, laten we bij de wedertewerkstelling van werklozen de kosten die aan werken verbonden zijn buiten beschouwing, waaronder die voor kinderopvang en woon-werkverplaatsingen. Hieromtrent moet echter gezegd dat niet-financiële problemen vaak zwaarder doorwegen. Zo kwamen Vandelanoot e.a. (januari 2013) voor wat de kinderopvang in Vlaanderen betreft tot de vaststelling dat het vooral de beschikbaarheid van opvangplaatsen is die een invloed heeft op het arbeidsaanbod van moeders en niet zozeer de prijzen van kinderopvang. Daarnaast hangt de gebrekkige (geografische) mobiliteit van de werkzoekenden in België ook samen met de talenkennis van werkzoekenden, de bereikbaarheid van bepaalde werkplaatsen met openbaar vervoer, de ongemakken die pendelaars ondervinden (zoals fileleed en treinvertragingen), de beschikbare mobiliteitsinformatie, etc. (voor een overzicht zie Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat, 2009).

Tot slot, veronderstellen de simulaties bij de wedertewerkstelling dat de werkloze terug aan de slag gaat aan zijn *laatst* verdiende loon. We volgen hiermee de (soms stilzwijgende) praktijk in de veelvuldig geciteerde simulaties voor typegezinnen van de OESO. Hoewel het niet onaannemelijk is dat de werkloze in zijn financiële overwegingen van dit (gekende) loon uitgaat, is het mogelijk dat het loon dat hij op de arbeidsmarkt *effectief* kan verdienen verschillend is. Zo zouden de loonvoorzichten van de werkloze met de werkloosheidservaring en de duur ervan kunnen verslechteren. In de literatuur wordt dit fenomeen vaak geduid met de term 'scarring effects'. Cockx en Picchio (2013, forthcoming) stellen in hun empirische analyse echter dat er voor langdurig werkloze schoolverlaters in België géén of nauwelijks 'scarring effects' zijn. De vraag is echter of deze vaststelling kan worden veralgemeend naar de andere werklozen die in hun vorige job misschien bepaalde vaardigheden hebben verworven en die geleidelijk verliezen wanneer ze langer werkloos blijven. Zelfs als deze resultaten te veralgemenen zijn, dan nog zijn ze met enige onzekerheid omgeven, aangezien deze studie betrekking heeft op de periode 1998-2002 en de werkloosheidsregelgeving sindsdien meermaals is gewijzigd, zoals door het Plan voor de begeleiding en opvolging van werklozen dat vanaf 2004 in fasen in voege is getreden én recent nog als gevolg van de hervorming. Internationaal vergelijkend onderzoek van Gangl (2006) suggereert dat de zgn. 'scarring effects' samenhangen met de generositeit van het werkloosheidsstelsel en, zelfs sterker, dat een meer genereus werkloosheidsstelsel het negatief effect van een werkloosheidservaring op het loon mildert.

Niettegenstaande de onzekerheid omtrent dit laatste punt, kunnen we uit het eerste en tweede punt besluiten dat de (micro)simulaties wellicht een *overschatting* van het arbeidssurplus en de armoedemaatstaven bij volledige werkloosheid inhouden en dat we de resultaten dus best interpreteren als een *bovengrens*. Bij de *vergelijking* van de resultaten vóór en na de hervorming, wanneer we dus enkel oog hebben voor het *verschil* in de resultaten, is deze overschatting weliswaar minder belangrijk.

5 De evaluatieresultaten

Alvorens de bespreking van de simulatieresultaten aan te vatten, beschrijven we eerst enkele karakteristieken van de individuen uit de bestudeerde cohorte. We focussen hierbij op de karakteristieken die bepalend zijn voor het tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering vóór en na de hervorming (zie Sectie 2.4). Dit moet tot een beter begrip van de resultaten leiden. In de volgende, en laatste, sectie koppelen we hieraan beleidsconclusies.

5.1 Cohorte-beschrijving

In Tabel 5-1 wordt een beschrijving gegeven van de karakteristieken van de cohorte bij aanvang van de werkloosheid en dit zowel voor de gehele cohorte, als voor elke vergoedingscategorie afzonderlijk. De bedragen zijn uitgedrukt in prijzen van februari 2012 en geven de situatie vóór hervorming weer. We belichten eerst de belangrijkste bevindingen en bekijken vervolgens de implicaties ervan voor de gevolgen van de hervorming.

Tabel 5-1: Beschrijving van de karakteristieken van de cohorte recent ingestroomde werklozen, bedragen in prijzen van februari 2012

	Totaal	Samenwonende met gezinslast	Alleenwonende	Samenwonende zonder gezinslast
Aandeel in populatie	100%	12%	21%	67%
Uitkeringsbedragen				
- Minimumdagbedrag in euro	38	42	38	38
- Maximumdagbedrag in euro	55	55	55	55
- Gemiddeld dagbedrag in euro	53	53	53	53
- Mediaan dagbedrag	55	55	55	55
Loonbedragen				
- Berekeningsplafond in euro	91	91	91	91
- Gemiddeld dagloon in euro	120	119	122	119
- Mediaan dagloon in euro	111	108	112	110
Vervangingspercentages				
- Berekeningspercentage	60%	60%	60%	60%
- Gemiddeld vervangingspercentage	48%	49%	47%	48%
- Mediaan vervangingspercentage	50%	50%	49%	50%
Leeftijd				
- Gemiddelde leeftijd (in jaren)	35	39	36	34
- Mediaan leeftijd (in jaren)	33	39	33	33
- Aandeel (in %) van 55 jaar en ouder	4%	6%	6%	3%
- Aandeel (in %) van 50 t/m 54 jaar	6%	7%	5%	6%
Beroepsverleden				
- Gemiddeld aantal jaren	8	10	9	8
- Mediaan aantal jaren	5	6	7	5
- Aandeel (in %) van 20 jaar en meer	12%	14%	13%	11%

Noot 1: 13,8% van de cohorte-werklozen is uitgezonderd van de nieuwe degressiviteitsregels die na één jaar werkloosheid van toepassing zijn (d.i. met een beroepsverleden van 20 jaar en meer en/of een leeftijd van 55 jaar en ouder).

We stellen vast dat de overgrote meerderheid van de pas ingestroomde werklozen samenwonend (zonder gezinslast) zijn, d.i. bijna zeven op tien van de werklozen. Slechts een kleine minderheid van deze werklozen heeft of het statuut gezinshoofd, zijnde één op tien, of het statuut alleenstaande, zijnde twee op tien. Betreffende de uitkeringsbedragen komen we tot de bevinding dat ongeacht het statuut een meerderheid het maximumbedrag ontvangt, het mediaan bedrag is immers telkens gelijk aan het maximumbedrag. Dit volgt natuurlijk uit het feit dat het merendeel een vroeger loon heeft dat hoger ligt dan het loonplafond dat wordt toegepast in de berekening van de uitkering. Het beperkte verzekerings-

karakter van de Belgische werkloosheidsuitkeringen blijkt ook uit de *werkelijke* (bruto-)vervangingspercentages die veel lager uitvallen dan het berekeningspercentage: wanneer we de ontvangen uitkeringen in procent uitdrukken van het laatst verdiende loon liggen die gemiddeld ruim tien procent lager dan zestig procent³⁶. Dat voor veel werklozen het verschil tussen het loon en de hieruit afgeleide uitkering aanzienlijk is, lijkt het bestaan van financiële vallen in werkloosheid enigszins te relativiseren. Dit moet hierna echter nog worden bevestigd door de simulaties, die rekening houden met het *beschikbaar gezinsinkomen*. Voor wat de leeftijd betreft, kunnen we besluiten dat de werklozen uit de cohorte vrij jong zijn. Wel vallen belangrijke verschillen te noteren volgens het statuut van de werkloze. Zo zijn werklozen met het statuut gezinshoofd merkbaar ouder dan die met het statuut samenwonende: het mediane individu bij de gezinshoofden is 39 jaar, terwijl het mediane individu bij de samenwonenden 33 jaar is. Wellicht nemen veel samenwonenden de positie van 'kind' in het gezin in. Hierbij aansluitend merken we dat het beroepsverleden van de werklozen die instromen beperkt is: de helft heeft een beroepsverleden van minder dan 5 jaar. Op basis van de leeftijd en het beroepsverleden is het ook mogelijk om na te gaan hoeveel werklozen zullen worden vrijgesteld van de nieuwe degressiviteitsregels die na één jaar werkloosheid in werking treden³⁷: volgens de leeftijd komt slechts 4% hiervoor in aanmerking, volgens het beroepsverleden ruim 12%. Wanneer beide criteria worden gecombineerd, bedraagt dit percentage 13,8%. Ook de graad van arbeidsongeschiktheid geldt als criterium in de uitzonderingsregels. De dataset waarover we beschikken, bevat echter geen gegevens over dit criterium.

De implicaties van deze vaststellingen voor de effecten van de hervorming op het tijdsprofiel van de uitkering zijn *niet* éénduidig. *Enerzijds* gaan de relatief *hoge* uitkeringsbedragen die pas ingestroomde werklozen ontvangen deze effecten versterken én zorgt hun *kort* beroepsverleden er voor dat de uitkeringsbedragen na de hervorming vrij snel dalen, waardoor de effecten niet lang op zich laten wachten. *Anderzijds* heeft het merendeel van hen het statuut van samenwonende voor dewelke reeds vóór de hervorming dalende uitkeringen golden. Dit matigt dus wat de gevolgen van hervorming, zelfs al dalen hun uitkeringen sneller dan voorheen. Een verdere verzwakking van de gevolgen treedt op als gevolg van de brede groep werklozen die onder de uitzonderingsvoorwaarden vallen. Uit de simulatieresultaten moet blijken hoe sterk deze effecten *in fine* gaan doorwegen.

