

10 jaar versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkering

Evaluatie van de impact op de transities naar werk
en op de sociale uitgaven in de periode 2010-2020

'10 jaar versterkte degressiviteit
van de werkloosheidsuitkering –
Evaluatie van de impact op de
transities naar werk en op de so-
ciale uitgaven in de période
2010-2020' is een RVA-studie
uitgegeven door de RVA:

Keizerslaan 7
1000 Brussel
Tel. 02 515 44 35
Fax 02 515 44 54

Auteurs:

Michiel Segaert,
Dr. Nathalie Nuyts.

Hoofdredactie:

Michiel Segaert.

Verantwoordelijke uitgever:

Dr. Jean-Marc Vandenberg.

Verantwoordelijke publicatie:

Hugo Boonaert,
Janick Pirard.

Bijzondere dank aan:

Sébastien Votquenne,
Hilde Geeraers,
Leen Vranckx,
An Luxem,
Olivier Gillis (GGC),
Marion Englert (GGC),
Laurence Noël (GGC),
Ann Coenen (SPF Emploi).

**Hebben ook meegewerkt aan
deze studie:**

Brendan Verdonck,
David Sauwens,
Sébastien Malevez,
Jochen Vandekerkhove,
Jonathan Godfroid,
Georges Martens,
Béatrice Depas,
Carline Saucez,
Marie-Paule Vandendeurpel,
Martine Vereeken,
Françoise Cassiman,
Rita Van Dessel.

Vormgeving:

Grafische Dienst –
directie Communicatie

Drukwerk:

dienst Drukkerij -
directie Communicatie

De gedeeltelijke of volledige
overname van de teksten is
slechts toegestaan mits schrif-
telijke toestemming van de uit-
gever.

ISSN 2952-8259 (print)
ISSN 2952-8267 (online)

Inhoudstafel



1	Inleiding.....	5
1.1	2012: een nieuw tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering.....	5
1.2	Overzicht van het onderzoek naar de impact van de versterkte degressiviteit	6
1.3	Opzet van deze evaluatie.....	8
1.4	Aandachtspunten.....	9
2	Overzicht van de hervorming.....	13
3	Impact op de transities naar werk.....	17
3.1	Evolutie van de transities naar werk.....	18
3.2	Daling van de uitkering: theorie vs. praktijk	23
3.3	Differentiatie van uitstroom naar werk volgens persoonskenmerken.....	28
3.4	Impact op de mate van herintrede in de eerste periode	30
4	Budgettaire impact	33
4.1	Gerealiseerde besparing.....	33
4.2	Budgettaire impact per gezinscategorie en vergoedingsperiode.....	36
4.3	Impact van de welvaartsaanpassingen	37
4.4	Impact op de gemiddelde uitkeringen en de verhouding tot de armoededrempel.....	38
4.5	Impact van de bevrozing van de degressiviteit n.a.v. de coronacrisis	42
5	Conclusie	43
5.1	Voornaamste bevindingen.....	43
5.2	Beleidsgerichte vaststellingen	46
6	Bibliografie	49
7	Lijst tabellen en grafieken	53



Inleiding

1.1

2012: een nieuw tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering

Op 1 november 2012 trad de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkering in werking. Het ging om een nieuw ontwerp van het verloop en de berekening van de hoogte van de uitkeringen - de grootste hervorming van dit stelsel in de voorbije decennia. Algemeen is het ontwerp van een werkloosheidsuitkering een evenwichtsoefening tussen twee doelstellingen, m.n. [1] het beschermen van onvrijwillig werklozen tegen de gevolgen van inkomensverlies en [2] het behouden van een stimulans voor deze werklozen om terug naar de arbeidsmarkt te keren, m.a.w. het vermijden van een werkloosheidsval. Dit eerste gegeven wordt vaak ook gekoppeld aan de bezorgdheid dat het vervangingsinkomen afdoende moet zijn, opdat werklozen over de tijd zouden beschikken om een gepaste en dus duurzame herintrede op de arbeidsmarkt te maken – het zgn. liquiditeitseffect. De hervorming van 2012 had een invloed op deze beide aandachtspolen, maar moet daarnaast ook gezien worden als een maatregel binnen de context van de pleidooien tot sanering van de overheidsuitgaven, die bij uitstek een sterke weerklank hadden in de periode van recessie volgend op de bankencrisis.

Met het oog op de bescherming tegen de gevolgen van inkomensverlies, werden de uitkeringen in de eerste periode van de werkloosheid opgetrokken om de initiële shock van inkomensverlies sterker op te vangen. Met het oog op het behoud van een stimulans voor wedertewerkstelling, werden daarnaast echter frequentere dalingen van het uitkeringsbedrag doorgevoerd, teneinde het verschil tussen inkomsten uit arbeid en de werkloosheid te vergroten naarmate men langer in de werkloosheid blijft. Daarnaast waren er ook maatregelen om werken tijdens de werkloosheidsperiodes meer lonend te maken. Zo is er, onder welbepaalde voorwaarden, de mogelijkheid om vergoedingsperiodes te verlengen met de duur van de tewerkstelling. Daarnaast werd het ook eenvoudiger gemaakt om aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden te voldoen voor een terugkeer naar de eerste uitkeringsperiode.

1.2

Overzicht van het onderzoek naar de impact van de versterkte degressiviteit

In de tien jaar na het doorvoeren van deze ingrijpende reglementaire wijziging zien we dat deze maatregel slechts zeer beperkt werd geëvalueerd. In internationaal vergelijkend onderzoek wordt het specifieke thema van de degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkering weinig opgepikt, aangezien de focus er bv. eerder algemeen ligt op de effecten van uitkeringen die dalen in de tijd in het kader van een ‘optimal unemployment insurance design’ – het meest optimale ontwerp voor het tijdsprofiel van een werkloosheidsverzekering – zeker in tijden van grote recessie (bijvoorbeeld Tatsiramos en van Ours, 2012 en Moffitt, 2014). Ook dergelijk internationaal onderzoek heeft in de loop der tijd echter het Belgische debat gevoed.

Bepaalde onderzoeken werden in de media of door academici wel op de Belgische situatie betrokken, maar zijn in de eerste plaats gestoeld op empirische bewijzen uit andere landen. Het Belgische degressieve uitkeringsstelsel werd bv. vergeleken met het Franse stelsel uit de jaren ‘90, naast het huidige Belgische stelsel een zeldzaam voorbeeld van een ‘meertraps’ degressief tijdsprofiel van de uitkering. Op dit stelsel luidde echter kritiek dat de financiële prikkel slechts beperkt toenam naargelang de werkloosheidsduur langer werd (Rioux, 2001) en minder efficiënt was om de terugkeer naar werk te verhogen dan een uitkeringsdesign met minder (maar grotere) degressieve trappen (Dormont, Fougère en Prieto, 2001). Ook werden vergelijkingen gemaakt met o.a. het uitkeringsstelsel uit de VS, dat beschouwd werd als een tweesnijdend zwaard op het vlak van evenwicht tussen het liquiditeitseffect en het vermijden van werkloosheidsvallen (Landais, 2015).

Een van de meest invloedrijke van dergelijke onderzoeken voor het Belgische debat, betrof echter ongetwijfeld een onderzoek over resultaten uit Zweden, waarin de aanbeveling tot een progressief i.p.v. degressief tijdsprofiel voor de uitkeringen was te lezen (Kolsrud, Landais, Nilsson en Spinnewijn, 2018). Dergelijk profiel zou de financiële prikkel tot wedertewerkstelling namelijk aan het begin van de werkloosheidsperiode plaatsen, wanneer die prikkels het effectiefst werken, en een hogere bescherming tegen armoede bieden aan langdurig werklozen. Dit onderzoek verscheen op een moment dat in België beschouwingen over de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen weer meer op de voorgrond kwamen i.h.k.v. de zogenaamde ‘jobs-deal’ die werd uitgewerkt door regering-Michel I. De resultaten van dit onderzoek werden het voorwerp van een Leuven Economisch Standpunt (Spinnewijn, 2018) en werden bovendien onderschreven door diverse Belgische topeconomen. Voorstanders van een degressief uitkeringsontwerp gaven hierop weerwoord in de media. Opmerkelijk daarbij was echter dat zowel de onafhankelijke standpunten tegen als voor een degressief uitkeringsontwerp het eens waren over de nood aan aanpassing van het stelsel zoals ingevoerd in 2012. Bij voorstanders werd daarbij met name de complexiteit van het stelsel bekritiseerd (Baert, 2019). Onderzoeken die de effectiviteit van een degressief tijdsprofiel onderschrijven wijzen namelijk op het belang van een goed ontwerp ervan: de stimulans moet voldoende substantieel en duidelijk zijn (DellaVigna, Lindner, Reizer en Schmieder, 2017) en voldoende snel worden geïntroduceerd (Van Belle, 2018). Na de val van regering-Michel I werden echter geen stappen meer ondernomen tot een nieuwe hervorming van het tijdsprofiel van de uitkering.

Onderzoek dat zich, in tegenstelling tot de voorgaande, rechtstreeks op het Belgische stelsel richtte, moet in de eerste plaats binnen de Belgische landsgrenzen worden gezocht. Voor een aantal stakeholders vormde de versterkte degressiviteit een logisch onderzoeksonderwerp. De RVA zelf voorzag al vanaf het jaar 2013 een vaste rubriek in het jaarverslag ¹ voor het opvolgen van de effecten van de versterkte degressiviteit.

¹ Zie RVA-jaarverslag (‘RVA in...’) 2013 volume 2, hoofdstuk 7 ‘Impact van de reglementaire wijzigingen sinds 2012’ en daaropvolgende edities

Gezien de omvang van het hervormingspakket in 2012 (dat o.a. ook betrekking had op de wacht-/inschakelingsuitkeringen, het brugpensioen/SWT, het tijdskrediet en de loopbaanonderbreking) en de impact van de zesde staatshervorming, bleef die opvolging tot nu toe beperkt tot een technische monitoring, waarbij vooral aandacht ging naar de evolutie van het aantal betrokkenen en de gemiddelde uitkeringshoogte per gezinscategorie en uitkeringsfase.² In recentere jaren³ verschoof de aandacht meer naar de impact van de welvaartsenveloppen op de mate van degressiviteit doorheen het tijdsprofiel. Binnen het kader van de jaarverslagen verrichtte de RVA ook een ex post evaluatie die verband hield met de degressiviteit van de uitkering, zij het geen analyse over de hervorming van 2012, maar een berekening van de impact van het bevriezen van de degressiviteit ten tijde van de coronacrisis⁴.

Behalve de RVA-opvolging maakten ook medewerkers van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de FOD Sociale Zekerheid relatief snel na de hervorming een eerste balans op (Nevejan en Van Camp, 2013). Het ging daarbij voornamelijk om een inschatting ex ante over hoe het nieuwe tijdsprofiel en de invoering ervan functioneerden. Hoewel voorzichtig positief over de financiële stimulans in dit tijdsprofiel, kwamen ook hier bedenkingen aan bod over de complexiteit van de 'meertrapse' degressiviteit en hoe duidelijk die zou zijn voor de betrokken werklozen, over de mate waarin de prikkels gericht zijn naar de meest geschikte segmenten van de werkloosheidspopulatie en over het risico dat de uitkering voor bepaalde werklozen mogelijk niet meer afdoende zou beschermen tegen armoede. Ten slotte kwam ook de vraag aan bod of een eventuele verhoging van de wedertewerkstelling een impact zou kunnen hebben op de kwaliteit⁵ ervan.

Met name de elementen over de impact op het armoederisico van de betrokkenen werd in 2014 hernomen in een analyse door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2014). Algemeen beschouwd bevat hun rapport drie voorname kritieken op het tijdsprofiel van de degressiviteit van de uitkering en de rechtstreekse impact ervan op de betrokken uitkeringsgerechtigden. De eerste kritiek betreft de problematiek dat werklozen waarvoor het activeringsparcours faalt, niet alleen worden bestraft, maar dat de impact daarvan ook de ruimere gezinscontext beïnvloedt. Een tweede kritiek luidt dat het tijdsprofiel als stimulans tot het zoeken naar werk niet optimaal zou zijn georiënteerd en eigenlijk contraproductief zou kunnen werken, doordat in verhouding de hoogste 'arbeidssurplusen' (de betrokkenen die in theorie het meeste te winnen hebben bij een tewerkstelling t.o.v. hun uitkering) het sterkst zijn verhoogd, m.a.w. de werklozen die al – voor de hervorming - het meest financieel gestimuleerd werden om te gaan werken, worden nog meer gestimuleerd. Ten slotte wordt ook de grote complexiteit aangehaald, met nadruk op het gegeven dat die zeker voor bepaalde kwetsbare groepen schadelijk kan zijn voor de (re-)integratie.

Voornamelijk in het licht van het armoedevraagstuk verschenen in de daaropvolgende jaren dan ook vanuit de academische hoek een aantal analyses over de versterkte degressiviteit. Belangrijke conclusie daarbij waren dat eenverdieners door de degressiviteit een groter armoederisico zouden hebben (Van Lancker et al, 2015) en dat de netto vervangingsgraad bij de start van de werkloosheid, ondanks de optrekking, niet bijzonder genereus is in België t.o.v. vergelijkbare landen (Van Lancker, 2016).

² NB: Daarnaast werd er in de diensten van de Rijksdienst ook een stagiaire begeleid uit het vakgebied openbaar bestuur, die een masterproef aan de versterkte degressiviteit heeft gewijd (cf. Natalis 2016). Die proef bestaat voor een groot deel uit een internationale vergelijking van de reglementering m.b.t. de berekening van de uitkering en stelt dat het concept van een degressieve uitkering op zich wel een veelvoorkomend gegeven is, maar dat het Belgische stelsel zich laat opmerken vanwege de complexiteit ervan. De proef werd echter opgesteld in een tijds kader dat niet toeliet om in samenwerking met de RVA een evaluerende analyse m.b.t. de versterkte degressiviteit uit te werken.

³ Zie RVA-jaarverslag ('RVA in...') 2017 en daaropvolgende edities

⁴ Zie RVA-jaarverslag ('RVA in...') 2021 volume 2, hoofdstuk 1

⁵ NB: Hoewel de vraag naar kwaliteit bij wedertewerkstelling in het licht van de resultaten in hoofdstuk 3 (cf. infra) niet werd opgenomen als onderzoeksvraag bij de huidige publicatie, heeft de RVA hier ondertussen wel een aparte publicatie aan gewijd, cf. Nuyts 2022, beschikbaar op rva.be/nl/documentatie/publicaties/studies.

Behalve deze vraagstukken werden in de literatuur na de invoering van de hervorming ook een aantal legale aspecten ervan in beschouwing genomen. Zo werd de hervorming bv. afgetoetst tegen artikel 23 van de Belgische grondwet en de vereiste dat de sociale bescherming niet kan afnemen. (Dumont, 2013)

De eerste reële impactstudie over de mate of de hoofddoelstelling van deze hervorming, m.n. het stimuleren van meer transitie van werkloosheid naar werk, al dan niet werd behaald, verscheen echter pas zeer recentelijk in de vorm van een analyse verricht door de OESO (Salvatori, 2022) in opdracht van FOD WASO. Het gaat om de meest gezaghebbende analyse van de Belgische versterkte degressiviteit tot op heden. De OESO analyseerde data over transitie van werkloosheid naar werk in de periode kort voor en na de invoering van de versterkte degressiviteit en concludeerde dat de hervorming van de werkloosheid niet tot meer dergelijke transitie heeft geleid. Als voornaamste verklaring hiervoor werd de complexiteit van het systeem aangehaald, wat m.a.w. bevestigt wat in eerdere analyses reeds werd aangehaald.

De analyse argumenteert dat het Belgische model in vergelijking met de buurlanden veel meer en veel kleinere dalingen kent (Salvatori, 2022 en Hijzen en Salvatori, 2020). Voor een werkloze in België kan de uitkering tot 8 keer dalen in een periode van 4 jaar. In Duitsland is dat 1 keer, in Nederland 2 keer en in Frankrijk 1 stijging en 1 daling (Hijzen en Salvatori, 2020, pagina 19, grafiek 3.1). Er is echter min of meer wetenschappelijke consensus over dat als een degressief tijdsprofiel een impact op de transitie naar werk wil bewerkstelligen, het best bestaat uit een kleiner aantal grotere dalingen van de uitkering. Bovendien kennen in het Belgische tijdsprofiel bijvoorbeeld de grote groep werklozen met lage inkomens (bijna) geen degressiviteit van hun werkloosheidsuitkering (cf. infra).

1.3

Opzet van deze evaluatie

Tien jaar na de invoering van de versterkte degressiviteit, onderneemt de RVA via de huidige publicatie een ex post evaluatie van deze hervorming. Hoewel deze publicatie kort volgt op de recente OESO-studie met hetzelfde doel, stelt de RVA in zijn analyse een aantal andere doelstellingen en methodologieën voorop. Meer bepaald neemt de RVA i.v.m. de impact van de hervorming op de transitie naar werk de langere periode van ca. 10 jaar in beschouwing en gebruikt daarvoor data over de gehele populatie i.p.v. een steekproef. Waar de OESO-publicatie op die manier veel dieper kan ingaan op het effect aan het begin van de versterking van de degressiviteit, wil de RVA een helikopterzicht kunnen bieden over een periode die strekt t.e.m. de bevroering van de degressiviteit in het licht van de coronacrisis (2020-2021). Hiermee hoopt de RVA complementair te werken aan het opzet van de OESO-publicatie, opdat de inzichten vanuit beide evaluaties aan elkaar kunnen worden afgetoetst.

Naast de evaluatie van de impact op transitie van werkloosheid naar werk, wil de RVA daarenboven ook een aantal andere doelstellingen van de hervorming afdrukken. Vanuit de overweging dat de hervorming is ingevoerd in een context van internationale aandacht voor structurele hervormingen van overheidsbudgetten, bevat deze publicatie ook een berekening van de budgettaire impact van de hervorming op de sociale uitgaven voor werkloosheid. Ten slotte bevat deze publicatie ook een aanzet tot het inschatten van de impact op het armoederisico van de betrokken werklozen, een onderwerp waarover in de literatuur vaak bezorgdheid wordt uitgedrukt.

Alvorens het empirische luik aan te snijden wordt in hoofdstuk 2 van deze evaluatie eerst in meer detail beschreven wat de hervorming precies inhield. De daaropvolgende delen gaan telkens in op een ander luik van het evaluatieopzet.