5.2 Cohorte-analyse: effecten op de financiële vallen in de werkloosheid

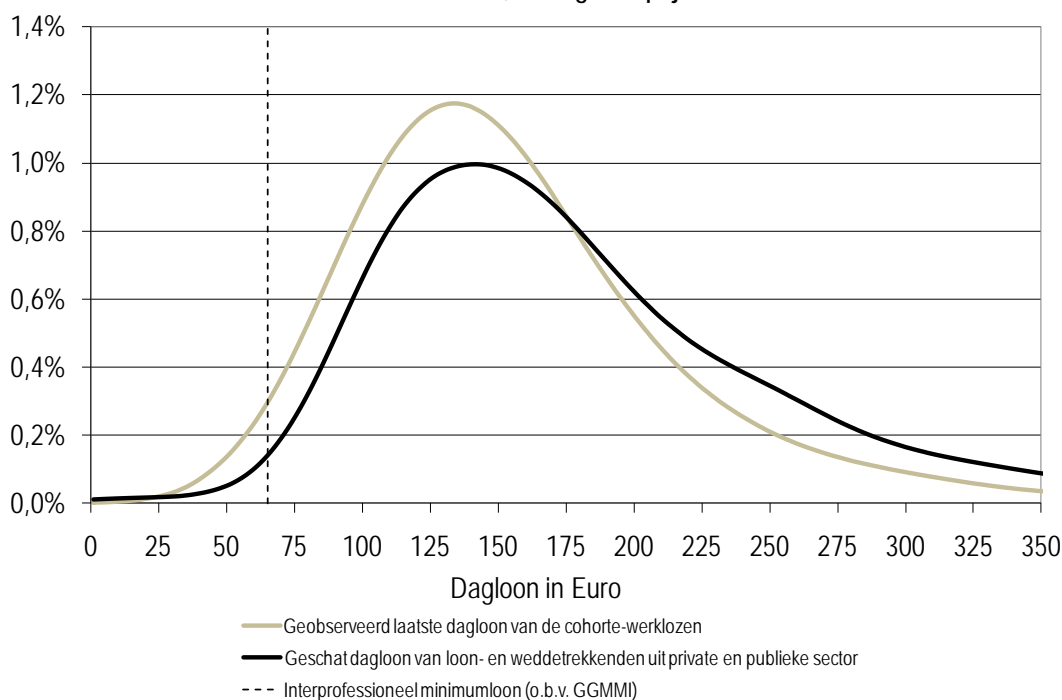
We vatten de cohorte-analyse aan met de effecten van de hervorming op de financiële vallen in de werkloosheid. Achtereenvolgens bekijken we de relatieve meeropbrengsten van een *voltijdse* en een *halftijdse* wedertewerkstelling en hoe die evolueren met de werkloosheidsduur.

Hierbij herinneren we aan de veronderstelling dat de werklozen het werk hervatten aan hun laatst verdiende (dag-)loon. Grafiek 5-1 toont dat de verdeling van het vroeger loon van pas ingestroomde werklozen gelijkaardig is aan die van de populatie actieve loon- en weddetrekkenden (gegevens eveneens afkomstig uit de MIMOSIS-steekproef), al zijn de laagste lonen weliswaar iets sterker vertegenwoordigd bij de werklozen die hier bestudeerd worden. Wanneer we voor de werklozen uit de bestudeerde cohorte het mediaan dagloon vergelijken met het interprofessioneel minimumloon, stellen we vast dat de helft van deze groep werklozen eerder was tewerkgesteld aan een loon dat *minstens* veertig procent hoger was dan het minimumloon.

³⁶ Het verzekeringskarakter van de Belgische werkloosheidsuitkeringen van vóór de hervorming wordt op basis van typegezinnen geïllustreerd door CRB, Secretariaat (2012).

³⁷ Ter herinnering, het gaat hierbij om werklozen die ofwel ouder zijn dan 55 jaar, ofwel 33% of meer arbeidsongeschikt zijn (zoals vastgesteld door de RVA-geneesheer), ofwel een beroepsverleden van 20 jaar of meer kunnen aantonen. Het vereiste aantal jaren beroepsverleden wordt bovendien jaarlijks met één jaar verhoogd tot 25 jaar (vanaf november 2017).

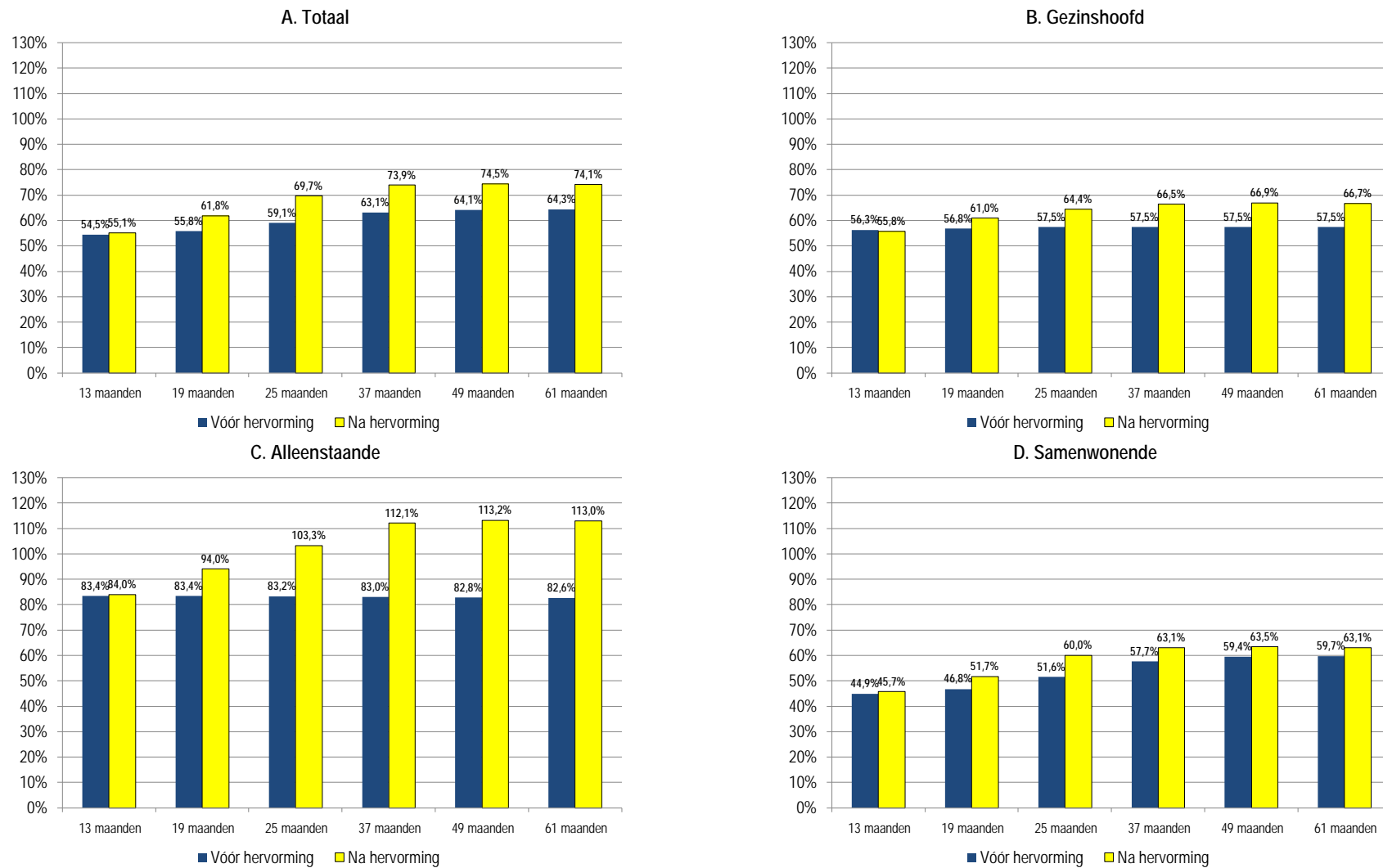
Grafiek 5-1: Verdeling (in %) van het laatst verdiende dagloon voor de cohorte-werklozen en de loon- en weddetrekkenden, bedragen in prijzen van februari 2012

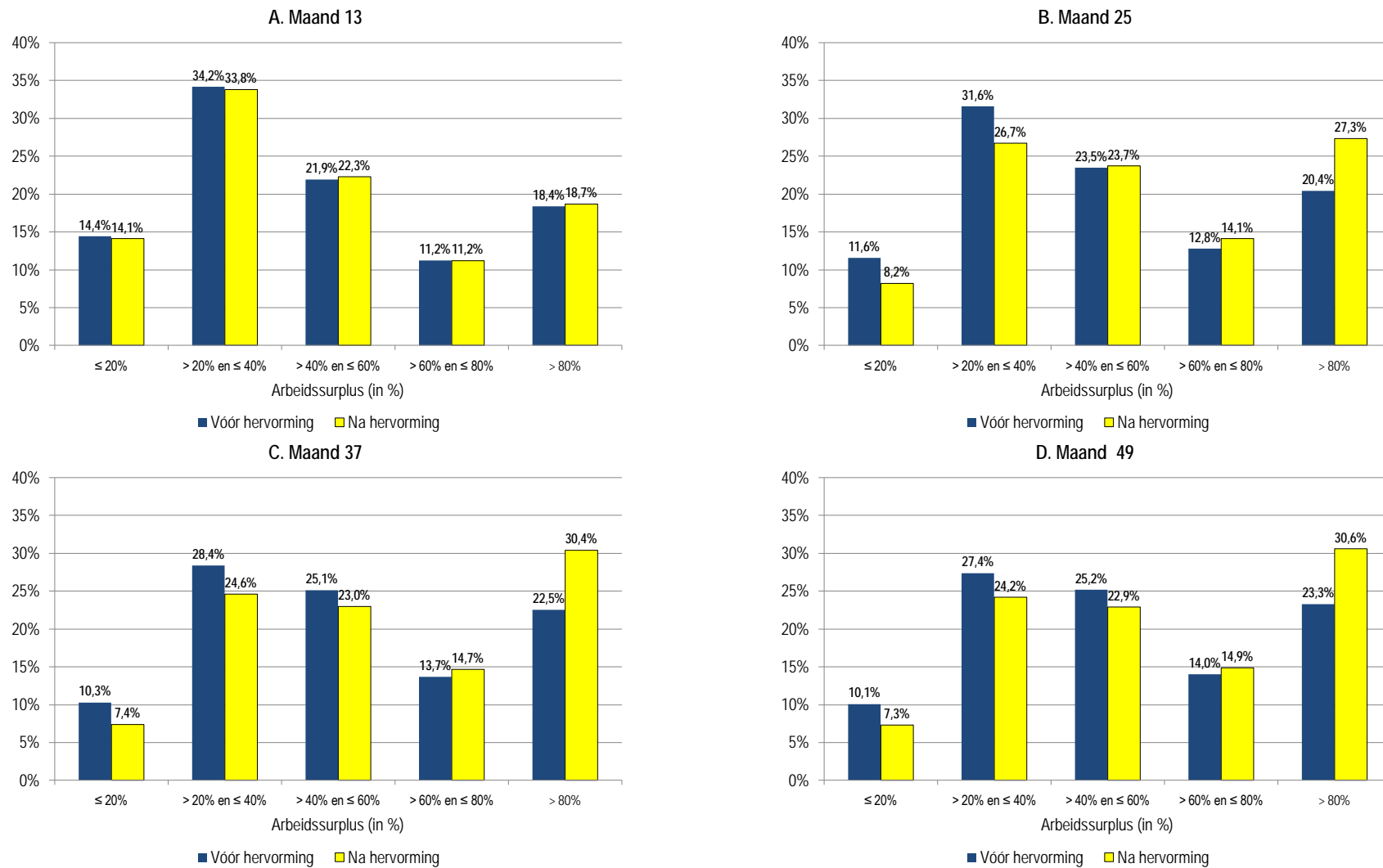


Meeropbrengsten bij voltijdse wedertewerking

Hoe verandert de financiële aantrekkelijkheid van een voltijdse wedertewerking aan het laatst verdiende loon ten opzichte van werkloos blijven na 'x' maanden werkloosheid? Grafiek 5-2 geeft het gemiddeld 'arbeidssurplus' in procent weer bij voltijdse wedertewerking volgens de uitkeringsduur voor de gehele cohorte en opgesplitst per statuut. De resultaten worden voorgesteld bij een uitkeringsduur van dertien maanden, wanneer na de hervorming het bijkomend degressiviteitsmechanisme van toepassing is, tot een uitkeringsduur van 61 maanden.

Vóór de hervorming stellen we ten eerste vast dat het gemiddelde arbeidssurplus slechts een lichte, geleidelijke toename van ongeveer 10 procentpunt kent (zie Grafiek 5-2.A). Dit hangt ongetwijfeld samen met de beperkte degressiviteit van de uitkeringen na één jaar werkloosheid. De uitkeringen dalen dan immers alleen voor de samenwonenden (zie Grafiek 5-2.D) na het verstrijken van de zgn. tweede periode die door de regel van 'drie maanden per jaar beroepsverleden' lang kan aanhouden. Ten tweede, stellen we vast dat het *niveau* van het gemiddeld arbeidssurplus, schommelend rond 60%, behoorlijk hoog is. Vooral de relatief constante percentages voor werklozen met het statuut alleenstaande en gezinshoofd springen in het oog, respectievelijk 84% en 56% (zie Grafiek 5-2.B en 5-2.C). Ook het arbeidssurplus voor die met het statuut samenwonende lopen sterk op tot 60% procent aan het einde van de horizon (zie Grafiek 5-2.D) en dit ondanks de aanwezigheid van inkomens van andere gezinsleden.

Grafiek 5-2: Gemiddeld arbeidssurplus (in %) bij voltijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon, volgens de uitkeringsduur, in totaal en per gezinssituatie

Grafiek 5-3: Verdeling van de cohorte volgens het arbeidssurplusniveau (in %) bij voltijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon, per uitkeringsduur

Na de hervorming zien we het gemiddeld arbeidssurplus beduidend sterker én sneller toenemen. Zoals verwacht zijn de effecten het grootst voor het statuut van alleenstaande en gezinshoofd, die voorheen na één jaar werkloosheid géén dalende werkloosheidsuitkeringen kenden. Het gemiddeld arbeidssurplus voor de alleenstaande stijgt tot ruim 113% i.p.v. 83% (zie Grafiek 5-2.C) en dat voor het gezinshoofd tot 67% i.p.v. 58% (zie Grafiek 5-2.B). 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.

De voorgestelde resultaten betreffen een *gemiddelde*. Het (hoog) gemiddeld arbeidssurplus kan echter een *scheve* verdeling verhullen. We bekijken daarom ook hoe vóór en na de hervorming de relatieve frequentieverdeling ervan evolueert met de uitkeringsduur. Zo zijn we ook beter in staat om het *risico* op financiële vallen in de werkloosheid in te schatten. Grafiek 5-3 geeft voor de cohorte als geheel de verdeling van het arbeidssurplus weer in klassen en hoe die verdeling evolueert met de uitkeringsduur, gaande van 13 maanden tot 49 maanden. Behoudens uitzonderingen trekken na de hervorming alle werklozen na een uitkeringsduur van 48 maanden het minimum of het forfait. Vóór hervorming bedraagt het percentage werklozen dat na één jaar werkloosheid een arbeidssurplus kent van minder dan 20%, de klasse waarvoor het risico op een financiële val wellicht het grootst is, 14,4% (zie Grafiek 5-3.A). Dit reeds relatief lage percentage daalt vervolgens lichtjes om na drie jaar werkloosheid rond 10% te blijven steken (zie Grafiek 5-3.C en 5-3.D). Daartegenover staat dat *na* de hervorming het percentage werklozen met een laag arbeidssurplus sneller en sterker afneemt. Na twee jaar werkloosheid reeds loopt dit percentage al sterk terug in vergelijking met de situatie na één jaar werkloosheid van 14,2% naar 8,2% (zie Grafiek 5-3.A en 5-3.B). Tegelijk noteren we dat door de hervorming ook het percentage werklozen met een hoog arbeidssurplus van meer dan 80% significant toeneemt, d.i. van 18,7% na één jaar werkloosheid tot meer dan 30% vanaf drie jaar werkloosheid (zie Grafiek 5-3.A en 5-3.C).

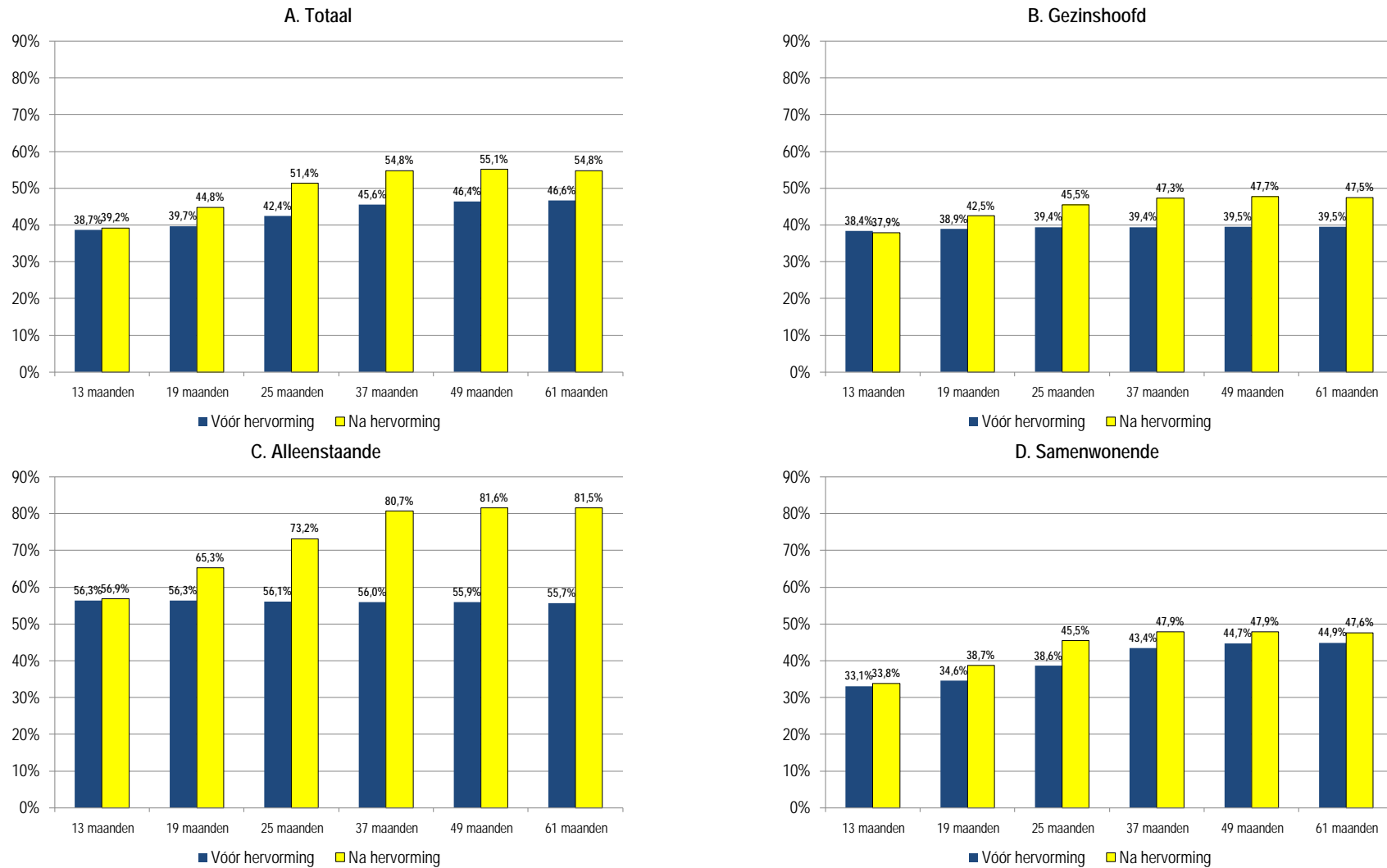
Meeropbrengsten bij halftijdse wedertewerking