1.4

Aandachtspunten

Het voornaamste element van de hervorming dat in beschouwing wordt genomen, is de verandering van het tijdsprofiel naar een hogere werkloosheidsuitkering in de eerste periode van de werkloosheid gevolgd door een stapsgewijze verlaging van de werkloosheidsuitkering tijdens de verdere fases van de werkloosheid. Deze wijziging van de uitkeringen beoogt het verschil tussen de inkomsten voor werk en werkloosheid te vergroten, waardoor de werklozen een grotere stimulans ervaren om niet langdurig in de werkloosheid te blijven, wat zou moeten resulteren in een groter aantal transities naar de arbeidsmarkt.

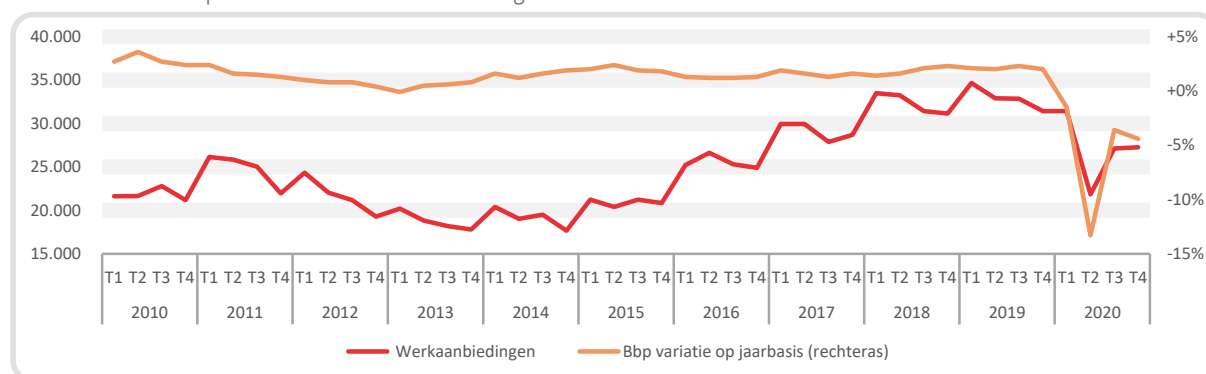
De hervorming omvatte echter ook uitzonderingscategorieën van werklozen waarvoor de uitkering niet (verder) daalt, alsook aanpassingen door het onderbreken van de werkloosheidsperiode door tewerkstelling e.d. Deze bepalingen doorbreken de lineaire degressie van de uitkeringen en heffen die in bepaalde gevallen zelfs op. Deze complexe realiteit werd in beschouwing genomen bij de evaluatie van de versterkte degressiviteit door in rekening te brengen of er in praktijk al dan niet een daling van de uitkeringen plaatsvindt.

Doordat we aandacht besteden aan de impact van de versterkte degressiviteit over een langere periode, moeten we ermee rekening houden dat de wijzigende economische context de vergelijking doorheen de jaren kan bemoeilijken. Dit geldt bijvoorbeeld al voor de uitstroomcijfers vlak voor en vlak na de invoering. November 2012 liet zich namelijk kenmerken door een stagnatie van de economische groei, na een eerder herstel in het kielzog van de bankencrisis. Enkele trimesters na de invoering, in het tweede trimester van 2013, zien we terug tekenen van een economische heropleving. De impact op de transities naar de arbeidsmarkt van de hervorming onderscheiden van de gevolgen van de conjunctuur, vormt dan ook een uitdaging. Het evalueren van de maatregel doorheen een uitgebreide periode van 10 jaar, waardoor het effect in verschillende conjuncturele contexten kan worden bekeken, vormt echter ook een belangrijke meerwaarde om een breder zicht te krijgen op de mogelijke effecten.

De analyse is gebaseerd op de werkloosheidsdata vanaf het jaar 2010 t.e.m. het jaar 2020. Op die manier kan de vergelijking worden gemaakt met een behoorlijke periode voorafgaand aan de hervorming. De keuze om de data af te sluiten in het jaar 2020, is gebaseerd op het feit dat dit de meest recente volledige jaarcijfers betreft bij moment van publicatie, alsook op het feit dat voor het evalueren van de mate van uitstroom naar werk een zekere opvolgingsperiode nodig is om te zien of er al dan niet een transitie naar werk volgt. Dit betekent dat de geanalyseerde periode afsluit in een periode van bevrozing van de degressiviteit, wat met een ook interessante inzichten kan opleveren over de effecten met en zonder het degressieve tijdsprofiel van de uitkering. Bovendien laat dit toe de reeds verrichtte berekeningen van het effect van die bevrozing⁶ in een ruimere context te plaatsen.

Grafiek 1

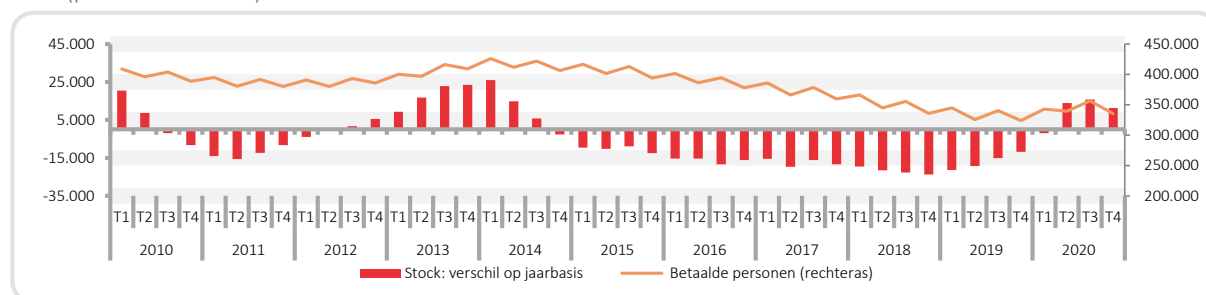
Evolutie van het bbp en het aantal werkaanbiedingen



Bronnen: NBB - bbp in miljoenen kettingeuro's - referentiejaar 2015 - van seizoenschommelingen en kalendereffecten gezuiverde gegevens; VDAB, FOREM, Actiris, ADG - Door de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling ontvangen werkaanbiedingen uit het normale economische circuit, met uitzondering van uitzendarbeid en uitwisseling van aanbiedingen tussen de gewestelijke diensten.

Grafiek 2

Evolutie van het aantal UVW-WZ en hun evolutie op jaarbasis (per refertemaand)



Het voorbije decennium valt zowel op basis van de historiek van de toepassing van de versterkte degressiviteit als op basis van de conjuncturele evolutie op te splitsen in 3 fases. De eerste fase, van 2010 tot en met 2014, is de periode vlak voor en na de hervorming (inclusief de periode van overgangsmaatregelen) en kent enkele conjuncturele schommelingen. De economische groei, die na de bankencrisis in stijgende lijn ging, stagneert opnieuw vanaf het tweede trimester van 2010 (daling van de evolutie van het bbp op jaarbasis).

⁶ Zie RVA-jaarverslag ('RVA in...') 2021 volume 2, hoofdstuk 1

Het aantal werkaanbiedingen blijft echter ook in 2011 nog doorgroeien, wat voor de stock van uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekenden (UVW-WZ)⁷ resulteert in een daling op jaarbasis. Vanaf 2012 worden de gevolgen van de aanhoudende economische stagnatie echter duidelijker voelbaar, waardoor het aantal werkaanbiedingen daalt en het aantal UVW-WZ op jaarbasis begint te stijgen. Hoewel de economie een zeer bescheiden heropleving kent in het tweede trimester van 2013, zien we dat de werkaanbiedingen pas vanaf 2014 weer beginnen te stijgen. Het aantal UVW-WZ, waarvan de evolutie van met een aantal kwartalen vertraging reageert op een verbeterende economische conjunctuur, blijft stijgen tot in het eerste trimester van 2014. Pas op het einde van 2014 zien we dat het aantal UVW-WZ terug een dalende trend heeft ingezet.

De tweede fase loopt van 2015 tot en met 2019. Deze fase valt samen met een periode van stabiele en aanhoudende, maar wel lichte groei van de economie. Het aantal werkaanbiedingen ligt in die periode in stijgende lijn en het aantal UVW-WZ kent een stabiel dalende evolutie.

Hoewel er begin 2020 al tekenen waren van een conjuncturele omslag, is het vooral de coronacrisis die (o.a.) voor de werkloosheidsuitkering een nieuwe fase inluidt. Omwille van de noodgedwongen stopzetting van een groot deel van de economische activiteit, besluit men om vanaf 1 april 2020 het degressieve tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering te bevriezen. Deze bevriezing zou uiteindelijk aanhouden tot en met september 2021. Het aantal UVW-WZ kent opnieuw stijgingen op jaarbasis, al blijft hun peil onder het niveau van 2013-2014, de piekperiode na de voorgaande periode van relatieve laagconjunctuur. De relatief beperkte impact van de coronacrisis op de volledige werkloosheid valt o.a. toe te schrijven aan de bufferrol die werd gespeeld door het moratorium op faillissementen en vooral door het stelsel van de tijdelijke werkloosheid, waartoe de toegang in het licht van de crisis ook werd versoepeld.⁸

⁷ NB: in de context van deze evaluatie beperken we de populatie van UVW-WZ tot de werklozen waarop de versterkte degressiviteit van toepassing is, m.n. zij die het recht op een uitkering hebben geopend op basis van arbeidsprestaties. Hoewel zij gebruikelijkerwijs mee worden opgenomen in de definitie van UVW-WZ, laten we hier de werklozen die het recht openen op basis van studies (inschakelingsuitkeringen) en de SWT'ers buiten beschouwing, omdat zij geen voorwerp uitmaken van de geëvalueerde hervorming.

⁸ Cf. RVA-jaarverslag ('RVA in...') 2020 en 2021 en WG SIC 2020-2022.



Overzicht van de hervorming

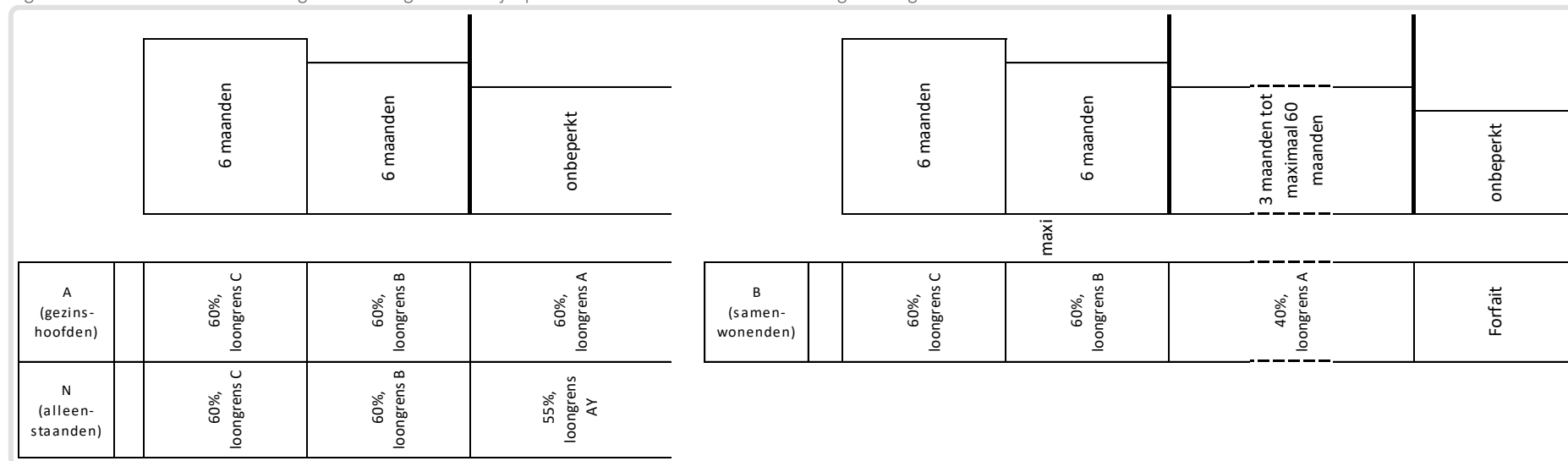
Voorafgaand aan november 2012 werd in de werkloosheidsuitkering reeds gedifferentieerd tussen de samenwonenden enerzijds en de gezinshoofden en alleenstaanden anderzijds. De gezinshoofden en alleenstaanden kenden 3 uitkeringsfases, waarbij de laatste fase (van onbepaalde duur) begon na 12 maanden. Bij de samenwonenden varieerde de duur van deze 3^e fase daarentegen van 3 tot maximaal 60 maanden naargelang het beroepsverleden. Daarna volgde een vierde, onbeperkte forfaitaire fase. Dit betekent dat voor de gezinshoofden en de alleenstaanden, hun uitkering telkens in functie van hun (weliswaar begrensd) referteloon werd berekend, terwijl voor de samenwonenden in de laatste fase een vaste, forfaitaire uitkering werd uitgekeerd, ongeacht hun referteloon. Ondanks het gelijklopende tijdsprofiel van de uitkering, golden voor gezinshoofden wel ook reeds hogere uitkeringsbedragen dan voor alleenstaanden.

De introductie van de versterkte degressiviteit zorgde voor een gelijkenschakeling tussen de drie gezinscategorieën wat betreft het tijdsprofiel van de uitkering. Men onderscheidt voortaan drie vergoedingsperiodes. Vergoedingsperiode 1 betreft de eerste 12 maanden van de werkloosheidsuitkering en is verder opgedeeld in 3 fases (respectievelijk fases 11 [3 maanden], 12 [3 maanden] en 13 [6 maanden]). Tijdens de eerste fase werd voor alle gezinscategorieën de vervangingsratio van de uitkering opgetrokken (65% van de loongrens C in plaats van 60% in het voorgaande systeem). Het uitkeringsniveau voor de andere fase binnen de eerste vergoedingsperiode blijven ongewijzigd en vormen in theorie reeds een stapsgewijze verlaging van de uitkering.

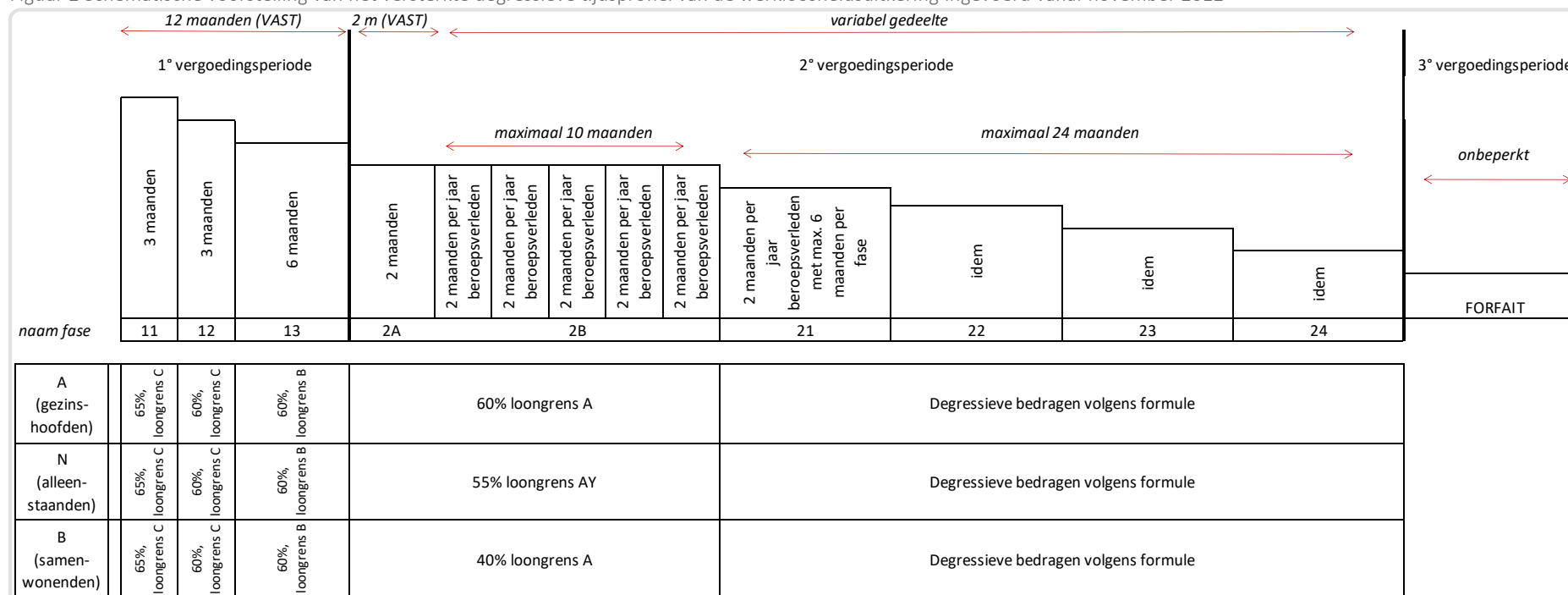
De tweede vergoedingsperiode luidt een nieuwe theoretische verlaging van de uitkering in. De lengte van vergoedingsperiode 2 wordt bepaald in functie van het beroepsverleden en bedraagt minimaal 2 en maximaal 36 maanden. Deze periode kan tot 6 fases beslaan. Fases 2A (de minimale 2 maanden in vergoedingsperiode 2) en 2B (met een duur van 2 maanden per jaar beroepsverleden tot een maximum van 10 maanden) hebben dezelfde uitkeringshoogte als de vroegere fase 3. De volgende 4 fases (respectievelijk 21, 22, 23 en 24) beslaan telkens 2 maanden per jaar beroepsverleden tot een maximum van elk 6 maanden en verlagen de uitkering stapsgewijs verder tot het forfaitaire niveau.

De derde vergoedingsperiode betreft het forfait en is onbeperkt in de tijd. Een groot verschil met het oude tijdsprofiel is dus dat er voor de gezinshoofden en de alleenstaanden een forfaitaire fase is ingevoerd, terwijl die fase door de samenwonenden vroeger bereikt wordt. De introductie van de degressieve fases en de forfaits voor alleenstaanden en gezinshoofden zorgde er echter voor dat bepaalde werklozen een lagere uitkering konden krijgen dan in het oude systeem.