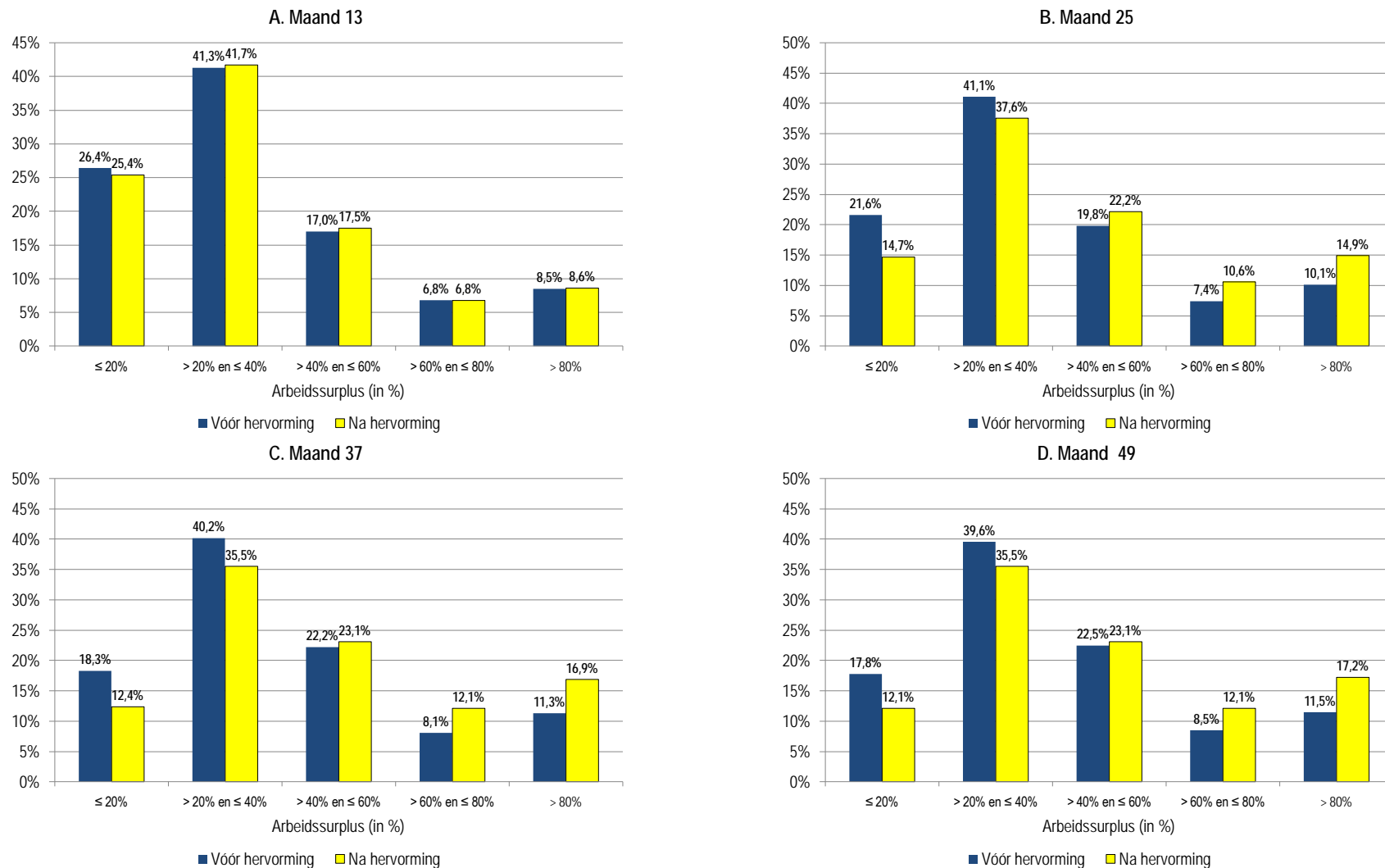
Naast de relatieve meeropbrengsten bij een *voltijdse* wedertewerking leek het ons ook relevant die te bekijken bij een *deeltijdse* wedertewerking. De werkloze die deeltijds het werk hervat komt mogelijks in aanmerking voor de inkomensgarantie-uitkering (IGU) wat hem bovenop zijn loon een inkomen waarborgt dat minstens gelijk is aan zijn werkloosheidsuitkering³⁸.

De cohorte-analyse hier blijft beperkt tot de halftijdse wedertewerking³⁹ aan het laatst verdiende loon. Zoals voor de voltijdse wedertewerking, geven we hierbij voor de cohorte de resultaten aan gaande het gemiddeld arbeidssurplus en de verdeling ervan in klassen en hoe die evolueren met de uitkeringsduur. Deze resultaten worden voorgesteld in respectievelijk Grafiek 5-4 en Grafiek 5-5.

³⁸ Hiertoe wordt de maandelijkse IGU als volgt berekend: referte-uitkering + uurtoeslag – nettoloon. De referte-uitkering is de werkloosheidsuitkering die men zou hebben ontvangen bij volledige werkloosheid. De uurtoeslag is het aantal gewerkte uren dat een 1/3 tewerking overschrijdt, vermenigvuldigd met 2,99 (februari 2012). Het nettoloon is het brutoloon verminderd met de werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid en de forfaitaire bedrijfsvoorheffing.

³⁹ Volgens de statistieken van de RSZ kende 28,1% van de deeltijdse werknemers eind 2012 een graad van tewerking tussen 46% en 55%.

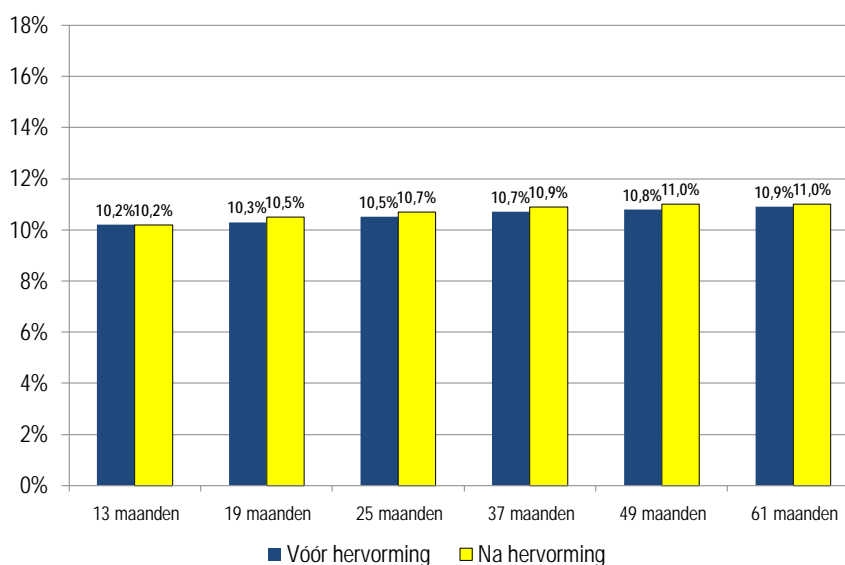
Grafiek 5-4: Gemiddeld arbeidssurplus (in %) bij halfzijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon, volgens de uitkeringsduur, in totaal en per gezinssituatie

Grafiek 5-5: Verdeling van de cohorte volgens het arbeidssurplusniveau (in %) bij halfzijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon, per uitkeringsduur

Zonder in detail te treden, kunnen we stellen dat de effecten van de hervorming gelijkaardig zijn aan die voor de voltijdse wedertewerking. Na de hervorming stijgt het gemiddeld arbeidssurplus sterker én sneller met de uitkeringsduur. Het surplusniveau dat reeds vóór de hervorming vrij hoog was, wordt zo verder opgekrikt. Het percentage werklozen met een arbeidssurplus lager dan 20%, waar het risico op een financiële val waarschijnlijk groter is, neemt eveneens sterker én sneller af. Desalniettemin zijn ook verschillen op te merken met de meeropbrengsten bij een voltijdse wedertewerking. Bij een halftijdse wedertewerking valt het arbeidssurplus over het algemeen lager uit, doch mede door de IGU niet 'half' zo laag. Na de hervorming evolueert het gemiddeld arbeidssurplus voor de gehele cohorte bij een voltijdse wedertewerking van 55,1% naar 74,1%. Die bij een halftijdse wedertewerking evolueert van 39,2% naar 54,8%. Daarnaast kennen in het laatste geval meer werklozen een laag arbeidssurplus. Na de hervorming daalt dit percentage niet verder dan 12,1%. Wanneer de werklozen *voltijds* terug aan de slag gaan daalt dit percentage tot 7,3%.

Één van de voorwaarden die aan de IGU gekoppeld is, is dat de gerechtigde werkzoekend blijft voor een voltijdse betrekking en als dusdanig ingeschreven is bij de gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling. Een vraag die we ons hierbij kunnen stellen is hoe financieel aantrekkelijk een voltijdse tewerking is voor een werkloze die deeltijds terug aan de slag is gegaan en een inkomensgarantieuitkering ontvangt. Bestaat het risico op een *deeltijdse* financiële val in de werkloosheid? Uit Grafiek 5-6 blijkt alvast dat de meeropbrengst van een overstap van een halftijdse naar voltijdse tewerking, telkens aan de vroegere loonvoorwaarden, behoorlijk tegenvalt. Zowel vóór als na de hervorming, bedraagt die niet veel meer dan 10%, ongeacht de voorafgaande werkloosheidsduur, en heeft bijna 90% van de werklozen een meeropbrengst van minder dan twintig procent.

Grafiek 5-6: Gemiddeld arbeidssurplus (in %) bij overstap van halftijdse naar voltijdse wedertewerking aan het vroeger loon, volgens de uitkeringsduur



5.3 Cohorte-analyse: effecten op de inkomenspositie van werklozen

Zoals hierboven aangetoond, heeft de hervorming de financiële aantrekkelijkheid van voltijdse en half-tijdse wedertewerkstelling behoorlijk versterkt. Aangezien dit een gevolg is van werkloosheidsuitkeringen die sterker dalen doorheen de tijd, heeft de hervorming allicht ook het *vermogen* van de werkloosheidsuitkeringen aangetast om de werkloze én zijn gezin inkomenszekerheid te verschaffen en hen tegen armoede te beschermen wanneer ze werkloos blijven.

Om de impact van de hervorming op de inkomenspositie van de werkloze in kaart te brengen, volgen we de cohorte van nieuwe werklozen opnieuw doorheen de tijd en gaan we na hoe, vóór en na de hervorming, het armoederisico evolueert met de werkloosheidsduur. Dit armoederisico meten we met de armoederisicograad en *-kloof* (zie Sectie 4.2). Hierbij vergelijken we telkens het equivalent beschikbaar inkomen met een armoedegrens en dit zowel voor de nieuwe werkloze als voor de andere leden van het gezin waartoe de werkloze behoort. Deze grens wordt in eerste instantie vastgelegd op 60% van de mediaan van de nationale verdeling van het equivalent beschikbaar inkomen. In de analyse die volgt, maken we ook het onderscheid tussen armoederisico's bij volledige werkloosheid enerzijds en die bij een half-tijdse en voltijdse wedertewerkstelling anderzijds.

Armoederisico bij volledige werkloosheid

Vóór de hervorming is er, bij volledige werkloosheid, voor de gehele cohorte een geleidelijke stijging van de armoederisicograad van 16,2% na 13 maanden werkloosheid naar 21,5% na 61 maanden (zie Grafiek 5-7.A). Onder dit globaal cijfer schuilt evenwel een grote variatie over de gezinstypes. Voor gezinshoofden worden voor de hervorming reeds armoederisico's van 55% en hoger opgetekend, terwijl voor samenwonenden maximaal een percentage van 15,6% wordt vastgesteld (zie resp. Grafiek 5-7.B en 5-7.D). De hoge armoederisico's voor gezinshoofden komen voor hoewel voor het merendeel van de werklozen die tot deze groep behoren, de hoogste bedragen worden uitgekeerd. Dit bevestigt eerdere onderzoeksbevindingen die aantonen dat zelfs de maximumbedragen amper volstaan om gezinshoofden tegen armoede te beschermen.⁴⁰ Dat men gezinshoofd is, is reeds een indicator 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 neemt de globale armoederisicograad bij volledige werkloosheid sterker en sneller toe van 16,3% na 13 maanden tot 28,0% na 61 maanden. De hervorming heeft het vermogen van de werkloosheidsuitkeringen om de werkloze en zijn gezin tegen armoede te beschermen dus beduidend aangetast. De verhoogde armoederisico's worden opgetekend voor alle gezinscategorieën. De toename is echter vooral opvallend voor de alleenstaanden. Voor alleenstaanden wordt na 61 maanden een armoederisico opgemeten dat 60,2 procentpunt hoger ligt dan voor de hervorming, daar waar dit voor gezinshoofden 5,1 procentpunt is en voor samenwonenden 1,5 procentpunt (zie Grafiek 5-7)⁴¹.

De omvang van de toename in de armoederisicograad wordt wel heel erg beïnvloed door de gebruikte armoedegrens (zie Grafiek 8-1 en Grafiek 8-2 in bijlage 1). Bij een grens van 50% van dezelfde mediaan, neemt de armoederisicograad van alleenstaanden na hervorming toe van 6,4% na 13 maanden

⁴⁰ Zie CRB, Secretariaat (2012).

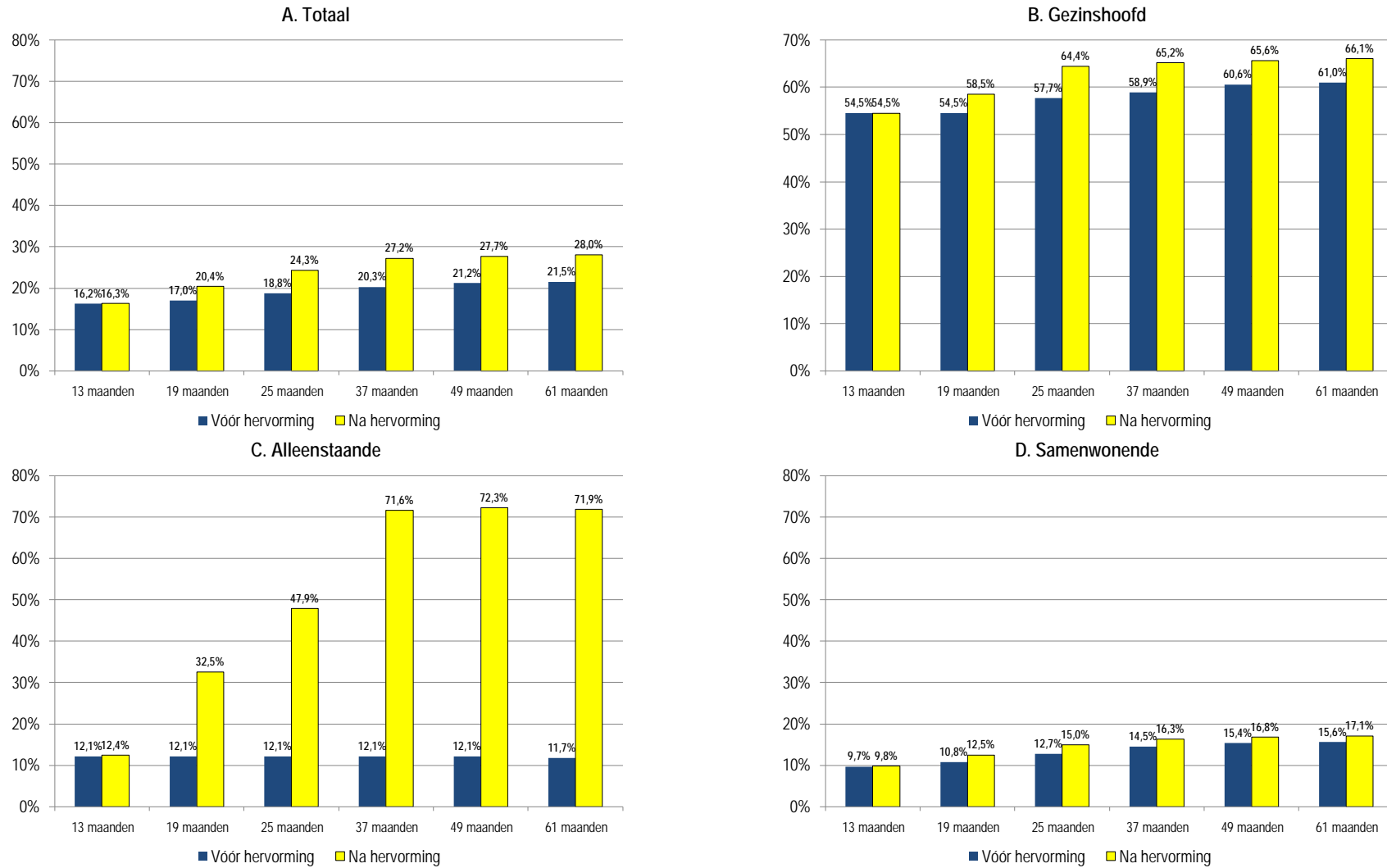
⁴¹ Deze vaststellingen voor de verschillen in de armoederisico's naar gezinscategorie worden ook gedaan in een recente studie van het Federaal Planbureau (februari 2013). De studie van het Federaal Planbureau onderstreept ook dat de toename van het armoederisico in belangrijkere mate mannen treft, aangezien die sterker vertegenwoordigd zijn bij de werkloze gezinshoofden en alleenstaanden.

naar 10,6% na 61 maanden. Bij een grens van 70% van dezelfde mediaan worden respectievelijk risicopercentages van 79,4% (13 maanden) en 82,7% (61 maanden) opgetekend. Deze resultaten illustreren dat een grote groep van alleenstaande werklozen een equivalent beschikbaar inkomen hebben 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. Ook voor de andere gezinscategorieën zijn de veranderingen in het armoederisicopercentage bij grenzen van 50% en 70% van de mediaan, minder uitgesproken dan bij 60%.

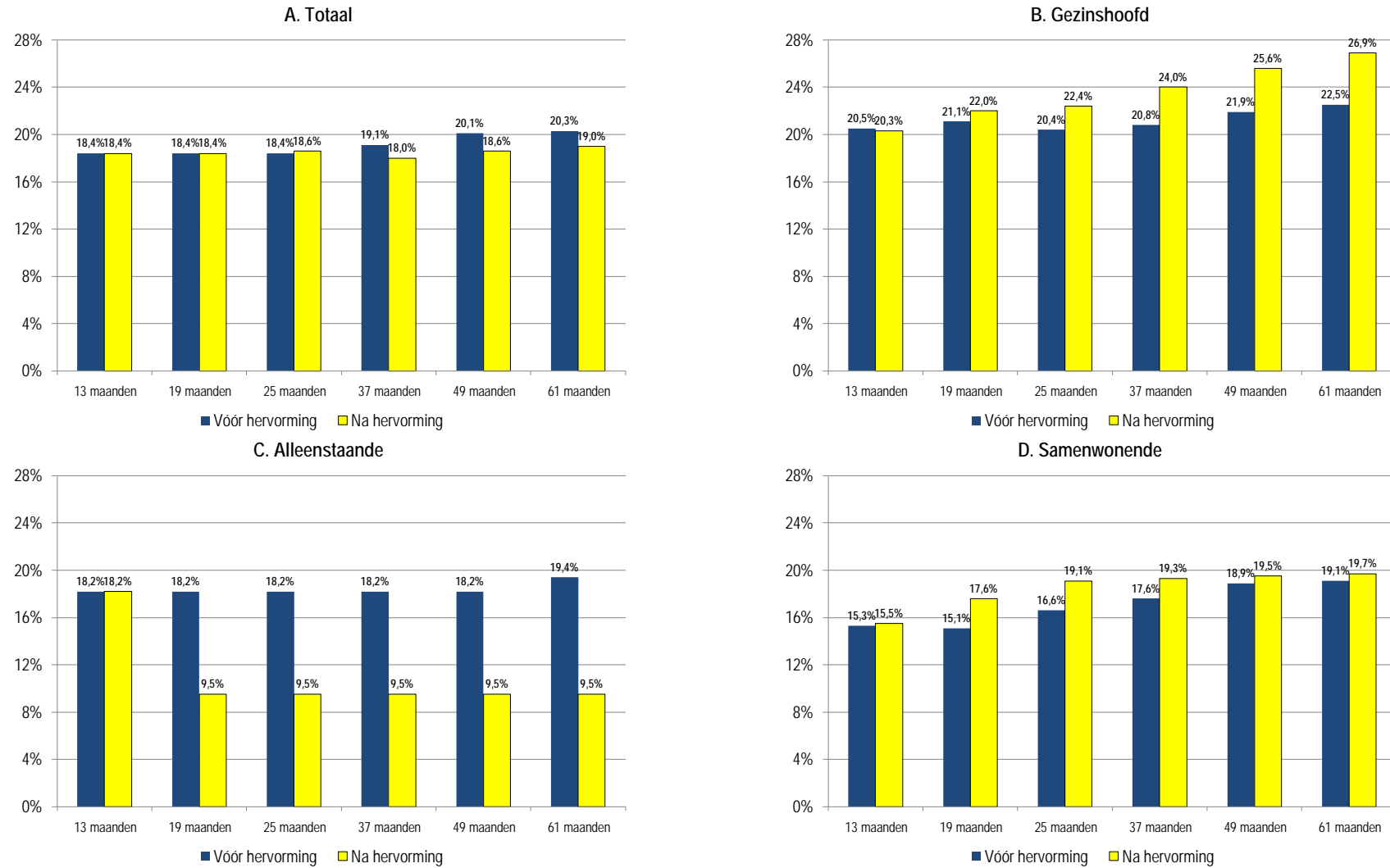
Wat de relatieve mediane armoederisicokloof betreft, merken we dat die vóór en na de hervorming voor alle individuen samen nagenoeg gelijk blijft (zie Grafiek 5-8.A). Deze stabiliteit verbergt echter grote verschillen tussen de diverse gezinscategorieën. Terwijl de hervorming de armoederisicokloof voor gezinshoofden en samenwonenden doet toenemen (zie Grafiek 5-8.B en 5-8.D), daalt ze aanzienlijk, met bijna de helft, voor alleenstaanden. Dit laatste sluit aan bij de bovenstaande bevinding. Een belangrijk deel van de alleenstaanden heeft een equivalent beschikbaar inkomen dat vóór de hervorming net boven de 60%-armoedenorm zit en na de hervorming er net onder valt. Hierdoor stijgt de armoederisicograad van deze groep maar tegelijk ook het mediaan equivalent beschikbaar inkomen van de deelgroep onder de armoedenorm, waardoor de relatieve mediane armoederisicokloof verkleint.