Figuur 1 Schematische voorstelling van het degressieve tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering voorafgaand aan november 2012



Figuur 2 Schematische voorstelling van het versterkte degressieve tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering ingevoerd vanaf november 2012



Voor werkloze gezinshoofden en alleenstaanden bij het invoeren van de hervorming, waren tijdelijke overgangsmaatregelen in voege m.b.t. de transitie van het oude naar het nieuwe tijdsprofiel. De gezinshoofden en alleenwonenden die zich reeds bij aanvang van de nieuwe regeling in de tweede periode bevonden (= 1 jaar of langer werkloos), werden op 1 november 2012 allen geacht 1 jaar werkloos te zijn, waardoor hun tweede periode inging op 1 november 2012. Bovendien wordt het volledige beroepsverleden in rekening gebracht voor de berekening van de duur van de tweede periode, ook het beroepsverleden dat als samenwonende eventueel reeds vóór 1 november 2012 zou in rekening gebracht zijn bij de toekenning van uitkeringen. Dit heeft als gevolg dat gezinshoofden en alleenwonenden ten vroegste vanaf 1 maart 2013 in het forfait konden terechtkomen. Voor zij die meer dan 1 jaar beroepsverleden hadden is dit nog later.

De introductie van de versterkte degressiviteit voorzag echter ook een aantal uitzonderingen op de lineaire voortgang van het tijdsprofiel. Zo is het mogelijk om een fixering van de uitkering te krijgen in de tweede periode. Dit kan onder drie voorwaarden, m.n. het bewijzen van voldoende beroepsverleden, van 33% blijvende arbeidsongeschiktheid of het bereiken van een leeftijd van 55 jaar of meer. De voorwaarden met betrekking tot het beroepsverleden zijn geleidelijk aan verstrengd sinds de invoering in 2012 van 20 jaar naar 25 jaar (sinds 1 november 2016).

Daarnaast is het ook mogelijk om door tewerkstelling de duurtijd van periodes 1 en 2 te verlengen met de duur van de tewerkstelling of kan tewerkstelling gevolgd door een nieuwe periode van werkloosheid leiden tot een terugkeer naar vergoedingsperiode 1. Zo voorzag men bij de invoering van de versterkte degressiviteit nl. ook een versoepeling van de toelaatbaarheidsvoorwaarden en de voorwaarden voor een terugkeer naar de eerste periode na een werkhervatting. Meer bepaald werd de referteperiode verlengd waarbinnen men een minimum aantal arbeidsdagen moest bewijzen.

Parallel aan de hervorming van het tijdsprofiel van de uitkering, werden in dezelfde periode nog een aantal hervormingen doorgevoerd die een impact hadden op de werklozenpopulatie en/of hun uitkeringsbedragen.⁹ Zo is vanaf januari 2013 de mogelijkheid om een vrijstelling van inschrijving als werkzoekende te krijgen op basis van leeftijd of beroepsverleden stapsgewijs afgebouwd door het verstrengen van de voorwaarden. Vanaf 2020 is een vrijstelling enkel nog mogelijk op basis van het beroepsverleden. Aangezien werklozen met een vrijstelling van inschrijving als werkzoekende behoren tot de niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-NWZ) betekent deze hervorming een verschuivingseffect naar de UVW-WZ van werklozen die voorheen tot de UVW-NWZ zouden hebben behoord. Met andere woorden blijft er dus een grotere groep oudere werknemers aanwezig in de groep UVW-WZ.

Verder is vanaf 1 januari 2015 de anciënniteitstoelage afgeschaft, een toeslag op het uitkeringsbedrag voor oudere werklozen. Werklozen die voor die datum al een toeslag ontvingen, blijven deze behouden en slechts onder bepaalde voorwaarden met betrekking tot collectief ontslag, zwaar beroep, nachtarbeid, ongeschiktheid in de bouwsector en bijzonder beroepsverleden kan nog het recht op een anciënniteitstoelage worden geopend. Voorts is de begeleiding en opvolging van het actieve zoekgedrag naar werk van werklozen geregionaliseerd in het kader van de zesde staatshervorming.

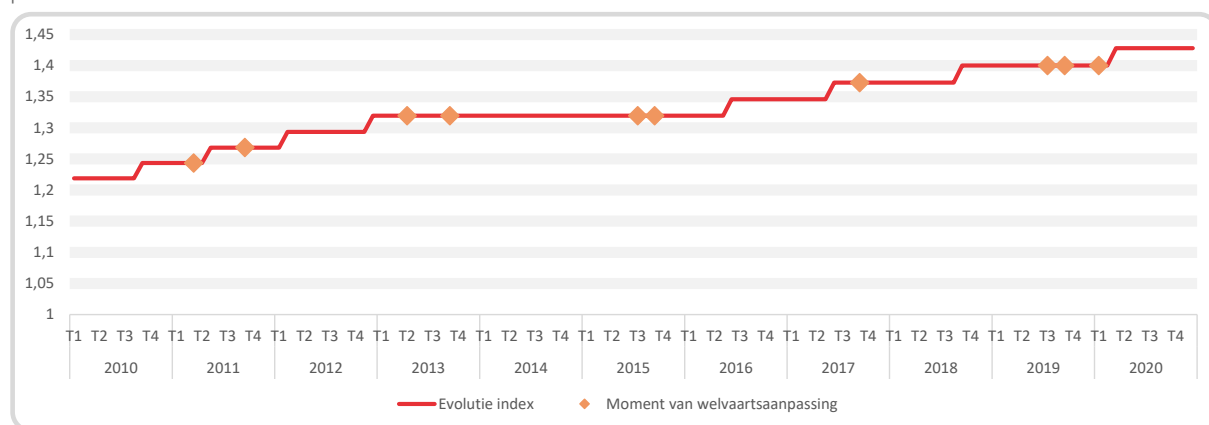
Ten slotte bemerken we dat de werkloosheidsuitkeringen welvaartsvast zijn en geïndexeerd worden telkens wanneer de spilindex is overschreden. Grafiek 1 geeft de evolutie van de index weer voor de periode 2010-2020. In 2013, 2014, 2015 en 2019 zijn er geen indexeringen geweest, terwijl in de andere jaren de index 1 tot 2 keer is aangepast. Daarnaast zijn er in het kader van het interprofessioneel akkoord (IPA) specifieke verhogingen doorgevoerd van de werkloosheidsuitkeringen. Deze welvaartsaanpassingen hebben

⁹ De gevolgen van deze hervormingen werden vanaf 2013 in de loop der jaren opgevolgd in het hoofdstuk i.v.m. de recente reglementaire wijzigingen in volume 2 van het RVA-jaarverslag ('RVA in...').

algemeen tot doel de bescherming van risicogroepen tegen armoede te versterken. Terwijl de procentuele verhoging bij de indexeringen voor alle werklozen dezelfde is, zijn de welvaartsaanpassingen verschillend naargelang de gezinssituatie van de werklozen. De werkloosheidsuitkeringen kenden een welvaartsaanpassing in alle oneven jaren. De invloed van de index en de welvaartsaanpassingen betekent dat de uitkeringsbarema's er na 10 jaar heel anders uitzien dan het geval was bij de invoering van het nieuwe tijdsprofiel.¹⁰

Grafiek 3

Evolutie van de index en welvaartsaanpassingen in de periode 2010-2020



¹⁰ Zie ook RVA-jaarverslag ('RVA in...') 2021 volume 2 deel 8.3.



3

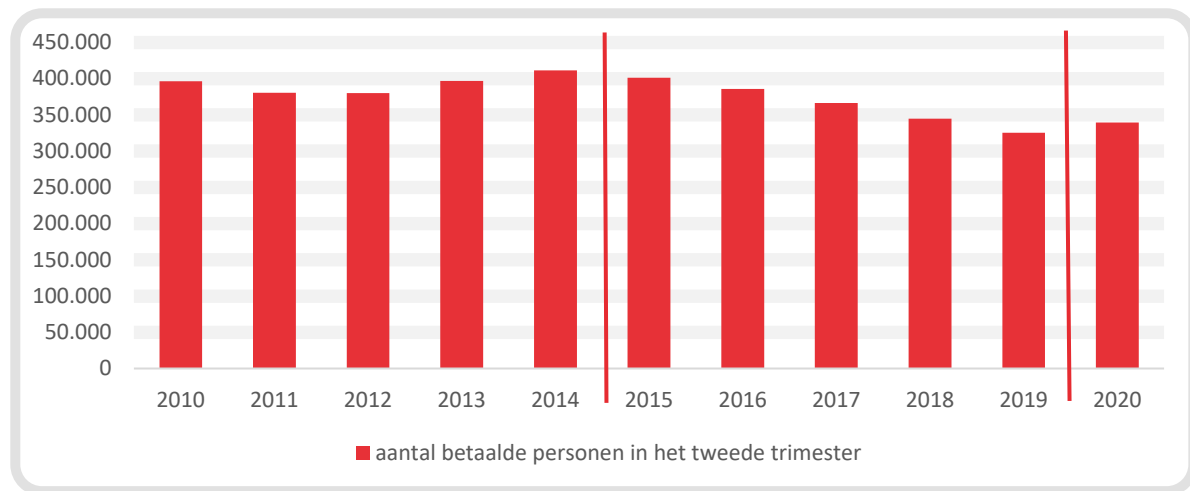
Impact op de transitie naar werk

Voor de evaluatie van de impact van de hervorming op de mate van uitstroom van werkloosheid naar werk hebben we voor elk jaar (van 2010 tot en met 2020) de UVW-WZ geselecteerd die een uitkering ontvingen in het tweede trimester. Elk van die UVW-WZ werd vervolgens opgevolgd voor een periode van 12 maanden na de eerste betaling die plaatsvond in het tweede trimester¹¹. Voor personen die in de opvolgperiode van 12 maanden uitstromen (d.i. gedurende minstens 1 volle maand geen werkloosheidsuitkering ontvangen) werd de data verrijkt met informatie uit gegevensstromen die de RVA ontvangt m.b.t. de mogelijke socio-economische posities van werk, pensioen, arbeidsongeschiktheid of overlijden¹². Voor het bepalen van de uitstroomrichting werden echter prioriteiten toegepast. In eerste plaats werd de uitstroom naar overlijden bepaald. Alle personen met een bericht overlijden werden tot deze groep gerekend, ongeacht of deze personen ervoor waren uitgestroomd naar werk. Vervolgens pasten we voor de overige personen dezelfde methode toe voor de uitstroom naar pensioen. De melding pensioen betreft in de meeste gevallen rustpensioen en slechts voor een kleine minderheid een overlevingspensioen. Voor alle personen die niet uitstromen door overlijden of naar pensioen, bekijken we de uitstroom naar werk. Iedere persoon met minstens 1 melding van arbeid in loondienst worden gerekend tot de uitstroom naar arbeid. Alle andere personen stromen dan ofwel uit naar arbeidsongeschiktheid of hebben een onbekende uitstroom. Deze restgroep betreft werklozen die de werkloosheid verlaten (mogelijks naar het zelfstandigenstatuut of leefloon, maar ook ev. naar een situatie zonder uitkering of werk) of doorstromen naar een ander statuut binnen de RVA (dus niet langer UVW-WZ na arbeid).

¹¹ Voor de bespreking van de algemene trend beperken we ons tot een selectie van het tweede trimester voor technische en praktische redenen. Er is een extra maandelijks analyse ingevoegd voor de periode vlak voor en na de start van de hervorming.

¹² Voor meer informatie betreffende de externe datafluxen, zie RVA 2021b (beschikbaar via rva.be/nl/documentatie/publicaties/studies).

Grafiek 4
Evolutie van het aantal UVW-WZ na arbeid in het tweede
trimester



Voor deze populatie kunnen wij diverse persoons- en uitkeringskenmerken uit de RVA-databanken in beschouwing nemen. Daarbij zijn er twee kenmerken die van belang zijn voor deze analyse, maar enige extra toelichting vereisen, m.n. de werkloosheidsduur en het bepalen van het al dan niet dalen van de uitkeringshoogte in de praktijk.

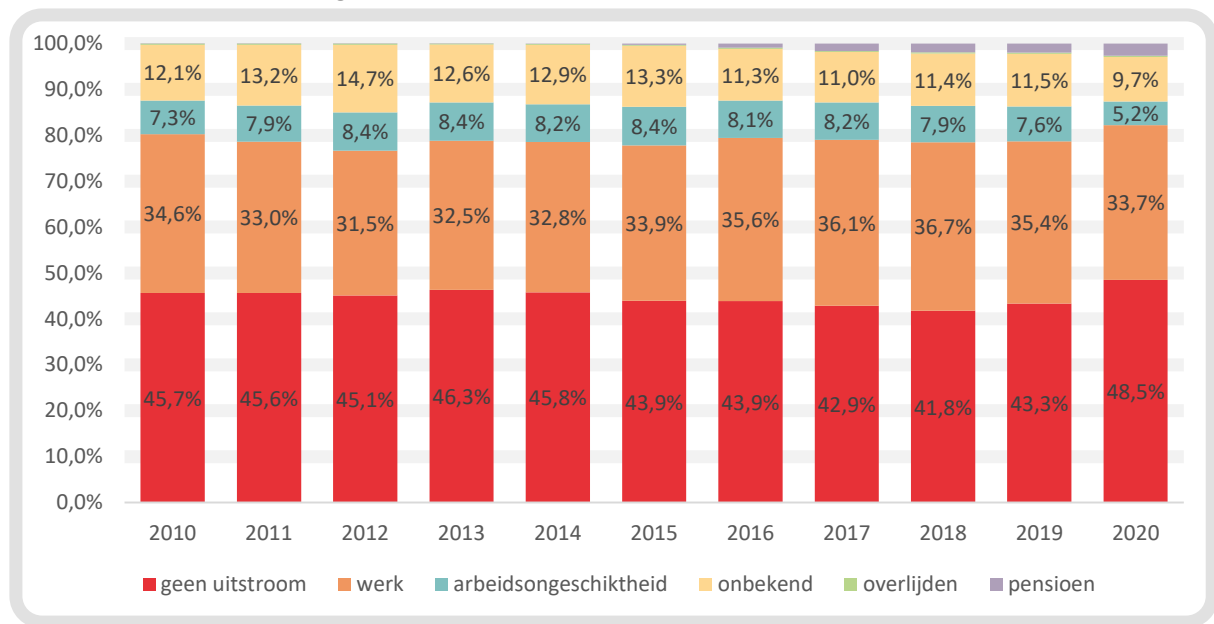
Voor de werkloosheidsduur wordt bepaald hoeveel maanden de betrokkene het statuut van UVW-WZ na arbeid heeft op het moment van de selectie, zonder onderbreking van langer dan drie opeenvolgende maanden. De eerste maand die voor het bepalen van die periode in beschouwing wordt genomen, is m.a.w. de eerste maand waarvoor we voor de betrokkene een uitkering hebben geregistreerd en die voorafgegaan wordt door minstens drie maanden zonder uitkering. Dit stemt overeen met de standaarddefinitie voor werkloosheidsduur in de RVA-statistieken.

Voor het bepalen of de uitkeringshoogte in de praktijk voor de betrokkene al dan niet is gewijzigd (daalt, stijgt of niet wijzigt), wordt de hoogte van de uitkering voor de betrokkenen opgevolgd gedurende de gehele op die manier bepaalde werkloosheidsperiode tot het einde van de opvolgingsperiode. Indien er een uitstroom plaatsvindt voor het einde van de opvolgingsperiode, dan worden de wijzigingen in uitkeringshoogte bekeken in de periode tussen de instroom- en uitstroommaand.

3.1 Evolutie van de transities naar werk

In de onderstaande grafiek wordt de verhouding weergegeven van de uitstroomrichtingen voor elk van de jaarlijkse populaties (de betaalde personen in het tweede trimester) weergegeven. De uitstroom door overlijden is over de ganse periode beperkt en omvat 0,4%-0,5%. De uitstroom naar pensioen ligt in stijgende lijn tot 2,7% in 2020. Die stijging laat zich voornamelijk verklaren door het feit dat de voorwaarden voor een vrijstelling van inschrijving voor oudere werklozen zijn verstrengd. Hierdoor is het aantal UVW-WZ van nabij de pensioenleeftijd stapsgewijs toegenomen. De uitstroom naar arbeidsongeschiktheid kent aanvankelijk een beperkte stijging. Onderzoek door het RIZIV wijst uit dat we o.a. een grotere proportie zien van het aantal stressgerelateerde (musculoskeletale aandoeningen en psychische stoornissen) bij werklozen (RIZIV 2017b, p. 30). Als de proportie werklozen die uitstromen naar arbeidsongeschiktheid vanaf 2015 afneemt, wijt het RIZIV dit o.a. aan de afschaffing van de alligneringsmaatregel (RIZIV 2017a, p. 29).

Grafiek 5
Evolutie van de uitstroomrichtingen



Wat de niet-uitstroom en de uitstroom naar werk betreft, zien we in de eerste fase (2010-2014) een eerder stabiel aandeel personen dat gedurende de opvolgingsperiode van 12 maanden niet uitstroomt uit de werkloosheid, met een kleine piek in 2013. Het aandeel uitstromers naar werk daalt licht van 2010 tot en met 2012, waarna er terug een lichte stijging inzet. Het niveau van 2013 en 2014 (32,8%) liggen wel nog steeds onder dat van 2010 (34,6%) en 2011 (33,0%).

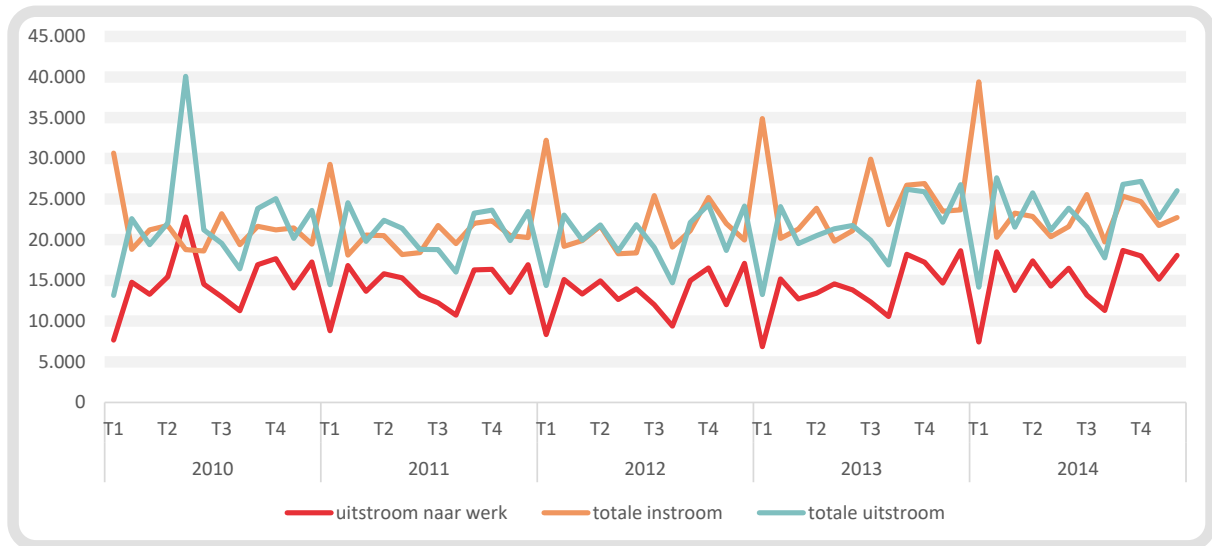
De tweede fase wordt voornamelijk gekenmerkt door een daling van de niet-uitstroom en een stijging van de uitstroom naar werk. Deze trend wordt echter doorbroken in 2019, wanneer we een stijging van 1,5 procentpunten optekenen voor de niet-uitstroom en een daling van 1,3 procentpunt van de uitstroom naar werk. Deze trendbreuk is deels gerelateerd aan de lichte conjuncturele kentering in 2019 (kleine vertraging van de groei), maar ook aan het uitbreken van de coronacrisis op het einde van de opvolgingsperiode (12 maanden) voor deze populatie.

De uitstroom in 2020 (fase 3) wordt uiteraard sterk beïnvloedt door de coronacrisis. De niet-uitstroom piekt voor dat jaar met 48,5%, en resulteert o.a. in een sterke terugval van de uitstroom naar arbeidsongeschiktheid (-2,3 procentpunt) en van de onbekende uitstroom (-1,8 procentpunt). De uitstroom naar werk kent een daling van 1,7 procentpunt. Niettegenstaande ligt het uitstroompercentage naar werk in 2020 nog altijd hoger dan in de periode 2011-2014, de periode net voor en na de invoering van de versterkte degressiviteit. De grote stijging van de niet-uitstroom in 2020 gaat dus gepaard met een verhoudingsgewijs slechts een relatief kleine daling van de uitstroom naar werk.

De stijging van de uitstroom naar werk in 2013 lijkt tegenstrijdig met de stijging van het aantal betaalde personen in 2013 en 2014. Vergelijken we de uitstroom echter met de instroom in het statuut van UVW-WZ, dan zien we hoe die stijging wordt veroorzaakt door een verhoogde instroom. De instroom ligt in T1 en T3 van 2013 en T1 van 2014 ruim hoger dan de uitstroom, waardoor het aantal UVW-WZ aangroeit. Niettegenstaande zien we vanaf T3 2013 ook een stijging van de uitstroom op jaarbasis. Die stijging van de totale uitstroom is ook duidelijk zichtbaar bij de uitstroom naar werk en volgt dus vrij snel op de verbetering van de conjunctuur die vanaf het tweede trimester werd ingezet.

De evolutie van de uitstroom naar werk in de eerste fase lijkt met andere woorden gelijk te lopen met de conjuncturele schommelingen. De opvolgperiodes van de werklozen van 2011 en 2012 worden gekenmerkt door een krimpende, stagnerende economische groei. Vanaf het tweede trimester 2013 zien we echter een verbetering, waardoor de opvolgperiode voor de groep werklozen van 2013 een opvolgperiode kent met een gunstigere economische context.

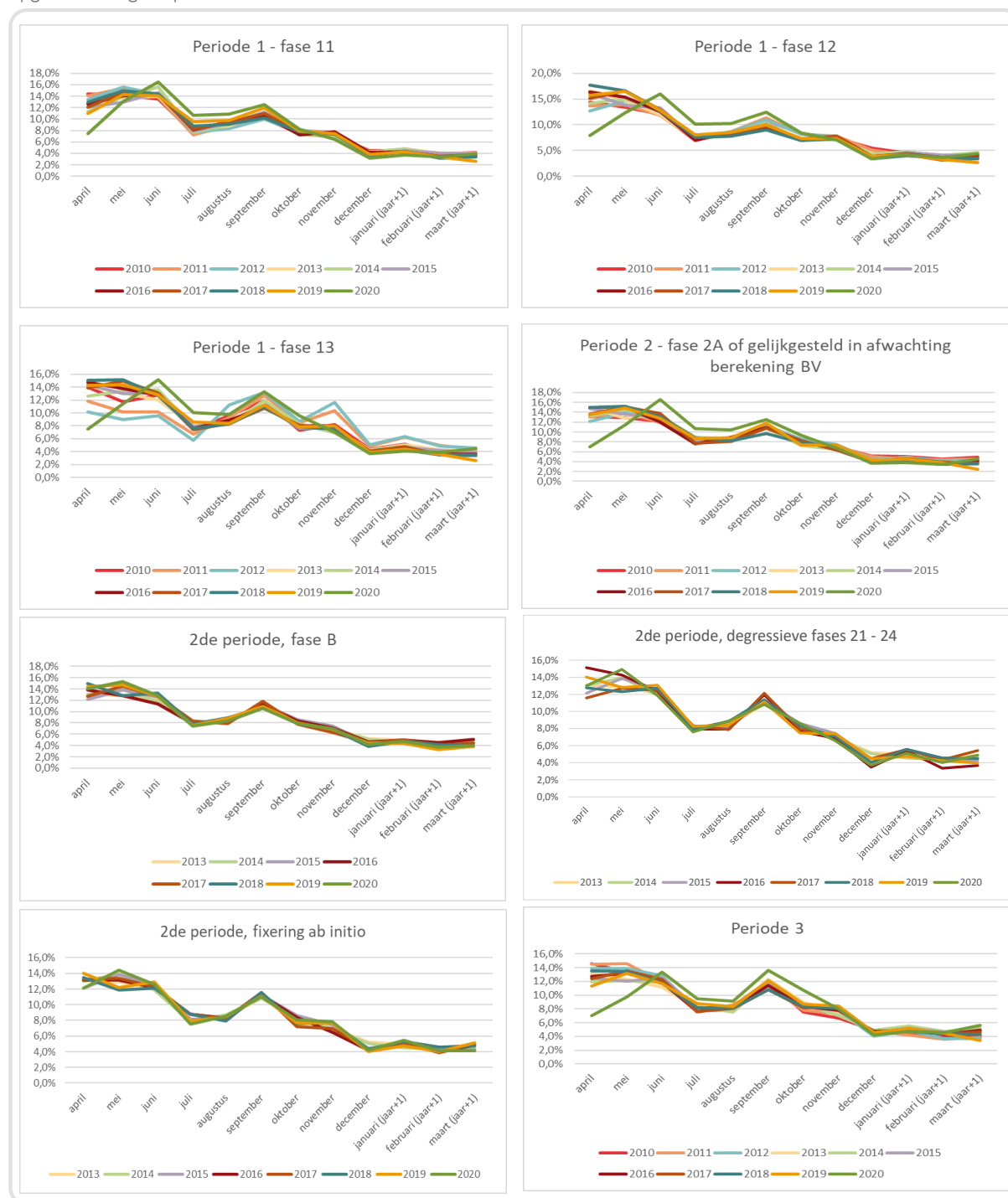
Grafiek 6
Maandelijks in- en uitstroom van de UVW-WZ na arbeid



In grafiek 6 zien we dan ook dat in de maanden vlak na de invoering van de versterkte degressiviteit geen systemschok plaatsvond, waarbij de werklozen in grotere getallen uitstroonden. Om te toetsen in welke mate dit betekent dat de uitstroom van deze werklozen wordt gedetermineerd door de conjunctuur, dan wel mee wordt beïnvloed door de hervorming van de uitkering, bekijken we in welke mate in de loop van elk jaar het seizoenseffect van de uitstroom al dan niet is gewijzigd.

Grafiek 7

Uitstroommaand van de uitstromers naar werk
opgedeeld volgens periode en fase



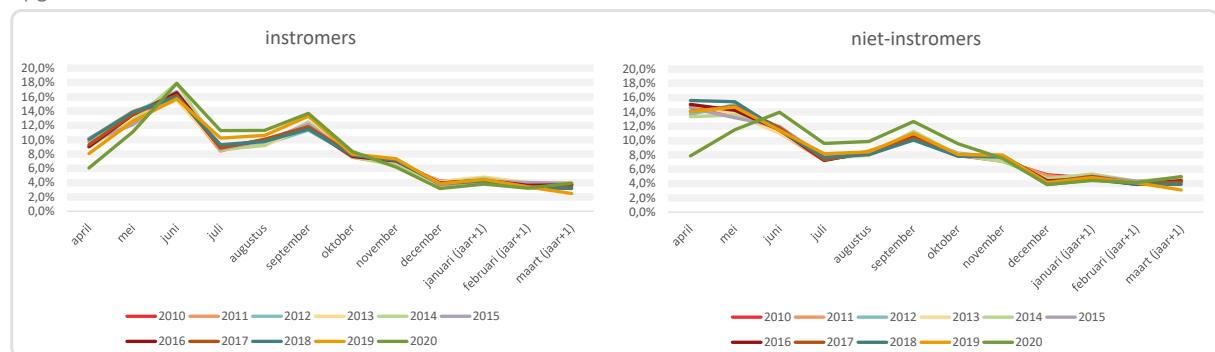
Wanneer we doorheen het jaar de uitstroom per maand in beschouwing nemen, zien we namelijk hoe zich een jaarlijks patroon aftekent met een lagere uitstroom in januari, juli en augustus en een hogere in september. Een dergelijk patroon ontstaat onder invloed van jaarlijks vast terugkerende schommelingen van de economische activiteit. Diezelfde patronen zijn zichtbaar bij elk van de uitkeringsfases, inclusief in geval van fixering of forfait, waardoor geen degressiviteit meer van toepassing is. Bovendien zien we voor de maanden waarin zich een daling voordoet of aankondigt geen verschuiving van de uitstroomp Patronen, noch bij vergelijking van de fases onderling, noch bij vergelijking met het patroon in de jaren voorafgaand aan de hervorming.

In grafiek 8 bekijken we bovendien de mate van patroonvorming voor de onderzochte UVW-WZ, zij het uitgesplitst naargelang of het gaat om instromers of niet¹³. Indien het verlagen van de uitkering de mate van uitstroom beïnvloedt, zouden we bij uitstek voor de instromers vanaf het jaar 2013 een gewijzigd patroon moeten zien, met pieken in de uitstroom bij de overgang van periode 11 naar 12, van periode 12 naar 13 en ten slotte van de eerste naar de 2^e fase. Echter, we zien daarentegen

- dat de uitstroom zowel bij de instromers als de niet-instromers daalt in juli en augustus om daarna terug te verhogen in september; en
- dat dit patroon zich in de jaren 2010-2012, voorafgaand aan de hervorming, op exact dezelfde manier aftekende als in de jaren volgend op de hervorming.

Grafiek 8

Uitstroommaand van de uitstromers naar werk
opgedeeld naar instromers en niet-instromers



De enige (nog steeds relatief beperkte) afwijking op dit patroon valt waar te nemen in het jaar 2020, toen de arbeidsmarkt sterk verstoord was door de sanitaire maatregelen in het kader van de COVID-19- pandemie. Ook in de coronaperiode zien we echter dat het de terugval in de conjunctuur is en niet de bevrozing van de degressiviteit (waartoe werd besloten vanuit een bekommernis om het rechtvaardigheidsprincipe ten tijde van maatregelen die de economische activiteiten in sterke mate inperkten) die aan de grondslag lag van deze afwijking. Uit eerder onderzoek van de RVA¹⁴ bleek namelijk dat de uitstroom naar werk weer sterk aantrok in het kielzog van de conjunctuur, nog voordat de bevrozing in kwestie was opgeheven, in veel gevallen meerdere maanden voordat de uitkeringen dalingen zouden kunnen vertonen.

Hieruit kunnen wij besluiten dat de uitstroom naar werk zowel voor als na de hervorming gedreven is door de economische activiteit en de vraag naar arbeidskrachten. Wij vinden in de bovenstaande resultaten geen enkele aanwijzing dat het moment waarop een werkloze uitstroomt, gerelateerd is aan (anticipatie of reactie op) een degressie van hun uitkering. Logischerwijs kan de zoekinspanning van een werkloze enkel in een uitstroom naar werk resulteren indien er voor hun profiel geschikte werkaanbiedingen beschikbaar zijn. Waar we de nuance moeten maken dat deze resultaten i.v.m. uitstroomcijfers op zich niet aantonen in welke

¹³ NB: Instromers worden gedefinieerd als werklozen die in de drie maanden voor de eerste betaling in het tweede trimester geen werkloze uitkering ontvingen. Ten gevolge van de definitie bevindt een klein aantal instromers zich niet in de eerste vergoedingsfase van de eerste periode, maar is opnieuw ingetreden in een latere vergoedingsperiode. Dit fenomeen is echter te beperkt om de algemene resultaten te beïnvloeden.

¹⁴ Zie RVA 2021a en RVA-jaarverslag ('RVA in...') 2021 volume 2

mate de zoekinspanning van de individuele werkloze al dan niet werd verhoogd door de versterkte degressiviteit, zien we wel dat eventueel intensiever zoekgedrag desgevallend niet heeft geresulteerd in het doorbreken van de reeds bestaande arbeidsmarktpatronen.

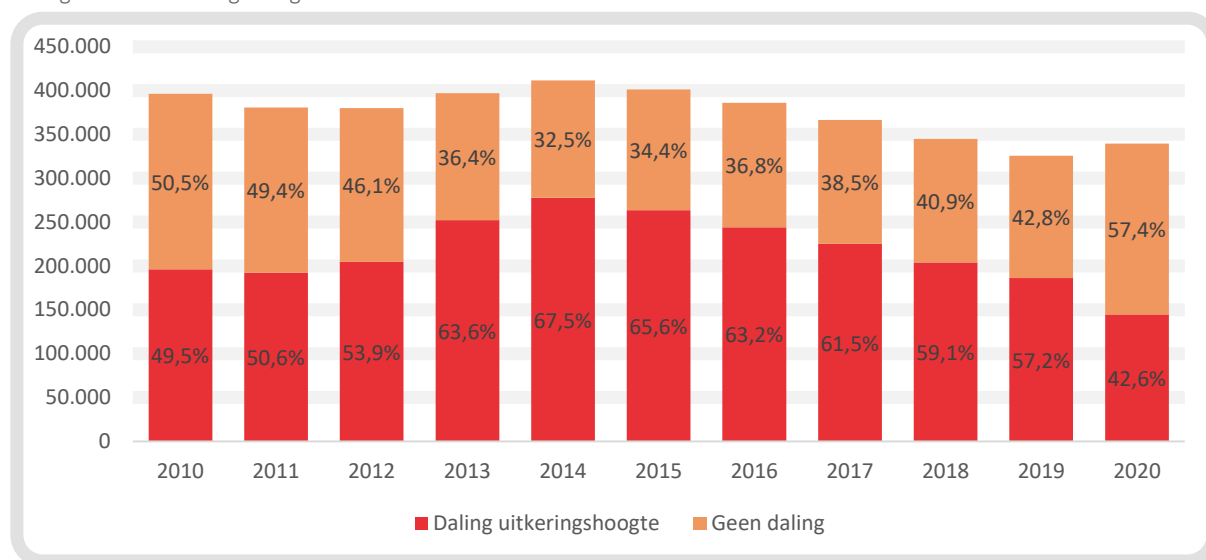
3.2

Daling van de uitkering: theorie vs. praktijk

Besprekingen over het degressieve tijdsprofiel blijven veelal beperkt tot de invloed die de hoogte van de uitkering en de evolutie van de uitkeringshoogte doorheen de tijd zou hebben op het gedrag van de werklozen. Daarbij wordt abstractie gemaakt van mogelijke afwijking van de lineaire voortgang van een werkloze doorheen dit tijdsprofiel. Het systeem dat in werking trad in 2012 bevat namelijk verschillende uitzonderingen die de degressieve aard van dit tijdsprofiel in de praktijk ondergraven. Zo kennen werklozen met een minimumuitkering (enkel gezinshoofden en alleenstaanden), een fixering of forfait geen (verdere) daling van hun uitkering. Ook kunnen periodes van werk in rekening worden genomen om periodes te verlengen of zelfs leiden tot een herintrede in de eerste vergoedingsperiode. Naast deze factoren die integraal deel uitmaken van het ontwerp van het tijdsprofiel, kunnen ook wijzigingen van de gezinscategorie leiden tot een verhoging van de uitkering voor de betrokken werkloze. Ten slotte kennen de uitkeringen ook een verhoging bij indexeringen en binnen bepaalde welvaartsenveloppes. Dit leidt ertoe dat betrokkenen ondanks een theoretisch degressief tijdsprofiel van hun uitkering in de praktijk een stabiel of zelfs stijgend tijdsprofiel ervaren.

Grafiek 9

Evolutie van het aandeel werklozen dat al dan niet een daling van de uitkeringshoogte kent



In grafiek 9 delen we de populatie werklozen op naargelang ze in de praktijk al dan niet een daling van hun uitkering hebben gekend hebben, hetzij in de periode van instroom tot uitstroom, hetzij in de periode van instroom tot einde van de opvolgperiode. Ongeveer 1 op 2 werklozen kende voorafgaand aan de invoering van de versterkte degressiviteit een daling van de uitkering tijdens de werkloosheidsperiode. In het kielzog van de hervorming stijgt dit aandeel tot 67,5% in 2014. Hoewel dit aandeel daarna weer afneemt met ongeveer 10 procentpunten tot 57,2% in 2019, blijft het aanzienlijk hoger dan voorafgaand aan de hervorming. Het jaar 2020 vormt hierop een uitzondering (42,6%), maar dit is uiteraard te wijten aan de bevrozing van de degressiviteit in het kader van de coronacrisis.

Tabel 1

Dagbedragen van de volledige uitkering (zonder anciënniteitstoeslag), d.d. 1 november 2012

		Periode 1						Periode 2		Forfait
		Fase 11	Fase 12	Fase 13	Fase 2A/2B	Fase 21	Fase 22	Fase 23	Fase 24	
Gezins- hoofden	Min.	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95
	Max.	59,27	54,71	50,99	47,65	46,51	45,37	44,23	43,09	41,95
Alleen- wonenden	Min.	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24
	Max.	59,27	54,71	50,99	42,73	41,23	39,73	38,24	36,74	35,24
Samen- wonenden	Min.	26,42	26,42	26,42	26,42	24,86	23,30	21,73	20,17	18,61
	Max.	59,27	54,71	50,99	47,65	31,77	29,14	26,51	23,87	18,61

Reeds bij de invoering op 1 november van het nieuwe tijdsprofiel was er voor wie instroomde in de laagste uitkeringsschaal de facto geen degressief tijdsprofiel voorzien

- Voor gezinshoofden over de gehele lijn;
- Voor alleenwonenden over de gehele lijn; en
- Voor samenwonenden voorafgaand aan de overgang naar fase 21 (na 14-24 maanden werkloosheid).