We hebben daarnaast ook de gevolgen voor de resultaten bekeken als in de berekening van de armoedemaatstaven *géén* rekening wordt gehouden met de gezinsleden van de individuen uit de cohorte (zie Grafiek 9-1 en Grafiek 9-2 in bijlage 2). Zo schetsen we alleen de situatie van de *directe* betrokkenen van de hervorming. Diegene die indirect het voorwerp van de hervorming uitmaken, d.i. de individuen die tot een gezin behoren met een werkloze, worden hier dus weggelaten. Hoewel de resultaten opgesplitst naar gezinscategorie vergelijkbaar zijn met de resultaten voorgesteld in Grafiek 5-7 en Grafiek 5-8, is dit niet zo voor de gehele cohorte. De effecten van de hervorming zijn voor de gehele cohorte veel meer uitgesproken wanneer geen rekening wordt gehouden met de gezinsleden. Bijvoorbeeld, na 61 maanden neemt door de hervorming de armoederisicograad exclusief de gezinsleden (in veronderstelling van de 60%-armoedegrens) toe van 19,9% tot 34,7%. Inclusief de gezinsleden valt de toename lager uit: de armoederisicograad stijgt van 21,5% naar 28,0%. Dit komt omdat de categorie alleenstaanden in de gehele cohorte zwaarder gaat doorwegen wanneer geen rekening wordt gehouden met de gezinsleden. Het is net die categorie waarop de hervorming de sterkste impact heeft.

Grafiek 5-7: Armoederisicograad bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen



Grafiek 5-8: Relatieve mediane armoederisicokloof bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen



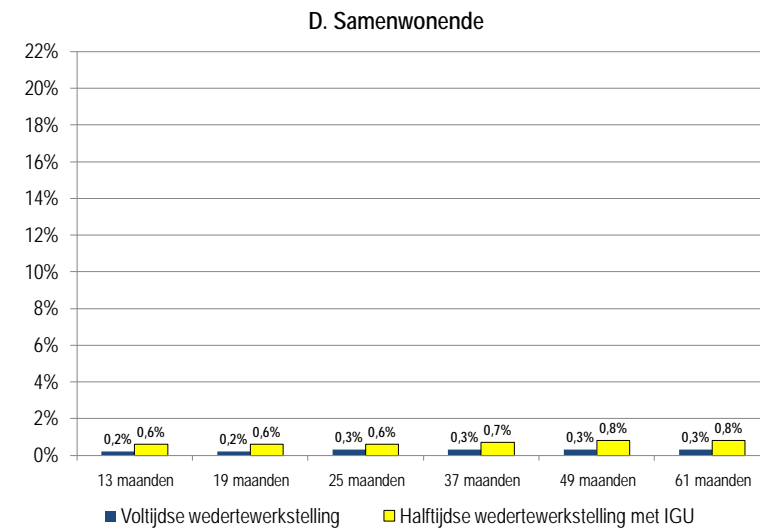
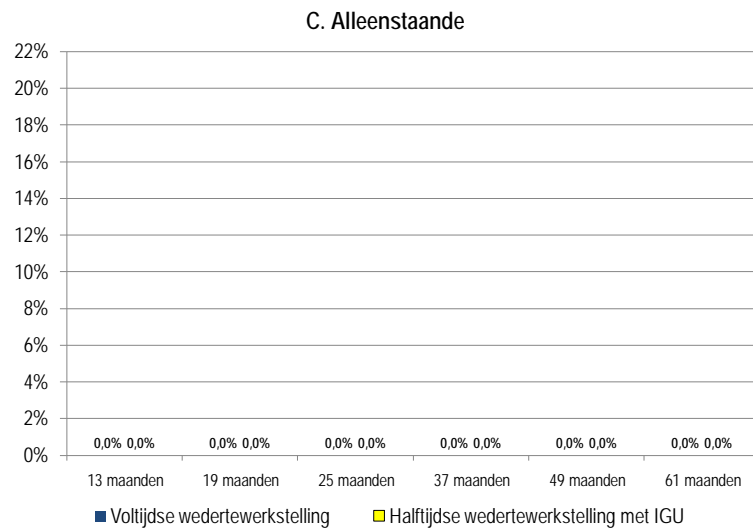
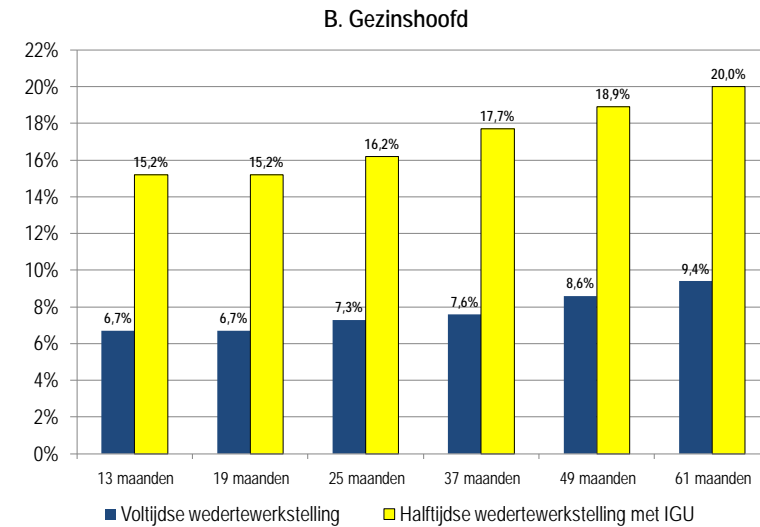
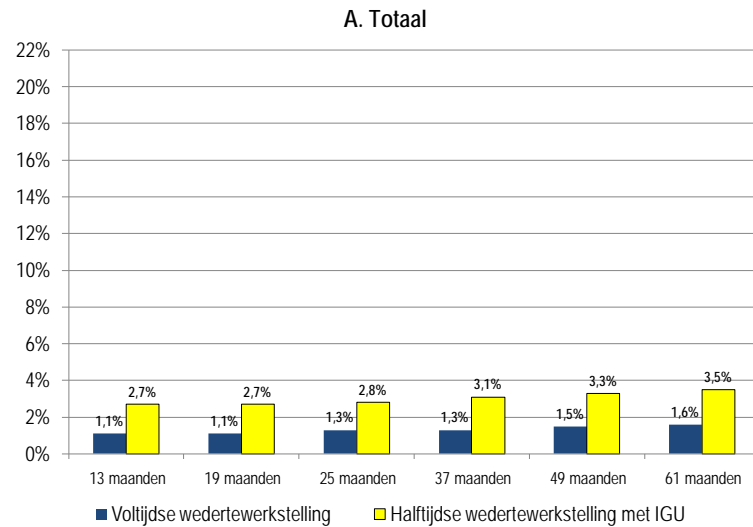
Armoederisico bij half- en voltijdse wedertewerkstelling

De bestudeerde hervorming van de Belgische werkloosheidsverzekering heeft als doel de werklozen sneller het werk te laten hervatten. Daarom bekijken we aanvullend de armoederesultaten bij eventuele wedertewerkstelling van de werklozen. Hier bestuderen we enkel de armoederisicograad bij een half-tijdse en voltijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon.

In Grafiek 5-9 rapporteren we uitsluitend de resultaten van na de hervorming, die quasi volledig identiek zijn aan die van vóór de hervorming. We stellen vast dat bij voltijdse tewerkstelling er enkel voor gezinshoofden armoederisicopercentages van 7% of meer opgetekend worden. Deze percentages stijgen voor de andere gezinscategorieën niet uit boven de 0,3%. Dat er voor gezinshoofden zelfs bij voltijdse tewerkstelling toch nog een toename van het armoederisico doorheen de tijd wordt vastgesteld, is een gevolg van de veronderstellingen die gemaakt worden bij de analyse van de cohorte. Enkel de leeftijd van de gezinsleden en de werkloosheidsuitkering veranderen doorheen de tijd. In de analyse zoals ze hier werd uitgevoerd is het dus mogelijk dat het recht op kinderbijslag wegvalt, daar waar de rest van de gezinsstructuur onveranderd blijft.

Ook bij halftijdse tewerkstelling met IGU zijn het vooral werkloze gezinshoofden en hun gezinsleden die nog een aanzienlijk armoederisico lopen. De armoederisicograad neemt door het wegvallen van de kinderbijslag eveneens toe doorheen de tijd van 15,2% bij 13 maanden werkloosheid naar 20,0% bij 61 maanden werkloosheid. De hier geobserveerde toename is weliswaar groter dan die vastgesteld bij de voltijdse wedertewerkstelling.

Grafiek 5-9: Armoederisicograad bij half- en voltijdse wedertewerking aan het laatst verdiende loon, inclusief de gezinsleden, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen, situatie na de hervorming



6 Besluit

Op grond van de voorgestelde resultaten kunnen we besluiten dat de hervormingsoperatie de financiële aantrekkelijkheid van wedertewerking voor werklozen behoorlijk heeft versterkt. Meer dan voorheen hebben pas ingestroomde werklozen er géén financieel belang bij om langdurig werkloos te blijven: de (relatieve) meeropbrengsten van zowel vol- als deeltijdse wedertewerking nemen sterker én sneller toe met de werkloosheidsduur. Of dit nu *effectief* de werklozen gaat stimuleren om sneller werk te zoeken en te aanvaarden, moet nog blijken. Een analyse *ex post*, wanneer voldoende gegevens beschikbaar zijn, kan hierover uitsluitsel brengen. De kortstondige ervaring in Frankrijk met de *Allocation unique dégressive* in de jaren negentig heeft ons alvast geleerd dat dalende werkloosheidsuitkeringen niet 'automatisch' de wedertewerking van werklozen versnellen. *Ex ante* hebben we bij de versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen enkele bedenkingen.

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. De vraag is in hoeverre de gerechtigde zicht heeft op het tijdsprofiel van zijn uitkering, te meer dat na de hervorming het tijdsprofiel van de uitkering (nog) sterker is geïndividualiseerd. Meer dan voorheen treden tussen gerechtigden verschillen op in de evolutie van het uitkeringsbedrag naargelang de verschillen in het oorspronkelijk uitkeringsniveau, het gezinsstatuut, het beroepsverleden, de leeftijd en de graad van arbeidsongeschiktheid. Het is derhalve belangrijk de uitkeringsgerechtigden *op individuele basis* te informeren over hun uitkeringsrechten en hoe die evolueren met de uitkeringsduur. Een bijkomend aandachtspunt is de afstemming met de procedures voor de evaluatie van de zoekinspanningen van werklozen teneinde te vermijden dat de uitkeringsgerechtigde meerduidige signalen opvangt. Zo kan het voorvallen dat een werkloze kort na een positieve evaluatie van zijn zoekinspanningen naar werk toch zijn uitkering ziet dalen omdat hij nu éénmaal 'x' maanden werkloos is.