Bovendien is het aandeel werklozen dat in de praktijk een daling van de uitkering kent of kan kennen, zoals vermeld ook verbonden met de wijzigingen van de uitkeringsbarema's in uitvoering van indexeringen en welvaartsaanpassingen (cf. deel2). Bekijken we de wijzigingen in de periode 2010-2020, dan blijkt 2014 het enige jaar waarin er noch een welvaartsaanpassing, noch een indexering heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat de uitkeringsbarema's er na 10 jaar heel anders uitzien dan het geval was bij de invoering van het nieuwe tijdsprofiel.¹⁵

Tabel 2

Dagbedragen van de volledige uitkering (zonder anciënniteitstoeslag), d.d. 31 oktober 2022

		Periode 1						Periode 2		Forfait
		Fase 11	Fase 12	Fase 13	Fase 2A/2B	Fase 21	Fase 22	Fase 23	Fase 24	
Gezins- hoofden	Min.	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33
	Max.	76,88	70,96	66,14	61,80	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33
Alleen- wonenden	Min.	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88
	Max.	76,88	70,96	66,14	55,42	53,27	51,13	48,98	48,88	48,88
Samen- wonenden	Min.	47,05	43,44	43,44	36,00	33,87	31,75	29,62	27,50	25,37
	Max.	76,88	70,96	66,14	41,20	37,68	34,16	30,65	27,50	25,37

Vooraf bij de gezinshoofden zorgden de opeenvolgende welvaartsaanpassingen voor een afkalving van het degressieve tijdsprofiel. Bij de welvaartsaanpassing van september 2017 werd hun minimumuitkering opgetrokken naar een bedrag dat hoger lag dan de geldende maximumuitkering in fase 24. Hierdoor viel voor alle gezinshoofden de facto het onderscheid weg tussen fase 24 en het forfait. In 2019 voorzag de welvaartsaanpassing een verdere optrekking van deze minimumuitkering tot een bedrag dat hoger lag dan de maximumuitkering van fase 23, waardoor ook voor alle gezinshoofden de facto het onderscheid wegviel tussen vergoedingsfase 23 en 24 enz. Ondertussen is er voor gezinshoofden in de praktijk geen enkele degressiviteit meer van toepassing vanaf fase 21. Ook bij de alleenwonenden zien we door gelijkaardige mechanismen ondertussen een gelijkenschakeling van de uitkeringen voor periode 24 en forfait. Door een sterke optrekking

¹⁵ Zie ook RVA-jaarverslag ('RVA in...') 2021 volume 2 deel 8.3.

van het beginbedrag voor samenwonenden in de laagste uitkeringsschaal (in totaal +46%), zorgden de welvaartsaanpassingen voor deze groep daarentegen voor een versterking van het degressieve tijdsprofiel.

Tabel 3

Impact van de welvaartsaanpassingen 2012-2022 op de dagbedragen van de volledige uitkering (zonder anciënniteitstoeslag)

		2012		2022 (in prijzen 2012)		Welvaarts- aanpassingen		Totale degressiviteit Fase 11 - forfait		Evolutie degressiviteit (in %-punt)
		Fase 11	Forfait	Fase 11	Forfait	Fase 11	Forfait	2012	2022	
Gezins- hoofden	Min.	41,95	41,95	49,49	49,49	+18%	+18%	-	-	-
	Max.	59,27	41,95	63,07	49,49	+6%	+18%	29,2%	21,5%	-7,7
Alleen- wonenden	Min.	35,24	35,24	40,10	40,10	+14%	+14%	-	-	-
	Max.	59,27	35,24	63,07	40,10	+6%	+14%	40,5%	36,4%	-4,1
Samen- wonenden	Min.	26,42	18,61	38,60	20,81	+46%	+12%	29,6%	46,1%	+16,5
	Max.	59,27	18,61	63,07	20,81	+6%	+12%	68,6%	67,0%	-1,6

In de loop van de voorbije tien jaar is de degressiviteit van de uitkering voor werklozen in de hoogste uitkeringsschalen op die manier afgenomen met 1,6 tot 7,7 procentpunt omwille van de welvaartsenveloppes. Voor de werklozen in de laagste uitkeringsschalen was er in het geval van de gezinshoofden en alleenwonenden nooit een reëel degressief tijdsprofiel voorzien en voor de samenwonenden was er een toename van de totale degressiviteit met 16,5 procentpunt, die echter te wijten is aan een optrekking van het bedrag bij intrede. Ook voor deze groep zorgden de welvaartsaanpassingen nl. voor een toename van 12% van het forfaitaire bedrag.

Aangezien een niet-degressieve uitkering in principe een uitzondering is op de regel, zien we weliswaar duidelijke profielverschillen tussen de werklozen met en die zonder reële daling van de uitkering. Zo is er een grotere groep werklozen met een werkloosheidsduur van minder dan 3 maanden in de groep zonder reële degressiviteit, wat uiteraard voortkomt uit het gegeven dat zij weer uitstromen voor de eerste uitkeringsdaling plaatsvindt. In de jaren voor de hervorming, toen de eerste daling pas na 6 maanden plaatsvond, bevat de groep zonder uitkeringsdalingen logischerwijs ook een groter aandeel werklozen met een werkloosheidsduur tussen 3 tot 6 maanden. Met betrekking tot de uitkeringsschaal zien we in deze groep verder een groter aandeel met de minimumuitkeringsschaal en het forfait, o.b.v. de hierboven beschreven mechanismen.

Kleinere verschillen bemerken we voor de leeftijd en het studieniveau van de werklozen. De leeftijdscategorie 30-49 jaar neemt zowel voor als na de hervorming een iets groter aandeel in binnen de populatie werklozen zonder degressiviteit. De groep 50-65 jaar is dan weer iets kleiner. Volgens studieniveau zien we dat de kortgeschoolden meer en de langgeschoolden minder vertegenwoordigd zijn bij de werklozen zonder degressiviteit. Dit verschil wordt groter na de hervorming.

Tabel 4
Verdeling van de UVW-WZ na arbeid naar profielkenmerken

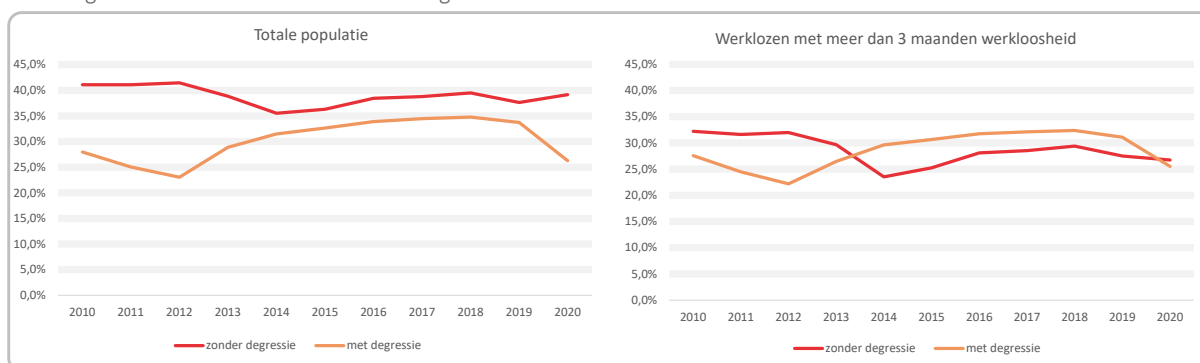
	met degressiviteit										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Leeftijd											
17 tot 24 jaar	5,8%	4,7%	4,8%	6,3%	6,0%	5,5%	5,1%	4,8%	4,6%	4,8%	4,0%
25 tot 29 jaar	12,3%	11,4%	11,3%	12,8%	12,9%	12,2%	12,0%	12,0%	11,8%	11,8%	10,7%
30 tot 49 jaar	50,2%	50,3%	50,8%	51,6%	51,1%	50,0%	49,3%	48,0%	47,2%	46,4%	44,3%
50 tot 65 jaar	31,7%	33,6%	33,0%	29,3%	30,0%	32,3%	33,7%	35,3%	36,4%	37,0%	41,0%
Studieniveau											
Langgeschoold	15,4%	15,9%	16,4%	17,0%	17,3%	18,0%	18,5%	19,3%	20,1%	21,1%	21,6%
Kortgeschoold	54,7%	54,6%	54,2%	51,8%	50,9%	50,1%	49,5%	48,6%	47,6%	46,6%	46,8%
Middengeschoold	28,6%	27,8%	28,4%	30,6%	31,3%	31,3%	31,5%	31,6%	31,7%	31,9%	31,1%
Gezinscategorie											
Alleenstaanden	27,7%	28,2%	28,4%	27,7%	27,4%	27,0%	26,9%	27,4%	27,8%	28,5%	30,4%
Gezinshoofden	23,2%	24,9%	25,3%	24,7%	24,2%	23,7%	23,0%	22,3%	21,2%	19,9%	19,9%
Samenwonenden	49,2%	46,9%	46,3%	47,7%	48,4%	49,3%	50,0%	50,3%	51,0%	51,6%	49,7%
Werkloosheidsduur											
minder dan 3 maanden	11,2%	11,3%	13,1%	17,4%	14,4%	13,8%	13,6%	13,6%	13,5%	14,7%	3,5%
3 tot 6 maanden	9,0%	8,5%	9,7%	12,7%	12,7%	11,3%	11,4%	11,4%	11,9%	12,4%	8,0%
6 tot 12 maanden	17,1%	15,4%	15,4%	15,9%	18,5%	16,0%	16,4%	15,6%	15,6%	15,7%	20,3%
1 tot 2 jaar	21,8%	20,2%	18,4%	17,9%	19,0%	19,6%	16,8%	16,9%	16,0%	14,9%	18,8%
2 tot 4 jaar	14,6%	17,8%	17,8%	14,7%	14,6%	17,0%	17,8%	15,9%	14,9%	13,8%	15,1%
4 of meer jaar	26,3%	26,9%	25,5%	21,3%	20,7%	22,3%	24,0%	26,5%	28,1%	28,4%	34,3%
Uitkeringshoogte											
minimum	15,2%	15,2%	16,6%	9,1%	9,8%	9,3%	9,9%	9,7%	10,8%	10,3%	14,8%
tussenliggend	48,6%	45,8%	44,2%	46,9%	38,8%	34,7%	34,8%	34,9%	34,8%	35,6%	25,8%
maximum	25,4%	28,8%	30,0%	27,9%	27,4%	26,9%	23,8%	24,1%	23,6%	24,3%	25,7%
niet van toepassing	10,9%	10,2%	9,2%	16,0%	24,0%	29,1%	31,5%	31,3%	30,7%	29,8%	33,8%
	zonder degressiviteit										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Leeftijd											
17 tot 24 jaar	5,7%	5,4%	5,8%	5,4%	4,3%	4,0%	3,9%	3,4%	3,2%	3,1%	5,4%
25 tot 29 jaar	11,6%	11,6%	11,9%	11,6%	11,1%	11,2%	11,3%	10,8%	10,3%	10,0%	12,7%
30 tot 49 jaar	54,4%	54,1%	52,9%	51,6%	49,8%	50,7%	52,5%	52,7%	52,8%	52,3%	51,8%
50 tot 65 jaar	28,3%	29,0%	29,3%	31,5%	34,8%	34,0%	32,3%	33,1%	33,7%	34,6%	30,1%
Studieniveau											
Langgeschoold	12,8%	12,8%	13,2%	13,1%	13,3%	13,7%	14,1%	14,4%	14,8%	15,1%	17,7%
Kortgeschoold	58,0%	57,5%	56,3%	56,5%	56,7%	56,0%	55,0%	54,4%	53,8%	53,3%	48,3%
Middengeschoold	28,6%	28,7%	29,7%	29,5%	28,9%	29,2%	29,8%	30,0%	30,1%	30,4%	33,2%
Gezinscategorie											
Alleenstaanden	23,0%	23,0%	22,7%	21,4%	20,3%	20,8%	21,3%	22,1%	23,2%	24,0%	24,0%
Gezinshoofden	39,1%	38,4%	36,9%	37,8%	38,0%	37,4%	37,6%	37,9%	38,7%	39,1%	32,1%
Samenwonenden	37,8%	38,6%	40,4%	40,8%	41,8%	41,8%	41,1%	39,9%	38,1%	36,9%	44,0%
Werkloosheidsduur											
minder dan 3 maanden	27,6%	29,0%	29,6%	28,0%	30,7%	30,7%	29,7%	28,2%	28,0%	28,4%	36,5%
3 tot 6 maanden	13,4%	13,6%	14,7%	13,3%	11,8%	12,0%	12,9%	12,5%	12,4%	12,4%	17,9%
6 tot 12 maanden	14,9%	14,4%	14,8%	16,5%	13,2%	13,6%	15,5%	14,7%	14,7%	14,6%	12,5%
1 tot 2 jaar	13,9%	12,1%	11,5%	11,9%	12,4%	12,6%	13,5%	15,8%	15,1%	14,6%	11,1%
2 tot 4 jaar	10,0%	11,4%	10,5%	10,3%	10,4%	10,8%	10,7%	11,5%	13,1%	13,4%	9,7%
4 of meer jaar	20,3%	19,4%	18,9%	20,0%	21,5%	20,3%	17,7%	17,3%	16,6%	16,6%	12,4%
Uitkeringshoogte											
minimum	24,6%	24,2%	25,9%	18,8%	19,1%	14,9%	13,9%	13,4%	15,5%	15,1%	15,1%
tussenliggend	51,9%	50,0%	45,9%	35,5%	24,2%	22,1%	19,7%	18,9%	17,1%	16,8%	27,0%
maximum	10,3%	12,1%	14,1%	12,4%	12,8%	12,3%	11,2%	11,6%	11,2%	12,1%	15,6%
niet van toepassing	13,3%	13,7%	14,1%	33,3%	43,8%	50,7%	55,1%	56,2%	56,2%	56,1%	42,2%

Ten slotte bekijken we de verschillen in uitstroompercentages naar werk naargelang werklozen al dan niet in praktijk een daling van hun uitkering kennen. Grafiek 10 toont dat de uitstroom naar werk voor de werklozen zonder de facto degressiviteit algemeen hoger ligt dan voor de werklozen die een daling van hun uitkering gekend hebben. Dit laat zich verklaren door het feit dat kortdurend werklozen vaak betere uitstroomkansen hebben dan langdurig werklozen: voor werklozen die binnen de 3 maanden de werkloosheid opnieuw verlaten, kon nog geen eerste daling van de uitkering plaatsvinden. Alleen werklozen met een werkloosheidsduur van meer dan 3 maanden maken kans op een uitkeringsdaling.

Als we dit effect neutraliseren door alleen de werklozen in beschouwing te nemen met meer dan 3 maanden werkloosheid, zijn de verhoudingen van de uitstroompercentages in eerste instantie (tot 2014) nog beïnvloed door enerzijds het feit dat voorafgaand aan de hervorming er geen degressie mogelijk was in de eerste zes maanden, en anderzijds door de van toepassing zijnde overgangsmaatregelen. Pas vanaf 2014 zien we een relatief stabiele evolutie van de uitstroompercentages naargelang de betrokkenen al dan niet een degressie van hun uitkeringen kenden. Hoewel de uitstroompercentages vanaf 2014 algemeen hoger liggen voor de werklozen met een degressie dan voor de werklozen zonder, moeten we dit eerder beschouwen als een correlatie dan een gevolg van de degressiviteit. Dit valt te concluderen uit de volgende observaties:

- De persoonskenmerken die de kans vergroten dat de betrokkene geen degressie van de uitkering kent, overlappen in sterke mate met de persoonskenmerken die gepaard gaan met lagere uitstroompercentages. Hiertussen is vaak een causale relatie aan te duiden - bv. kortgeschoolden, die minder kans maken op een uitstroom (zie ook deel 3.3), maken ook meer kans op een lager referentieloon, wat op zijn beurt meer kans geeft op een lagere uitkeringsschaal en daardoor op het uitblijven van uitkeringsdegressie. We moeten het verschil in uitstroompercentages dan ook in de eerste plaats toeschrijven aan deze logische profielverschillen.
- Beide curves volgen vanaf 2014 de evolutie van de conjunctuur, m.n. een constante groei waaraan een einde komt naar aanleiding van de coronacrisis. Bij de werklozen zonder degressie zien we daarbij echter dat de geleidelijke toename van de uitstroompercentages iets scherper is en de daarop volgende afname zwakker. Dit is tegenstrijdig aan het idee dat de degressiviteit een activerend effect zou hebben op de uitstroomkansen van de betrokkenen. Bij de groep zonder dit activerende effect zou de opwaartse evolutie van de uitstroompercentages desgevallend namelijk net vlakker moeten zijn en de daling bij conjuncturele terugval feller.

Grafiek 10
Evolutie van de uitstroompercentages naargelang de uitkering de facto al dan niet daalt uitkering



3.3

Differentiatie van uitstroom naar werk volgens persoonskenmerken

Vervolgens bekijken we of de toenames van het aantal transities naar werk vanaf 2013 bij bepaalde groepen al dan niet sterker aan bod kwamen dan bij andere. De uitstroompercentages naar werk voor subgroepen volgens persoonskenmerk worden daarbij berekend door het aantal uitstromers binnen elke subgroep te delen door het totaal aantal betaalde personen per subgroep.

Voor de werklozen met degressiviteit tekenen we de hoogste uitstroompercentages op voor de jongste leeftijdscategorieën (17 tot 24 jaar en 25 tot 29 jaar) en de werklozen met een duur minder dan 1 jaar. Bij de groep zonder daling van de werkloosheidskering zien we de hoogste uitstroompercentages bij de jongste leeftijdscategorieën (17 tot 24 jaar en 25 tot 29 jaar) en de werklozen met minder dan 3 maanden werkloosheid. De laagste uitstroompercentages zijn voor beide groepen terug te vinden bij de werklozen met een werkloosheidsduur met meer dan 4 jaar en bij de oudste leeftijdsgroep (50 tot 65 jaar).

Hoewel de uitstroompercentages sterk kunnen verschillen naargelang de persoonskenmerken, zien we weinig tot geen afwijkingen van de algemene evolutie van de uitstroompercentages doorheen de jaren. Bij de werklozen zonder degressiviteit zien we voor de meeste groepen ook een trend die gelijkloopt met de algemene trend voor de groep. Ook die gegevens wijzen nogmaals op de grote conjunctuurgevoeligheid van de uitstroom.

Tabel 5

Uitstroompercentages opgedeeld naar profielkenmerken

	met degressiviteit										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Algemeen uitstroompercentage	28,0%	25,0%	23,1%	28,9%	31,5%	32,6%	33,9%	34,5%	34,8%	33,7%	26,3%
Leeftijd											
17 tot 24 jaar	54,5%	49,7%	43,2%	52,4%	57,0%	60,5%	62,0%	64,3%	63,4%	60,5%	55,7%
25 tot 29 jaar	47,3%	43,6%	39,5%	46,2%	50,0%	52,6%	54,0%	55,8%	56,5%	54,4%	48,3%
30 tot 49 jaar	32,1%	29,7%	27,3%	32,4%	35,7%	37,8%	39,7%	40,6%	41,5%	40,6%	33,2%
50 tot 65 jaar	9,0%	8,3%	8,0%	10,1%	11,3%	12,4%	14,0%	14,8%	15,4%	15,0%	10,2%
Studieniveau											
Langgeschoold	33,7%	31,3%	29,6%	34,7%	36,7%	37,6%	38,0%	38,2%	37,4%	36,0%	28,6%
Kortgeschoold	23,3%	20,7%	18,9%	23,7%	26,2%	27,1%	28,8%	29,5%	30,1%	29,1%	22,1%
Middengespoold	34,0%	30,2%	27,3%	34,6%	37,5%	38,8%	39,8%	40,1%	40,4%	39,3%	31,2%
Gezinscategorie											
Alleenstaanden	23,5%	21,0%	18,6%	23,1%	25,7%	26,0%	26,7%	27,4%	27,4%	26,3%	19,6%
Gezinshoofden	17,1%	15,8%	14,7%	18,8%	21,7%	23,1%	23,9%	24,7%	25,1%	24,6%	18,0%
Samenwonenden	35,6%	32,4%	30,4%	37,5%	39,7%	40,8%	42,3%	42,6%	42,8%	41,3%	33,7%
Werkloosheidsduur											
minder dan 3 maanden	31,2%	29,6%	28,8%	40,4%	42,5%	45,1%	47,5%	49,4%	50,2%	49,0%	48,3%
3 tot 6 maanden	38,3%	36,4%	34,6%	45,1%	49,3%	52,4%	54,2%	56,4%	58,5%	56,5%	51,9%
6 tot 12 maanden	43,5%	39,0%	36,3%	39,1%	44,1%	47,8%	49,2%	50,4%	51,6%	50,3%	45,5%
1 tot 2 jaar	40,2%	34,6%	30,1%	32,3%	34,0%	37,5%	39,8%	39,7%	40,0%	39,0%	33,5%
2 tot 4 jaar	21,4%	22,2%	18,0%	18,5%	21,1%	23,6%	25,8%	26,4%	26,3%	24,2%	19,5%
4 of meer jaar	6,6%	6,3%	6,2%	6,4%	6,5%	6,8%	7,9%	9,5%	9,6%	8,7%	5,8%
Uitkeringshoogte											
minimum	15,1%	13,9%	13,9%	17,4%	19,0%	21,0%	23,1%	23,8%	24,1%	23,8%	20,3%
tussentiggend	23,2%	21,3%	20,3%	30,0%	35,9%	38,8%	41,9%	43,6%	46,0%	44,5%	39,1%
maximum	43,4%	36,1%	31,8%	34,7%	36,6%	37,9%	38,8%	38,1%	36,5%	35,1%	28,1%
niet van toepassing	31,1%	27,3%	24,1%	22,1%	23,5%	24,2%	24,7%	24,8%	24,6%	23,2%	17,8%
	zonder degressiviteit										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Algemeen uitstroompercentage	41,1%	41,1%	41,5%	38,9%	35,5%	36,3%	38,4%	38,8%	39,5%	37,6%	39,2%
Leeftijd											
17 tot 24 jaar	78,4%	76,2%	75,1%	75,3%	75,2%	75,4%	77,0%	77,5%	78,9%	74,0%	67,9%
25 tot 29 jaar	67,0%	66,7%	65,9%	64,6%	62,4%	63,7%	64,2%	64,5%	65,7%	63,0%	60,6%
30 tot 49 jaar	46,1%	46,8%	47,2%	44,9%	41,9%	42,4%	43,7%	44,2%	45,0%	43,1%	42,4%
50 tot 65 jaar	13,6%	13,8%	14,5%	13,3%	12,9%	13,5%	16,3%	17,7%	19,1%	18,7%	19,4%
Studieniveau											
Langgeschoold	55,3%	55,7%	55,9%	53,3%	51,0%	50,4%	51,3%	49,5%	49,5%	46,8%	47,0%
Kortgeschoold	32,8%	32,6%	32,7%	30,5%	27,0%	28,1%	30,9%	31,7%	32,9%	31,6%	31,8%
Middengespoold	51,7%	51,3%	51,8%	48,8%	45,4%	45,7%	46,8%	47,0%	47,0%	44,2%	46,3%
Gezinscategorie											
Alleenstaanden	37,4%	37,6%	37,7%	34,5%	29,0%	30,4%	32,6%	33,2%	34,7%	33,1%	33,8%
Gezinshoofden	30,7%	30,8%	29,8%	28,3%	25,5%	27,0%	29,5%	30,2%	31,5%	29,1%	26,1%
Samenwonenden	54,1%	53,5%	54,2%	50,9%	47,9%	47,6%	49,7%	50,0%	50,5%	49,7%	51,6%
Werkloosheidsduur											
minder dan 3 maanden	64,5%	64,4%	64,0%	62,5%	62,7%	61,2%	62,9%	64,9%	65,5%	63,2%	60,8%
3 tot 6 maanden	60,7%	59,9%	60,3%	55,5%	48,9%	50,5%	51,5%	52,3%	54,0%	51,9%	48,5%
6 tot 12 maanden	49,2%	48,3%	48,0%	47,3%	37,2%	38,6%	38,6%	40,0%	40,9%	38,6%	33,0%
1 tot 2 jaar	33,4%	31,5%	31,7%	29,8%	25,8%	27,7%	29,9%	29,4%	29,5%	28,0%	21,0%
2 tot 4 jaar	21,4%	21,5%	18,7%	17,0%	15,5%	16,8%	19,6%	20,2%	21,3%	18,1%	13,2%
4 of meer jaar	5,5%	5,3%	4,9%	4,4%	3,8%	4,3%	5,6%	6,3%	7,0%	6,5%	4,6%
Uitkeringshoogte											
minimum	23,9%	23,8%	22,6%	23,7%	22,5%	23,2%	26,2%	27,7%	30,2%	29,6%	31,8%
tussentiggend	45,4%	45,9%	48,1%	49,6%	45,1%	46,5%	52,1%	53,9%	59,2%	60,1%	58,9%
maximum	69,2%	63,0%	62,3%	57,8%	54,6%	53,0%	54,2%	51,7%	48,8%	44,4%	47,0%
niet van toepassing	34,4%	34,7%	33,6%	28,9%	30,4%	31,7%	33,4%	33,7%	34,2%	31,6%	26,3%

3.4

Impact op de mate van herintrede in de eerste periode

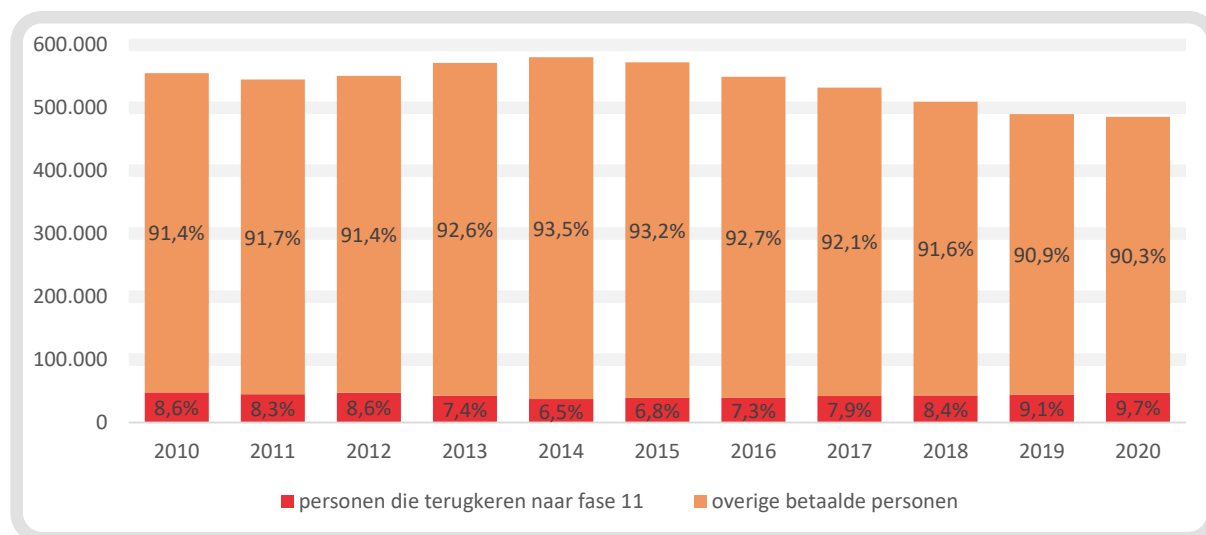
Voor de volledigheid behandelen we in dit subhoofdstuk ten slotte de mogelijkheid voor de werklozen om onder voorwaarden terug te keren naar fase 11 van de eerste periode. Als voorwaarde tot een dergelijke herintrede moet een voormalig werkloze voltijdse werknemer 12 maanden werkprestaties kunnen bewijzen in een referteperiode van 18 maanden¹⁶. Dit betreft een versoepeling t.o.v. de regels voorafgaand aan de hervorming, aangezien de referteperiode (vroeger 15 maanden) met 3 maanden werd opgetrokken. Bovendien gelden op dat vlak sinds de hervorming ook de prestaties verricht via wedertewerkstellingsprogramma's op dezelfde manier als reguliere arbeid.

Voor alle personen in de periode van 2010-2020 hebben we bepaald wie er een voormalig werkloze is die erin is geslaagd terug te keren naar fase 11. Daartoe bekijken we voor elke (her)intreder in de eerste vergoedingsfase van de werkloosheid of ze in de loop van de vijf voorgaande jaren vergoede werkloze waren in een latere vergoedingsfase. In totaal zien we dat over de hele lijn minder dan 10% van de werklozen herintreedt in de eerste periode. Van het begin van de hervorming tot 2017 ligt het percentage lager dan de percentages voor de hervorming. Opvallend is dat het aandeel herintreders mee lijkt te evolueren met de conjunctuur.

Algemeen ligt het aandeel werklozen dat herintreedt in fase 11 daarmee veel lager dan het aantal werklozen dat gedurende de werkloosheidsperiode arbeidsprestaties verricht.¹⁷ Een grote groep werklozen verricht m.a.w. arbeidsprestaties tijdens de werkloosheidsperiode, maar niet in afdoende mate om te voldoen aan de voorwaarden voor een terugkeer naar de eerste vergoedingsfase.

Grafiek 11

Evolutie van de UVW-WZ volgens aandeel herintredes in fase 11



¹⁶ Voor meer details o.a. met betrekking tot de regels in het geval van deeltijds werk verwijzen we naar het desbetreffende infoblad (RVA 2022) beschikbaar via <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t67>.

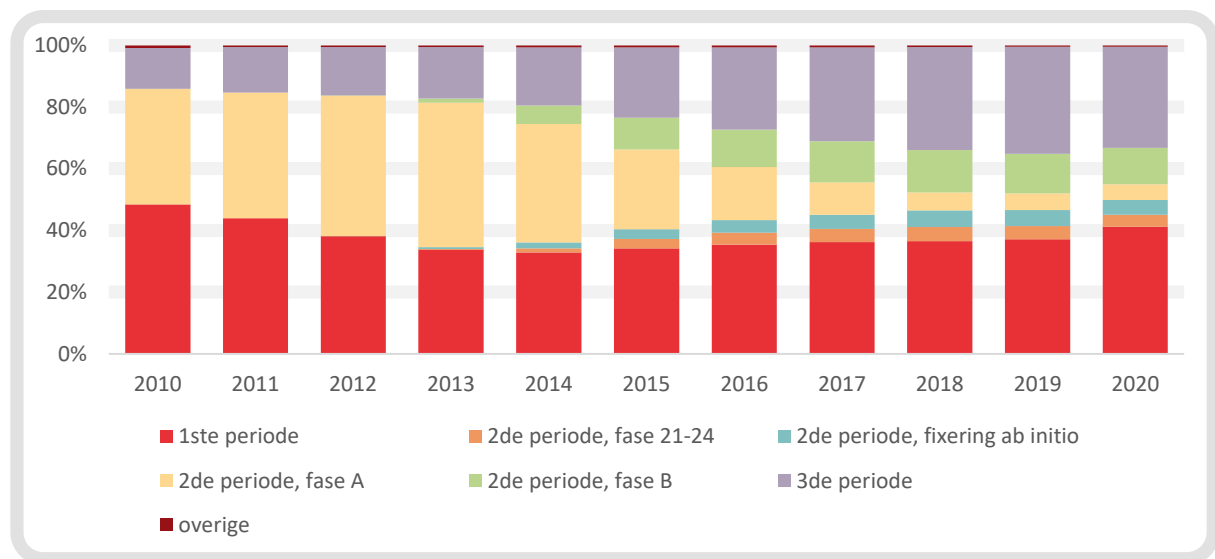
¹⁷ Eerder RVA-onderzoek wees nl. uit dat meer dan 20% van de betaalde personen UVW-WZ tijdens hun werkloosheidsperiode werken, zie RVA 2019 RVA 2020. Beide publicaties zijn beschikbaar op <https://www.rva.be/nl/documentatie/publicaties/studies>.

Ten slotte zien we in grafiek 12 de laatste periode waarin de werklozen werden vergoed voor de terugkeer naar fase 11. Het aandeel kortdurend werklozen die vanuit de eerste periode herinstromen in fase 11, is het hoogst in 2010. Dit aantal daalt tot in 2013, waarna het terug toeneemt.

Het aandeel van werklozen die na vergoed te zijn in de tweede periode een periode werken en uiteindelijk herinstromen in fase 11, neemt toe tot 2013. Na de hervorming krimpt deze groep terug in. Opvallend is wel dat het aandeel werklozen wiens uitkering ab initio gefixeerd is, aangroeit binnen de populatie herinstromers naar fase 11. Ten slotte zien we dat doorheen de periode het aandeel personen die na forfait terugkeren naar fase 11 toeneemt. Het totale aantal personen in forfait stijgt echter door de hervorming ook aanzienlijk.

Grafiek 12

Laatste periode/fase waarin men zich bevindt voor de herintrede in fase 11



Budgettaire impact

4.1

Gerealiseerde besparing

Om de budgettaire impact te berekenen van de invoering van de versterkte degressiviteit, berekenen we voor elk van de verrichte betalingen sinds november 2012 de hypothetische kosten indien het vroegere degressieve systeem van toepassing was gebleven. Doordat het vorige hoofdstuk geen aanwijzingen kon aanduiden dat de hervorming zou hebben geresulteerd in een grotere mate aan uitstroom, gaat de budgettaire evaluatie uit van een ongewijzigde evolutie van het aantal UVW-WZ. De berekening gaat daarnaast ook uit van de bestaande indexeringen en de welvaartsaanpassingen gedurende de voorbije tien jaar.

Abstractie makend van effecten op de uitstroom, brengt de hervorming van het tijdsprofiel a priori zowel een meerkost met zich mee door de verhoging van de uitkering aan het begin van de werkloosheid (fase 11), als een besparing door de lagere uitkeringen tijdens de degressieve fases (vanaf fase 21) en door de invoering van een forfait voor gezinshoofden en alleenstaanden. Voor de overige fases (fase 12-2B) bleven de uitkeringen ongewijzigd.

Het huidige ontwerp van het tijdsprofiel van de uitkering resulteert logischerwijs in een kleine besparing ten opzichte van het oude tijdsprofiel in periodes van een gestaag (sterker) uitstromende werkloosheidspercentage. Dit was, zoals eerder al aan bod kwam, de situatie in de periode 2014-2019. Indien er echter een grotere instroom is van werklozen die hun recht starten in fase 11 (zoals in 2020), resulteert dat in een stijging van de gemiddelde uitgave per werkloze. Merkwaardig genoeg geldt dit ook wanneer er een grote uitstroom van langdurig werklozen plaatsvindt terwijl de instroom gelijk blijft, omdat ook dan het relatieve aandeel werklozen in fase 11 toeneemt. Dus zowel tijdens economische moeilijkere periodes die resulteren in meer nieuwe instroom, als bij de situatie waarin de uitstroom van langdurig werklozen kan worden verhoogd, betekent het huidige tijdsprofiel a priori een meeruitgave t.o.v. het voorgaande. De conjuncturele situatie in de periode 2014-2019 was dan ook optimaal voor het verwezenlijken van een positieve budgettaire balans.

Tabel 6

Berekening van de budgettaire impact van de versterkte
degressiviteit per jaar

	Hypothetische uitgaven bij ongewijzigde barema's	Reëel verrichte uitgaven	Budgettaire impact per jaar	Besparing in %
2012	556.564.539	555.304.980	1.259.559	0,2%
2013	3.819.011.072	3.819.077.775	-66.703	-0,002%
2014	3.935.587.238	3.909.244.398	26.342.841	0,7%
2015	3.767.494.982	3.731.934.515	35.560.467	1,0%
2016	3.648.681.660	3.615.155.725	33.525.935	0,9%
2017	3.521.784.630	3.491.927.963	29.856.668	0,9%
2018	3.367.118.897	3.344.820.063	22.298.835	0,7%
2019	3.264.089.204	3.248.278.854	15.810.350	0,5%
2020	3.675.576.345	3.692.166.524	-16.590.178	-0,4%
Totaal	29.555.908.569	29.407.910.796	147.997.773	0,5%

Algemeen zien we een beperkt positieve budgettaire impact van de reglementaire hervorming. Enkel voor 2013 en 2020 liggen de verrichte uitgaven hoger dan het berekende hypothetische bedrag bij ongewijzigde uitkeringsbarema's – m.a.w. als het oude tijdsprofiel ook na november 2012 in voege was gebleven. In 2013 is dit te wijten aan de overgangsmaatregelen, die ervoor zorgen dat er in verhouding tot de volgende jaren veel minder werklozen in de fases 21-forfait zitten. In 2020 zien we grotere uitgaven doordat er een grote toename van het aantal werklozen in fase 11 plaatsvond. Dit komt enerzijds door een iets hogere instroom door de coronacrisis, maar vooral door de bevrozing van de degressiviteit, waardoor deze nieuwe instromers niet naar volgende uitkeringsfases doorstroomden (en door de recessie bovendien ook moeilijker konden herintreden in de arbeidsmarkt). Alle andere jaren tekenen een bescheiden besparing op. In totaal is er door de versterkte degressiviteit in de loop van deze tien jaar 147.997.773 EUR minder uitgegeven dan het geval zou zijn geweest bij ongewijzigd beleid, d.i. een besparing van 0,5%.