Naast deze meer 'praktische' bedenkingen bij de hervorming, geven ook de resultaten stof tot nadenken. We stellen vast dat de hervorming *in verhouding* de hoogste arbeidssurplusen het sterkst heeft verhoogd. Dit blijkt tenminste uit de vergelijking volgens gezinsstatuut van de resultaten voor het gemiddeld arbeidssurplus. Een gelijkaardige oefening volgens het uitkeringsniveau zou ongetwijfeld tot dezelfde conclusie leiden. We kunnen ons dan ook afvragen in hoeverre deze werklozen nog *bijkomend* financieel gestimuleerd moesten worden of zelfs meer algemeen of er vóór de hervorming niet reeds voldoende financiële prikkels waren om werklozen te stimuleren niet lang te wachten om werk te zoeken en te aanvaarden. Het niveau en de (klasse)verdeling van het arbeidssurplus lijken te suggereren dat deze prikkels voorheen reeds aanzienlijk waren, wel wetende dat de resultaten best worden geïnterpreteerd als een *bovengrens* van het werkelijke arbeidssurplus. Ook uitvoerige analyses op basis van typegezinnen hebben dit in het verleden bevestigd, althans voor een voltijdse wedertewerking. Voor deeltijdse wedertewerking (50%) bleken de relatieve meeropbrengsten laag tot zeer laag. Deze eerdere beoordelingsoefeningen hielden echter géén rekening met de hervorming van de inkomensgarantie-uitkering van juli 2008, in tegenstelling tot de resultaten in deze tekst, waaruit bleek dat de meeropbrengsten toch behoorlijk zijn, doch lager dan bij een voltijdse wedertewerking. Globaal genomen kunnen we op basis van deze meeropbrengsten besluiten dat er weinig grond is voor een verhaal van *wijdverspreide* financiële vallen in de werkloosheid. Dit 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 en wordt in eerder vermelde studies uitgebreid toegelicht en geïllustreerd.

Dit betekent echter niet dat géén enkel risico op financiële vallen meer bestaat. De resultaten tonen dat voor een zeker, weliswaar klein, percentage van pas ingestroomde werklozen ook na de hervorming het arbeidssurplus laag blijft. Ook de typegevallenstudies hebben getoond dat bijv. voor alleenstaande ouders de meeropbrengsten bij wedertewerkstelling bijzonder laag kunnen zijn. Daarnaast hebben we ook vastgesteld hoe het financieel aantrekkelijker maken van *deeltijdse* wedertewerkstelling ertoe kan leiden dat een *voltijdse* tewerkstelling minder aantrekkelijk wordt voor de werkloze en derhalve het risico op een *deeltijdse* financiële val verhoogt.

De keerzijde van de hervorming is de aantasting van het *vermogen* van de werkloosheidsuitkeringen om de werkloze, én zijn gezin, tegen armoede te beschermen wanneer hij werkloos *blijft*. 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. Reeds vóór hervorming bleken de uitkeringsbedragen maar net of helemaal niet te volstaan om aan de armoede te ontsnappen. 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. Voor het gezinshoofd *blijft* het hoger armoederisico echter zorgen baren. In de toekomst moet worden bekeken of werklozen in vergelijking met de situatie van vóór de hervorming inderdaad minder lang werkloos blijven en of dit gevolgen heeft voor de *kwaliteit* van de wedertewerkstelling (o.a. loonvooruitzichten en jobstabiliteit).

7 Bibliografie

- ARPAIA, Alfonso en Gilles MOURRE (2005), "Labour market institutions and labour market performance : a survey of the literature", *European Economy Economic papers*, nr. 238, Brussel, European Commission, 39 blz.
- BOGAERTS, Kristel (2008), "Bestaan er nog vallen in de werkloosheid en in de bijstand in België?", *CSB Bericht*, nr. 12/2008, Antwerpen, Centrum voor Sociaal beleid, 26 blz.
- CARONE G., K. STOVICEK, F. PIERINI en E. SAIL (2009), "Recent reforms of the tax and benefit systems in the framework of flexicurity", *European Economy Occasional papers*, nr. 43, Brussel, European Commission, 88 blz.
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2009a), "Financiële prikkels tot werkhervatting voor werklozen en leefloontrekkers in België: heden en verleden", *Documentatienota*, CRB 2009-1486, Brussel, 60 blz.
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2009b), "De geografische arbeidsmobiliteit", *Documentatienota*, CRB 2009-1249, Brussel, 58 blz.
- 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, 55 blz.
- 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, 11 blz.
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2011), "Financiële werkloosheidsvallen in België in 2010", *Documentatienota*, CRB 2011-0189, Brussel, 25 blz.
- CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2012), "De inkomensgevolgen van de werkloosheidsstelsels in België en de buurlanden", *Documentatienota*, CRB 2011-0189, Brussel, 45 blz.
- 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, 7 blz.
- COCKX, Bart, DEFOURNY, Anne, DEJEMEPPE, Muriel en Bruno VAN DER LINDEN (2007a), *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain, 173 blz.
- COCKX, Bart, GOEBEL, Christian en Stéphane ROBIN (2010), "L'effet sur l'emploi du complément de revenu au travail à temps partiel en Belgique", *Revue économique*, vol. 61, nr. 2, blz. 299-312.
- COCKX, Bart, DEJEMEPPE, Muriel en Bruno VAN DER LINDEN (2011a), *Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, Série Société et Avenir, Belspo, Academia Press, 254 blz.
- COCKX, Bart, DEJEMEPPE, Muriel en Bruno VAN DER LINDEN (2011b), "Sneller aan het werk dankzij activering van het zoeken?", *Regard Économiques*, nr. 85, Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain, 16 blz.
- COCKX, Bart en Matteo PICCHIO (2013), "Scarring effects of remaining unemployed for long-term unemployed school-leavers", te verschijnen in: *Journal of the Royal Statistical Society*.
- DAGSVIK, John, ZHIYANG, Jia, ORSINI, Kristian en Guy VAN CAMP (2011), "Subsidies on low-skilled workers' social security contributions: the case of Belgium", *Empirical economics*, nr. 40, blz. 779-806.
- DECANCO, Koen, DECOSTER, André, SPIRITUS, Kevin en Gerlinde VERBIEST (2011), "MEFISTO: een nieuw microsimulatiemodel voor Vlaanderen", *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 4/2011, blz. 545-573.
- DOR, Eric, VAN DER LINDEN, Bruno en Maritza LOPEZ-NOVELLA (1997), "On labor market policies and aggregate unemployment outflows", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 59, nr. 1, blz. 109-131.

DORMONT, Brigitte, FOUGÈRE, Denis et Ana PRIETO (2001), "L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi", *Économie et statistique*, nr. 343, blz. 3-28.

EUROPESE COMMISSIE (diverse jaren), *Employment in Europe*, Brussel.

EUROPESE COMMISSIE (2012), *Employment and Social Development in Europe*, Brussel, 469 blz.

FEDERAAL PLANBUREAU (2013), "Maatregelen genomen in 2012 in de takken werkloosheid en pensioenen: evaluatie van de effecten volgens geslacht", *Working Paper*, 3/13, Brussel, 34 blz.

FREDRIKSON, Peter en Bertil HOLMLUND (2003), "Improving incentives in unemployment insurance: a review of recent research", IFAU – Institute for labour market policy evaluation, *Working paper*, nr. 5, 38 blz.

FREDRIKSON, Peter en Bertil HOLMLUND (2005), "Optimal unemployment insurance design: time limits, monitoring, or workfare", IFAU – Institute for labour market policy evaluation, *Working paper*, nr. 13, 33 blz.

GANGL, Markus (2006), "Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities", *American Sociological Review*, vol. 71, nr. 6, blz. 986-1013

HOGE RAAD VOOR DE WERKGELEGHEID (2005), *Verslag 2005*, 239 blz.

OESO (diverse jaren), *Employment Outlook*, Parijs.

OESO (diverse jaren), *Benefits and Wages*, Parijs.

PALSTERMAN, Paul (2003), "La notion de chômage involontaire 1945-2003", *Courier hebdomadaire*, CRISP, nr. 1806, 48 blz.

PUT, Johan en Vanessa VERDEYEN (2013), *Praktijkboek Sociale Zekerheid 2013*, Wolters Kluwer, 1151 blz.

RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVOORZIENING (2010), *75 jaar RVA. Een blik op verleden, heden en toekomst*, Brussel, RVA, 398 blz.

SPINNEWIJN, Johannes (2013), *Unemployed but optimistic: optimal insurance design with biased beliefs*, mimeo, 44 blz.

STOVICEK, Klara en Alessandro TURRINI (2012), "Benchmarking unemployment benefit systems", *European Economy Economic papers*, nr. 454, Brussel, European Commission, 39 blz.

STUDIECOMMISSIE VOOR DE VERGRIJZING (2013), *Jaarverslag 2013*, 97 blz.

TATSIRAMOS, Konstantinos en Jan C. VAN OURS (2012), "Labor market effects of Unemployment Insurance Design", *IZA Discussion paper*, nr. 6950, Bonn, Institute for the Study of Labor, 40 blz.

VAN CAMP, Guy (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*, nr. 4/2011, blz. 657-713.

VANDELANNOOTE, Dieter, VANLEENHOVE, Pieter, DECOSTER, André, GHYSELS, Joris en & Gerlinde VERBIST (2013), "Maternal employment: the impact of triple rationing in childcare in Flanders", *CSB Bericht*, nr. 4/2013, Antwerpen, Centrum voor Sociaal beleid, 43 blz.