Tegenover deze besparing op de sociale uitgaven, staan ten slotte wel bijkomende werkingskosten ten gevolge van de administratieve inspanningen die moesten worden geleverd om dit hervormde systeem te kunnen introduceren en toepassen. Het gaat om de kosten voor het uitwerken van de reglementaire en juridische teksten en toelichtingen, de programmering voor het berekenen van de nieuwe barema's voor de betrokken werklozen, de opleiding van het personeel over de nieuwe reglementering enz. Aangezien de hervorming complexere berekeningen van de uitkeringsbedragen introduceerde, kunnen we er ook van uitgaan dat ook deze meerkost niet alleen betrekking heeft op de voorbereiding en de introductie van de hervorming in 2012, maar ook in zekere mate moet worden gezien als cumulatief doorheen de jaren (t.o.v. een situatie waarbij een eenvoudiger berekening van toepassing was gebleven).

De hogere werkingskosten o.w.v. de hervorming zijn onmogelijk precies te isoleren, omdat niet kan worden uitgemaakt welk aandeel van de werkingskosten betrekking hebben op de continue werking en welk aandeel besteed wordt aan werkzaamheden die voortvloeien uit een hervorming. Bovendien werden de voorbije jaren veel opgelegde besparingen op de werkingskosten gerealiseerd door de RVA, waardoor ook deze rationalisering van de werking mee zouden moeten worden opgenomen in elke poging tot berekening van het gewicht van deze hervorming op de algemene werkdruk.

Volgens een interne voorafgaande raming uit 2012 blijkt dat de administratieve meerkost voor de implementering van de hervorming voor de RVA eenmalig werd geraamd op ca. 1,6 miljoen EUR met een wederkerende kost van ca. 3,0 miljoen EUR voor de voortaan te verrichten bewerkingen. Volgens deze berekening, gebaseerd op het in te zetten personeel, zou de administratieve kost voor de implementering t.e.m. het jaar 2020 dan ook ca. 25,9 miljoen EUR bedragen (d.i. ca. 17% van de berekende besparing op de sociale uitgaven). Die voorafgaande raming betreft echter ongetwijfeld een overschatting. Eind 2012 bestond het personeelsbestand van de RVA uit 4.134,32 voltijds equivalenten (zie RVA-jaarverslag ('RVA in...') 2012 volume 1, deel 1.1), terwijl de totale personeelskost incl. informatica in 2012 256,8 miljoen EUR betrof (cf. RVA 2015). Uitgaande van een gemiddelde van 21 werkdagen per maand, laat dit toe voor 2012 de gemiddelde kost per

werkdag per personeelslid te bepalen op ca. 246,53 EUR. Aangezien er voor de implementering van de versterkte degressiviteit in 2012 3.630 werkdagen door RVA-personeel nodig bleken (zie RVA-jaarverslag ('RVA in...') 2012 volume 1, deel 2.2), komt de eenmalige implementeringskost daarmee neer op ca. 0,89 miljoen EUR, d.i. 45% minder dan de op voorhand geraamde 1,6 miljoen EUR¹⁸. Zoals vermeld komt ook de wederkerende kost ongetwijfeld lager uit dan voorafgaandelijk geraamd in het licht van de opeenvolgende besparingen op de werkingskosten gedurende het voorbije decennium, waarbij vooral in bijkomende efficiëntie werd geïnvesteerd en uitvloeiend personeel slechts gedeeltelijk werd vervangen. Indien we ervan uitgaan dat de benodigde bijstelling van de wederkerende kost van dezelfde grootorde is als die berekend voor de eenmalige implementeringskost (m.a.w. een daling van 45%), komen we voor de gehele periode van 2012-2020 op een implementeringskost van ca. 14,2 miljoen EUR (ca. 10% van de besparing op de sociale uitgaven). Dit is uiteraard een zeer algemene en hypothesegevoelige inschatting. Ze laat ons echter toe te concluderen dat de gerealiseerde besparing op de sociale uitgaven niet in grote mate wordt tenietgedaan door de benodigde implementeringskosten.

¹⁸ NB: Bovendien legde de voorafgaandelijke raming het zwaartepunt van de werklast voor de implementering bij het personeel van de loonschaal C, waarvan de gemiddelde kost per werkdag per personeelslid hoogstwaarschijnlijk nog enigszins lager ligt dan het berekende gemiddelde.

4.2

Budgettaire impact per gezinscategorieg en vergoedingsperiode

Bij de gezinshoofden en de alleenstaanden zien we algemeen dat het bedrag dat bespaard is door het invoegen van de degressieve fases en het forfait groter is dan de kost die voortkomt door het verhogen van de uitkeringen in de eerste fase van de eerste vergoedingsperiode. De stijging van de kosten voor de havenarbeiders en de zeevissers in 2020 komt er door een stijging van de uitkeringshoogte van 60% tot 65% van het referteloon.

Doordat er voor de samenwonenden al een forfait bestond vóór de hervorming en er geen overgangsmaatregelen golden, zien we dat de besparing voor deze gezinscategorieg eerder beperkt is gebleven en de kosten voor de verhoging van de eerste fase veel hoger uitvallen. Hierdoor zien we voor deze gezinscategorieg algemeen een verhoging van de uitgaven in vergelijking met het oude systeem.

Tabel 7

Verskil in uitgaven tussen nieuwe en oude systeem volgens gezinscategorieg en vergoedingsperiode¹⁹

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GEZINSHOOFDEN									
Vergoedingsperiode 1									
Fase 11	0	3.158.028	3.055.708	2.801.548	2.578.381	2.344.355	2.166.323	2.129.954	4.588.950
Fases 12 en 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vergoedingsperiode 2									
Fases 2A en 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fases 21-24	0	-371.026	-2.592.967	-2.253.525	-1.219.015	-1.055.162	-887.865	-722.843	-669.141
Vergoedingsperiode 3									
Forfait	0	-5.215.556	-13.321.350	-17.370.891	-17.456.973	-15.615.957	-11.380.385	-8.804.320	-7.055.536
Overige									
Havenarbeiders, zeevissers, brandstofhandelaars	0	0	0	0	0	0	0	0	5.097.907
Verhoogde werkloosheidsuitkering voor herstructurering na collectief ontslag	0	0	-456	0	-217	0	0	0	0
Totaal	0	-2.428.554	-12.859.064	-16.822.867	-16.097.823	-14.326.764	-10.101.927	-7.397.209	1.962.179
SAMENWONENDEN									
Vergoedingsperiode 1									
Fase 11	0	16.831.690	17.127.719	15.852.649	15.327.733	14.980.133	14.565.488	15.035.821	31.887.216
Fases 12 en 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vergoedingsperiode 2									
Fases 2A en 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fases 21-24	-1.259.644	-8.748.245	-7.736.196	-6.727.520	-5.559.049	-4.737.954	-4.342.468	-3.828.399	-3.810.119
Vergoedingsperiode 3									
Forfait	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Overige									
Horeca, artiest	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verhoogde werkloosheidsuitkering voor herstructurering na collectief ontslag	0	0	0	-413	-235	-104	-87	0	0
Totaal	-1.259.644	8.083.445	9.391.523	9.124.717	9.768.448	10.242.074	10.222.934	11.207.422	28.077.097
ALLEENSTAANDEN									
Vergoedingsperiode 1									
Fase 11	0	5.205.011	4.910.299	4.454.341	4.301.555	4.223.704	4.128.967	4.386.516	9.742.919
Fases 12 en 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vergoedingsperiode 2									
Fases 2A en 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fases 21-24	0	-534.121	-3.639.207	-3.185.264	-1.848.613	-1.673.120	-1.516.889	-1.390.934	-1.427.333
Vergoedingsperiode 3									
Forfait	0	-10.259.186	-24.146.462	-29.131.394	-29.649.503	-28.322.562	-25.031.920	-22.616.221	-21.764.684
Overige									
Horeca, artiest	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verhoogde werkloosheidsuitkering voor herstructurering na collectief ontslag	0	0	-349	0	0	0	0	0	0
Totaal	0	-5.588.297	-22.875.719	-27.862.317	-27.196.560	-25.771.978	-22.419.841	-19.620.639	-13.449.098

¹⁹ Door een vertraging bij de technische aanpassingen in de betaalstatistieken zijn er voor november en december 2012 geen betalingen terug te vinden voor de verhoogde fase 1 van de eerste vergoedingsperiode. Hierdoor is er voor 2012 geen meerkost voor deze fase.

4.3

Impact van de welvaartsaanpassingen

Algemeen wordt het besparingspotentieel van de hervorming doorkruist door de verhoging van de uitkeringen door de welvaartsaanpassingen in het kader van het interprofessioneel akkoord (IPA) – naast de index een mechanisme dat wordt ingeschakeld om de mate van sociale bescherming van de werkloosheidsuitkeringen te vrijwaren. De grootste impact van de welvaartsaanpassingen op uitgaven is terug te vinden bij de forfaits voor gezinshoofden en alleenstaanden en bij de fases 21-24 voor de gezinshoofden. Het is dan ook voornamelijk aan de welvaartsaanpassingen te wijten dat de besparingen voor gezinshoofden en alleenstaanden hun maximum bereikten in 2015 en vervolgens afnamen.

Algemeen zien we dat er zonder verhogingen van de minima, maxima en forfaits 826.072.565 EUR minder uitgaven waren geweest. Het aandeel van de welvaartsaanpassingen blijft echter klein (2,8%) ten opzichte van de totale gerealiseerde uitgaven.

Tabel 8

Meeruitgaven door welvaartsaanpassingen (IPA)

Meeruitgaven door IPA		
	Totaal (november 2012 - december 2020)	Gemiddelde meeruitgave per betaling
GEZINSHOOFDEN		
Vergoedingsperiode 1		
Fase 11	11.997.053	26,8
Fases 12 en 13	32.667.796	32,8
Vergoedingsperiode 2		
Fases 2A en 2B	75.574.305	27,9
Fases 21-24	12.803.679	30,7
Vergoedingsperiode 3		
Forfait	254.467.357	60,7
SAMENWONENDEN		
Vergoedingsperiode 1		
Fase 11	21.357.798	11,7
Fases 12 en 13	37.865.321	11,6
Vergoedingsperiode 2		
Fases 2A en 2B	61.866.402	16,6
Fases 21-24	6.446.910	14,0
Vergoedingsperiode 3		
Forfait	82.890.160	17,4
ALLEENSTAANDEN		
Vergoedingsperiode 1		
Fase 11	6.658.830	12,1
Fases 12 en 13	18.411.756	16,2
Vergoedingsperiode 2		
Fases 2A en 2B	64.011.285	20,3
Fases 21-24	4.620.444	12,4
Vergoedingsperiode 3		
Forfait	134.433.467	43,8
Totaal	826.072.565	26,6

4.4

Impact op de gemiddelde uitkeringen en de verhouding tot de armoededrempel

De verschuiving in uitgaven die de hervorming met zich mee bracht heeft een effect op de gemiddelde uitkering. De samenwonenden kennen de laagste gemiddelde uitkeringen (857,94 euro in 2020), gevolgd door de alleenstaanden (1.092,86 EUR in 2020). De gemiddelde uitkeringen voor de gezinshoofden liggen het hoogst, met een klein verschil voor de eenoudergezinnen binnen deze groep (1.213,94 EUR voor gezinshoofden exclusief de eenoudergezinnen en 1.243,55 EUR voor de eenoudergezinnen). Tegenover de hypothetische gemiddelde uitkering bij ongewijzigd beleid stellen we een stijging vast voor de samenwonenden en een daling voor de andere categorieën. De invoering van de degressieve en forfaitaire fases wegen voor de alleenstaanden en gezinshoofden sterker door dan de verhoging in de eerste fase, terwijl voor de samenwonenden (die al een forfaitaire fase kenden voor de hervorming) de verhoging van de uitkering in de eerste fase de gemiddelde uitkering heeft verhoogd.

De gemiddelde uitkeringen zijn in de periode 2013-2020 in lopende prijzen gestegen met 11,9% voor de alleenstaanden, 13,7% voor de samenwonenden en 15,5% voor de gezinshoofden. De eenoudergezinnen kennen de grootste stijging met 17,0%. Hoewel de uitkeringen ook stijgen door indexeringen, is het grootste aandeel van deze toename te situeren bij de welvaartsaanpassingen in het kader van IPA. Omwille van deze aanpassingen kennen de gezinshoofden en eenoudergezinnen bijvoorbeeld een gemiddelde uitkering die iets meer dan 100 EUR (in lopende prijzen) hoger ligt dan het hypothetische gemiddelde indien er geen welvaartsaanpassingen waren doorgevoerd.

In het licht van de mogelijke pijnpunten die in de literatuur rond de versterkte degressiviteit werden gesignaleerd i.v.m. het armoederisico, geeft deze publicatie bij deze alvast een aanzet tot evaluatie van dit aspect van de hervorming door een vergelijking van de gemiddelde uitkeringen met de armoededrempel. De armoededrempel is het bedrag waarvan wordt aangenomen dat als het gezinsinkomen eronder ligt, er sprake is van een verhoogd armoederisico.

Aangezien het een gezinsinkomen betreft, is de armoededrempel afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. Bij de gezinscategorieën zonder partner met inkomsten (alleenstaanden en gezinshoofden) zien we dat de gemiddelde uitkering over de gehele periode onder de armoededrempel ligt. Het verschil is het grootst bij de gezinshoofden en de eenoudergezinnen. Voor de vergelijking bij de samenwonenden moeten we rekening houden met een onbekend inkomen van de partner. Als we er echter bv. van uitgaan dat het huishouden uit twee gemiddelde werklozen bestaat, dan liggen de gezinsinkomsten nog steeds onder de armoededrempel.

In de periode 2013-2020 is de armoededrempel met 19,5% gestegen (in lopende prijzen). Dit is meer dan de stijgingen van de gemiddelde uitkering per gezinscategorie. Niettegenstaande de welvaartsaanpassingen voor alle gezinscategorieën de gemiddelde uitkeringen hebben verhoogd, merken we dan ook dat de afstand tot de armoededrempel voor alle gezinscategorieën groter is geworden in de periode 2013-2020.

Tabel 9

Gemiddelde uitkering volgens gezinscategorie²⁰

		Verskil met hypothetisch gemiddelde uitkering zonder welvaartsaanpassing		Armoededrempel - netto gezinsinkomen		
Reële gemiddelde uitkering	Verskil met hypothetisch gemiddelde uitkering bij ongewijzigd beleid					
Alleenstaanden						
2013	976,94	-5,09	-5,68	2013	1074,14	
2014	968,06	-20,35	-12,39	2014	1085,24	
2015	960,05	-25,83	-17,25	2015	1082,72	
2016	973,68	-26,18	-25,85	2016	1114,76	
2017	984,90	-25,53	-30,31	2017	1136,67	
2018	1006,05	-23,22	-39,28	2018	1184,29	
2019	1026,55	-20,92	-47,50	2019	1230,00	
2020	1092,86	-13,59	-56,41	2020	1284,00	
Vershil 2013-2020	11,9%				19,5%	
Samenwonenden					zonder kinderen	met 1 kind met 2 kinderen
2013	754,50	4,35	-4,72	2013	1611,21	1933,45 2255,69
2014	748,43	4,80	-8,58	2014	1627,85	1953,42 2278,99
2015	727,04	4,75	-11,21	2015	1624,08	1948,90 2273,71
2016	727,20	5,31	-15,51	2016	1672,14	2006,56 2340,99
2017	732,17	5,88	-16,79	2017	1705,00	2046,00 2387,00
2018	745,49	6,37	-19,82	2018	1776,44	2131,73 2487,02
2019	765,00	7,42	-22,98	2019	1845,00	2214,00 2583,00
2020	857,94	17,55	-27,43	2020	1926,00	2311,20 2696,40
Vershil 2013-2020	13,7%				19,5%	
Gezinshoofd - geen eenouder					zonder kinderen	met 1 kind met 2 kinderen
2013	1050,92	-2,33	-6,87	2013	1611,21	1933,45 2255,69
2014	1049,18	-10,93	-15,91	2014	1627,85	1953,42 2278,99
2015	1046,12	-14,80	-22,02	2015	1624,08	1948,90 2273,71
2016	1062,21	-14,80	-33,16	2016	1672,14	2006,56 2340,99
2017	1070,83	-13,77	-42,26	2017	1705,00	2046,00 2387,00
2018	1098,86	-10,46	-61,70	2018	1776,44	2131,73 2487,02
2019	1112,08	-8,07	-75,97	2019	1845,00	2214,00 2583,00
2020	1213,94	5,01	-103,93	2020	1926,00	2311,20 2696,40
Vershil 2013-2020	15,5%				19,5%	
Gezinshoofd - eenouder					met 1 kind	met 2 kinderen
2013	1063,03	-1,26	-6,72	2013	1396,38	1718,62
2014	1065,82	-8,63	-17,36	2014	1410,81	1736,38
2015	1064,98	-11,89	-23,86	2015	1407,54	1732,35
2016	1085,50	-11,86	-36,31	2016	1449,18	1783,61
2017	1106,17	-11,15	-47,27	2017	1477,67	1818,67
2018	1141,45	-8,31	-70,03	2018	1539,58	1894,87
2019	1172,97	-6,51	-88,39	2019	1599,00	1968,00
2020	1243,55	-2,39	-108,57	2020	1669,20	2054,40
Vershil 2013-2020	17,0%				19,5%	

²⁰ In bepaalde gevallen wordt er 10,09% bedrijfsvoorheffing afgehouden van de uitkering. Deze wordt hier niet in rekening gebracht.

Tabel 10
Verhouding van de gemiddelde uitkering tot de laagste
armoedegrens per gezinscategorie

	Reële gemiddelde uitkering	Vershil met hypothetisch gemiddelde uitkering bij ongewijzigd beleid	Vershil met hypothetisch gemiddelde uitkering zonder welvaartsaanpassing
Alleenstaanden			
2013	91%	-0,5%	-0,5%
2014	89%	-1,9%	-1,1%
2015	89%	-2,4%	-1,6%
2016	87%	-2,3%	-2,3%
2017	87%	-2,2%	-2,7%
2018	85%	-2,0%	-3,3%
2019	83%	-1,7%	-3,9%
2020	85%	-1,1%	-4,4%
Samenwonenden (x2)			
2013	94%	0,5%	-0,6%
2014	92%	0,6%	-1,1%
2015	90%	0,6%	-1,4%
2016	87%	0,6%	-1,9%
2017	86%	0,7%	-2,0%
2018	84%	0,7%	-2,2%
2019	83%	0,8%	-2,5%
2020	89%	1,8%	-2,8%
Gezinshoofd - geen eenouder			
2013	65%	-0,1%	-0,4%
2014	64%	-0,7%	-1,0%
2015	64%	-0,9%	-1,4%
2016	64%	-0,9%	-2,0%
2017	63%	-0,8%	-2,5%
2018	62%	-0,6%	-3,5%
2019	60%	-0,4%	-4,1%
2020	63%	0,3%	-5,4%
Gezinshoofd - eenouder			
2013	76%	-0,1%	-0,5%
2014	76%	-0,6%	-1,2%
2015	76%	-0,8%	-1,7%
2016	75%	-0,8%	-2,5%
2017	75%	-0,8%	-3,2%
2018	74%	-0,5%	-4,5%
2019	73%	-0,4%	-5,5%
2020	74%	-0,1%	-6,5%

De stijging van de kloof tot de armoededrempel kan echter slechts in beperkte mate toegeschreven worden aan de invoering van de versterkte degressiviteit. Door de verhoging van de eerste uitkeringsperiode bij de samenwonenden, die eerder ook al een forfait kenden, is het verschil tussen de gemiddelde uitkering en de armoedegrens zelfs licht kleiner geworden door het nieuwe tijdsprofiel. Voor de overige categorieën zou de kloof tussen de gemiddelde uitkering en de armoededrempel per jaar tussen de 2,4 en de 0,1 procentpunt kleiner zijn geweest zonder de versterkte degressiviteit.

Zeer belangrijk op het vlak van de beschermingsfunctie van de werkloosheidsuitkering blijken echter de welvaartsaanpassingen. Die blijken in 2020 naargelang de categorie de kloof tussen de gemiddelde uitkering en de armoederempel tot 6,5 procentpunt te hebben verkleind. Desalniettemin kon dit niet verhelpen dat de verhouding van de gemiddelde uitkering tot de armoederempel voor elke categorie is kleiner geworden sinds 2013.

Dat de werkloosheidsuitkering zich over het algemeen onder de armoederempel bevindt, is geen nieuw gegeven. Vraagstukken over het bekomen van een evenwicht tussen adequate bescherming tegen armoede zonder in te boeten op de activeringsstimulansen en de budgettaire begrenzings (het zgn. sociale trilemma - cf. Collado, Cantillon et al. 2017) blijken echter complexe oefeningen, die dienen te worden ingebed in een ruimere maatschappelijke context, zoals de vraagstukken rond het vastleggen van het minimumloon.

Bij deze beknopte vergelijking van de gemiddelde uitkering met de armoederempel moeten we er rekening mee houden dat het om zeer oppervlakkige resultaten gaat. Uit berekeningen van de armoedebaarometer (POD Maatschappelijke Integratie et al. 2022) voor een aantal typegevallen blijkt dat de verhouding van de minimale werkloosheidsuitkering tot de armoederempel stabiel is dan het geval is voor de bovenstaande gemiddelden. Met andere woorden lijkt de gestegen armoederempel minder impact te hebben gehad op deze laagste uitkeringsklassen, wat aansluit bij de voornaamste beschermingsdoelstellingen van de welvaartsaanpassingen. De werkloosheidsuitkering blijkt volgens deze berekeningen in de meeste gevallen ook een wat sterkere bescherming tegen armoede te bieden dan het leefloon, vooral voor de alleenstaanden. Alleen voor het typegeval 'éénoudergezin met 2 kinderen', blijkt de kloof tussen de minimale werkloosheidsuitkering en de armoederempel iets groter te zijn dan die van het leefloon. Bij deze vergelijkingen wordt echter ook abstractie gemaakt van de vermogenstoets: het recht op een leefloon wordt niet alleen afgetoetst aan de aanwezigheid van eventuele inkomsten, maar ook aan die van eventuele roerende of onroerende goederen. De werkloosheidsuitkering kent geen dergelijke vermogenstoets en houdt dus geen rekening met de eventuele materiële of financiële reserves bij de toekenning van het recht.

Gezien de vele nuances, werpt deze algemene analyse dan ook slechts een zeer algemeen licht op de vraagstukken rond de werkloosheidsuitkering en het armoederisico. De RVA hoopt dan ook dit thema in een vervolgonderzoek gedetailleerder te kunnen behandelen via een onderzoek met partners met een expertise in armoedekwesties.

Tabel 11

Verhouding t.o.v. de armoedegrens voor de minimale werkloosheidsuitkering en het leefloon - typegevallen

	Koppel			Koppel met 2 kinderen			Eénoudergezin met 2 kinderen			Alleenstaande		
	Min. werkloosheid	Leefloon	Verschil	Min. werkloosheid	Leefloon	Verschil	Min. werkloosheid	Leefloon	Verschil	Min. werkloosheid	Leefloon	Verschil
2010	68	66	+2	69	67	+2	86	88	-2	86	74	+12
2011	70	68	+2	70	68	+2	88	89	-1	89	76	+13
2012	68	65	+3	68	66	+2	85	86	-1	85	73	+12
2013	70	67	+3	69	67	+2	87	88	-1	88	75	+13
2014	70	67	+3	69	67	+2	87	88	-1	88	75	+13
2015	69	66	+3	68	66	+2	86	87	-1	87	75	+12
2016	69	68	+1	68	67	+1	86	88	-2	87	76	+11
2017	70	67	+3	68	66	+2	86	87	-1	87	75	+12
2018	69	66	+3	67	67	0	85	88	-3	86	74	+12

4.5

Impact van de bevroering van de degressiviteit n.a.v. de coronacrisis

Als laatste luik bij het beschouwen van de budgettaire impact, richten we onze blik naar de impact die de bevroering van de degressiviteit had op de algemene budgettaire balans van het versterkte degressieve tijdsprofiel. Deze bevroering hield in dat de betrokken werklozen vanaf 01.04.2020 t.e.m. 30.09.2021 niet langer overgingen naar een lagere uitkeringsfase. Na afloop van de bevroeringsperiode werd de degressiviteit van de uitkering voortgezet op het punt waarop de bevroering voor de betrokkene optrad. Niet alle uitkeringsgerechtigden kregen daadwerkelijk een bevroering toegekend. Zo is er bv. een groot aandeel langdurig werklozen die al voor de bevroering de fase van het forfait hadden bereikt of beroep deden op een fixering van de uitkering. Bovendien heeft de bevroering niet voor alle betrokkenen (meteen) een effect op de fase en/of het uitgekeerde bedrag. Behalve het feit dat het onderscheid tussen de fasen voor bepaalde groepen zoals vermeld is afgezwakt o.i.v. de welvaartsenveloppe, is het hier vooral belangrijk rekening te houden met het feit dat de meeste fasen lopen over meerdere maanden, vaak naargelang het beroepsverleden van de betrokkene. Zolang de periode niet verstreken is die een persoon ook zonder bevroering in een bepaalde fase zou doorbrengen, heeft de bevroering nog geen financieel effect. Naarmate de maanden verstrijken, vergroot echter de afstand tussen de bevroren fase en de fase waarin de betrokkene zich zou bevinden ware de bevroering niet van toepassing.

Uit de reeds verrichte berekeningen van de impact van deze bevroering²¹ blijkt dat de meerkost van de bevroering t.o.v. het normale verloop van het tijdsprofiel in 2020 81.259.922 EUR betrof, in 2021 307.036.064 EUR. De omvang van die meerkost komt voor een groot deel voort uit het reeds vermelde fenomeen dat de werklozen die in die periode instroomden in fase 11 niet konden doorstromen naar verdere uitkeringsfasen en bovendien minder uitstroom uit de werkloosheid kenden. Dit gevolg van de coronacrisis is dan ook illustratief voor de hoge mate waarin het huidige tijdsprofiel budgettair gevoelig is aan een groter aandeel werklozen in fase 11.

De bevroering van de degressiviteit had niet voor alle werklozen een impact op de uitkering. In 2020 betrof dit slechts 29% van de beoogde werklozen, in 2021 46%. Aangezien de meerkost o.w.v. de bevroering voortkomt uit het niet-doorstromen van de betrokkenen naar volgende fasen in het tijdsprofiel, kan die ook worden beschouwd als een niet-gerealiseerd deel van de potentiële besparing van het versterkt degressieve tijdsprofiel t.o.v. het tijdsprofiel voorafgaand aan de hervorming. Als we de ca. 81 miljoen EUR meerkost o.w.v. de bevroering in 2020 optellen bij de ca. 148 miljoen EUR gerealiseerde besparing in 2012-2020, zien we dat in totaal 35% van de potentiële besparing over de gehele periode ongerealiseerd is gebleven (57% als we ook de reeds becijferde meerkost voor 2021 mee in beschouwing nemen). Desgevallend had de besparing op de sociale uitgaven voor deze populatie werklozen 0,8% bedragen over de periode van ca. 10 jaar, i.p.v. de nu vastgestelde 0,5%.

De vrij grote impact van deze relatief kleine verschuiving in de verhouding van de uitkeringsfasen (m.n. een minderheid van de beoogde werklozen over een beperkte periode) op het totale besparingspotentieel van de versterkte degressiviteit sinds zijn invoering, illustreert hoe fragiel dit besparingspotentieel blijkt over de langere termijn.

²¹ Zie RVA-jaarverslag 2021 ('RVA in...') volume 2

Conclusie

5.1

Voornaamste bevindingen

Het ontwerp van het degressieve tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering zoals ingevoerd in november 2012 is het resultaat van een evenwichtsoefening tussen enerzijds de wil om onvrijwillig werklozen te beschermen tegen de gevolgen van inkomensverlies en anderzijds het vermijden van een werkloosheidsval. Het was bovendien slechts één van vele hervormingen in 2012, die vaak pasten in de geest van de internationale nadruk op sanering van de overheidsuitgaven in het kielzog van de bankencrisis. Ten slotte was het ontwerp in kwestie een belangrijk compromis in het uittekenen van een federaal regeringsakkoord gedurende de moeizame regeringsvorming na de verkiezingen van 13 juni 2010, die 541 dagen heeft geleverd. We kunnen dit beschouwen als de grootste hervorming van de werkloosheidsuitkering sinds de jaren 1980, toen het tijdsprofiel van de uitkeringen eveneens grondig werd herzien in de context van een begrotingsdeficit dat door de tweede oliecrisis sterk was opgelopen.

De diversiteit van doelstellingen en overwegingen bij het uittekenen van dit nieuwe tijdsprofiel, impliceert dat een evaluatie van de hervorming ook vanuit verschillende invalshoeken de impact in beschouwing hoort te nemen. Deze publicatie poogt dan ook om een breed overzicht te bieden van de impact van de hervorming op verschillende terreinen. Onze belangrijkste bevindingen zijn:

[1] De complexiteit van de regelgeving blijkt een obstakel voor de efficiëntie van de werkloosheidsuitkering.

België staat sinds de hervorming bekend als het land met het grootste aantal mogelijke opeenvolgende stappen die de berekening van de werkloosheidsuitkering kunnen beïnvloeden, met bovendien één van de kleinste gemiddelde wijzigingen per stap in het tijdsprofiel (Salvatori 2022, p. 7). In de voornaamste ex post evaluatie van het stelsel tot op heden, wordt deze complexiteit aangehaald als mogelijke hinderpaal op het vlak van begrijpelijkheid voor de betrokkenen, uitvoerbaarheid voor de administratie en mogelijkheden tot evaluatie (ibidem p. 23).

De mate waarin betrokkenen een overzicht kunnen bewaren over het voorziene tijdsprofiel kan nochtans worden beschouwd als een hoeksteen binnen de beleidstheorie waarom een degressief tijdsprofiel als stimulant voor wedertewerkstelling zou kunnen functioneren. Die gaat er namelijk van uit dat werklozen geconfronteerd met de vaststelling dat hun inkomen daalt/zal dalen, de rationele keuze maken hun zoekinspanningen naar werk te intensifiëren. Nog abstractie makend van het feit dat dit niet de enige overweging

is bij het maken van rationele keuzes (bv. zijn er bij een jobkans kosten voor opvang of vervoer die het besteedbare inkomen bij een tewerkstelling lager zou doen uitkomen dan bij de werkloosheidsuitkering?), ondermijnt een gebrek aan overzicht op het tijdsprofiel de mogelijkheid tot het maken van rationele keuzes op die basis. Bovendien kan de grootte van het inkomensverschil een factor zijn in de perceptie van urgentie. M.a.w. is het van belang dat de afname van de uitkering tussen de verschillende stappen voldoende substantieel is, wil een degressief tijdsprofiel zijn potentieel als activerend stelsel waarmaken (zie o.a. Dormont 2001 en DellaVigna 2017).

Naast deze theoretische overwegingen konden we in deze analyse bovendien vaststellen dat er een grote discrepantie is tussen het theoretisch degressieve tijdsprofiel en de reële evolutie van het uitkeringsbedrag voor een belangrijk deel van de betrokken werkloosheidspopulatie. Teneinde de beschermingsdoelstellingen van de uitkering te vrijwaren, bestonden al bij de invoering van het nieuwe tijdsprofiel bepaalde categorieën werklozen die (doorheen verschillende fases of zelfs de gehele werkloosheid) de facto geen degressiviteit van de uitkering konden kennen, omdat ze zich bevonden op de minimum uitkeringsschaal. Bovendien bestaan er andere mechanismen voor het bepalen van de uitkeringshoogte in het licht van de beschermingsfunctie ervan, zoals de welvaartsaanpassingen en de indexeringen, die respectievelijk het degressieve tijdsprofiel verder afkalven in de loop der tijd en/of voor (langdurig) werklozen zelfs kunnen zorgen voor een verhoging van de uitkering in lopende prijzen. Hierdoor wordt de complexe regelgeving deels een theoretische constructie, die gestaag weggroeit van de reële evolutie van de uitkeringsbedragen.

[2] Er konden geen aanwijzingen worden gevonden van een impact van de hervorming op de transities naar werk.

Vanuit diverse invalshoeken bekeken, observeren we telkens hoe de conjuncturele evolutie (economische activiteit en aantal werkaanbiedingen) bepalend is voor ontwikkelingen in de mate van transities naar werk. In de analyse kunnen geen aanwijzingen worden teruggevonden voor een verschuiving in de mate van uitstroom uit de werkloosheid algemeen of naar werk specifiek naar aanleiding van de hervorming van het tijdsprofiel van de uitkering.

Vlak na de invoering van de versterkte degressiviteit is er geen stijging waar te nemen in de maandelijkse uitstroomcijfers. In de jaren na de hervorming is de uitstroom naar werk wel gestegen, maar die volgt direct op de verbetering van de economische context die vanaf het tweede trimester 2013 werd ingezet. Daarbij is het ook belangrijk te overwegen dat de stijging initieel eerder beperkt was en pas vanaf 2015 sterker toenam tot 2019. In die periode van 2015-2019 waarin de mate van transities naar werk het felst stijgen, zien we o.i.v. indexeringen en welvaartsaanpassingen echter net dalingen van het aandeel betrokkenen waarvoor de werkloosheidsuitkering in de praktijk afneemt en die dus hierdoor een stimulans zouden kunnen ervaren. Bovendien konden we al observeren hoe op het einde van de coronacrisis (zie RVA 2021a en RVA-jaarverslag [‘RVA in...’] 2021 volume 2) de transities naar werk weer snel toenamen in het kielzog van de conjunctuur, wars van de nog van toepassing zijnde bevrozing van de degressiviteit. De evolutie van de uitstroom lijkt verder ook voor alle profielkenmerken min of meer gelijkaardig te verlopen.

Ook binnen een zelfde jaar volgt het patroon van de uitstroomcijfers nauwgezet een seizoenseffect en niet de structuur van de degressieve fasen. Als we kijken naar het moment van uitstroom van de werklozen, dan zien we dat zich jaarlijks dezelfde cyclus aftekent, die sterk gerelateerd is aan de vraag naar arbeidskrachten. Dit patroon voltrekt zich zowel bij de instromers als bij de personen die al langer in de werkloosheid waren en geldt voor werklozen in alle mogelijke uitkeringsfasen. Het tekent zich onveranderd af zowel bij de werklozen die een (al dan niet theoretische) daling van hun uitkering kennen in de loop van het jaar, als bij de werklozen die al worden vergoed vanuit een gefixeerd bedrag of forfait. Dit patroon wordt niet verstoord door de timing van geplande uitkeringsdalingen en tekent zich bovendien zowel voor als na de hervorming op een gelijkaardige manier af. We zien m.a.w. geen aanwijzing dat de uitstroommaand gerelateerd is aan

de fase van degressiviteit (door anticipatie of reactie op een daling van de uitkering). Dit wijst erop dat zelfs als een geplande daling van de uitkering de zoekinspanningen van de betrokkenen zou verhogen (ondanks de bedenkingen over de gevolgen van de complexiteit van de regelgeving op dit beoogde effect) dit niet resulteert in een grotere mate van uitstroom naar werk indien er op de arbeidsmarkt op dat moment geen gepaste werkaanbiedingen beschikbaar zijn.

Een kleine kanttekening die hierbij kan worden gemaakt, is het feit dat de analyse wel uitwees dat de populatie die in de praktijk geen daling van de uitkering kent, sinds (het uitdoven van de overgangsmaatregelen van) de hervorming algemeen ook iets lagere uitstroompercentages kent dan de populatie waarvoor dat wel het geval is. Die vaststelling kan echter niet zomaar worden opgevat als aanwijzing van een causaal verband tussen die degressiviteit en de mate van uitstroom. We zien namelijk hoe de persoonskenmerken die gepaard gaan met een lagere probabiliteit op uitstroom vaak samengaan met een lagere probabiliteit op het de facto uitblijven van een degressie van de uitkering. Bovendien volgt de evolutie van de uitstroompercentages voor beide groepen de evolutie van de conjunctuur, met zelfs wat scherpere toenames en zwakkere terugval bij de werklozen zonder degressiviteit. Als de aanwezigheid van degressiviteit in het tijdsprofiel van de uitkering een waarneembaar activerende impact zou hebben op de betrokken werklozen, zou de uitstroomcurve bij de werklozen zonder degressiviteit zich logischerwijs net vlakker moeten tonen. Ook hier zien wij dan ook geen aanwijzing van een impact van het degressieve tijdsprofiel zoals ingevoerd in 2012 op de mate van uitstroom naar werk.

Aangezien er