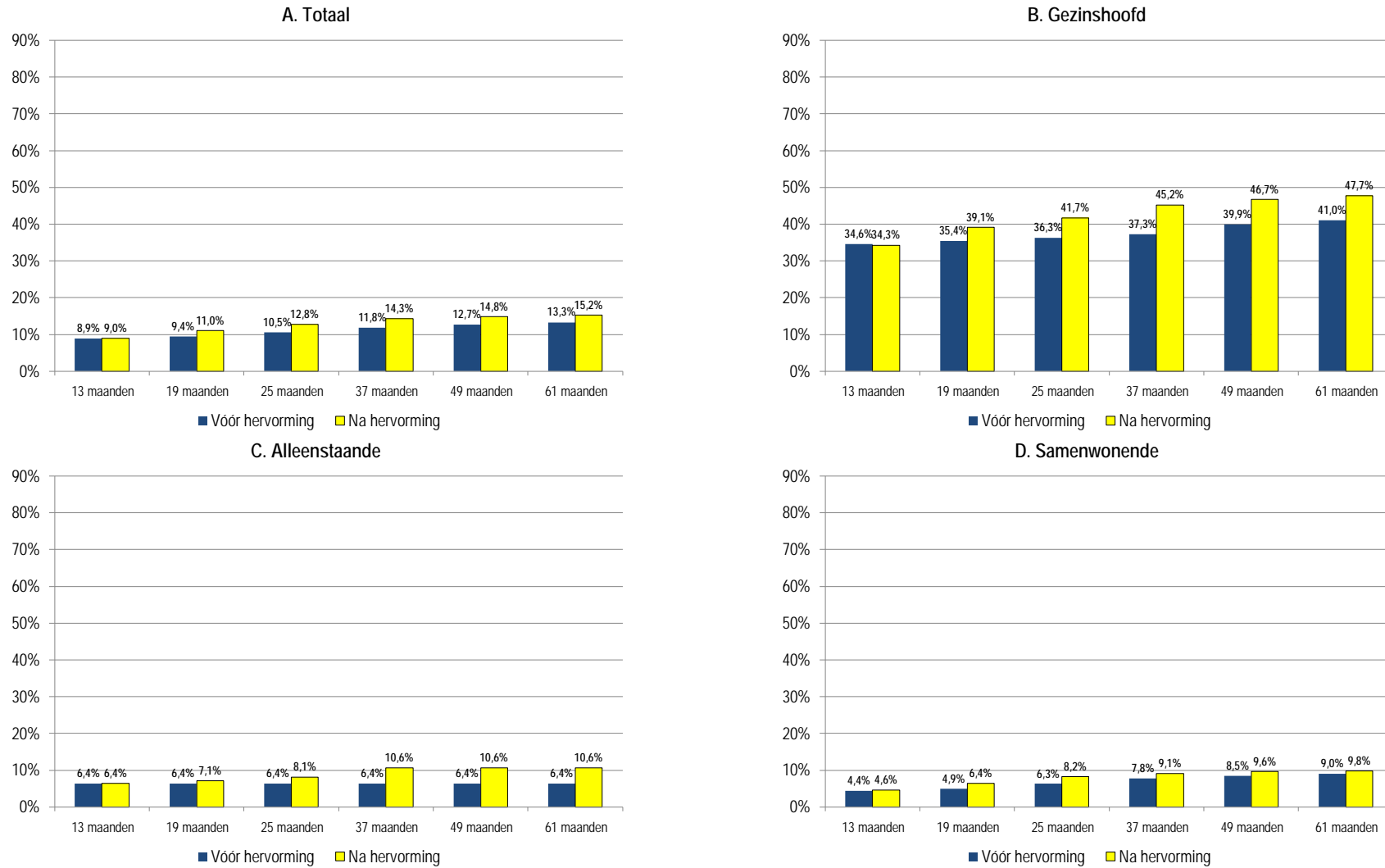
VANDENBROUCKE, Frank (2013), *The active welfare state revisited*, Brussel, die Keure, 116 blz.

VAN DER LINDEN, Bruno (2003), "Unemployment benefit profile, monitoring and active labor market policies: the role of normative criteria", *Document de travail nr. 127 de la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale*, Université Catholique de Louvain.

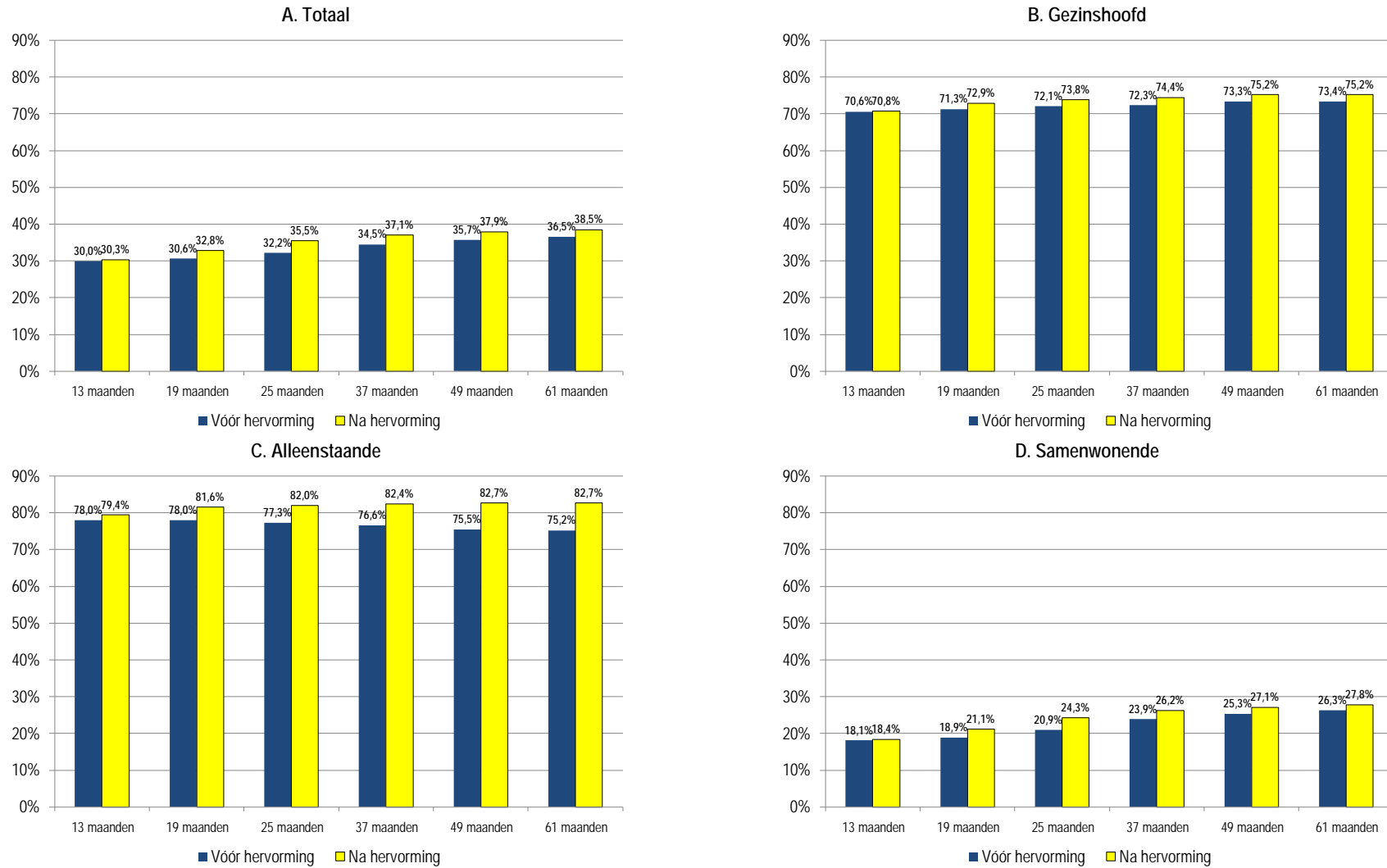
8 Bijlage 1

In deze bijlage zijn de resultaten opgenomen betreffende het armoederisico bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met *alternatieve* armoedegrenzen op 50% en 70% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen.

Grafiek 8-1: Armoederisico bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 50% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen



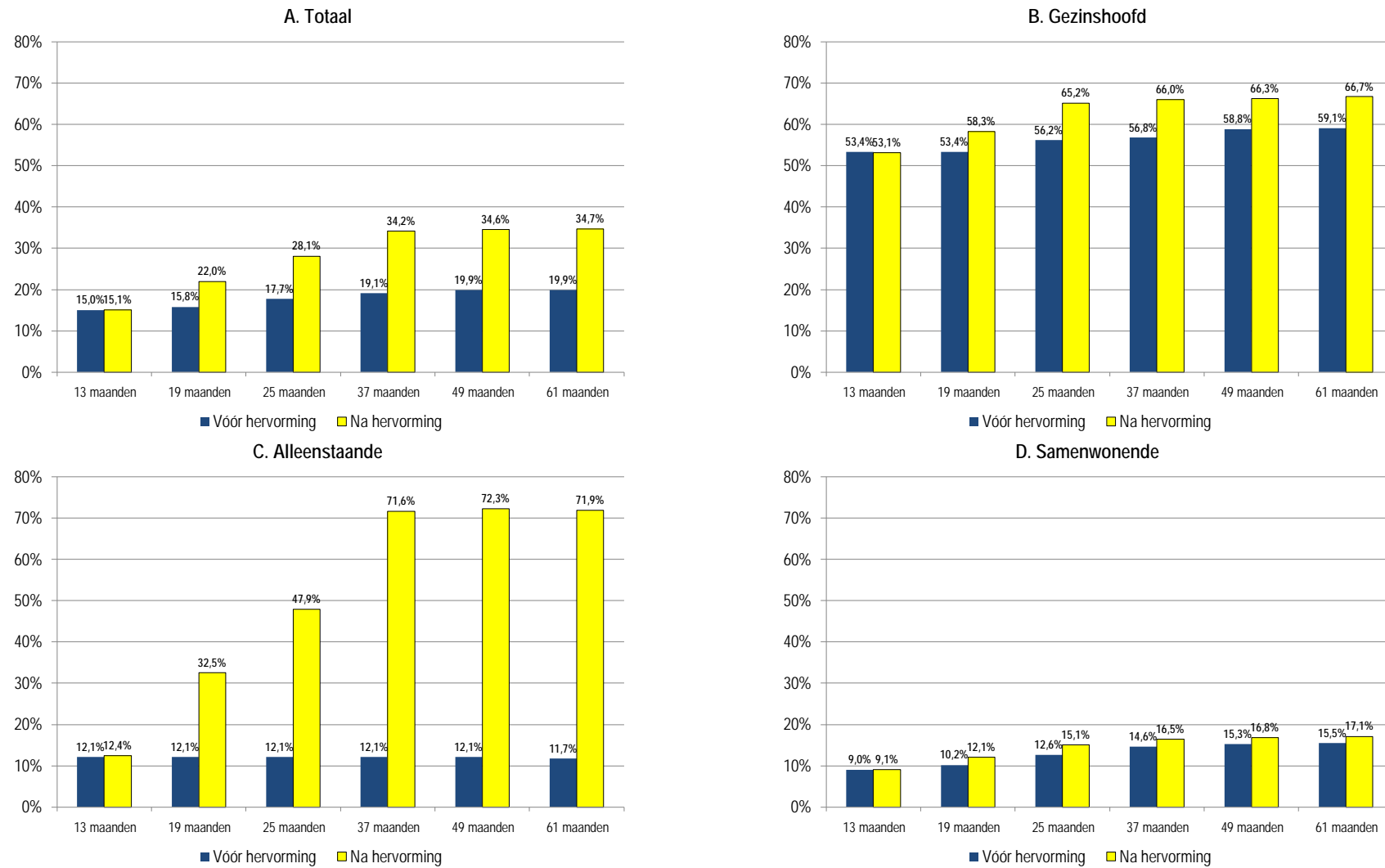
Grafiek 8-2: Armoederisico bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 70% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen



9 Bijlage 2

In deze bijlage zijn de resultaten opgenomen betreffende de armoederisicograad en -kloof bij volledige werkloosheid, exclusief (i.p.v. inclusief) de gezinsleden van de volledige werkloze, met de armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen.

Grafiek 9-1: Armoederisicograad bij volledige werkloosheid, exclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen



Grafiek 9-2: Relatieve mediane armoederisicokloof bij volledige werkloosheid, inclusief de gezinsleden van de volledige werkloze, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen

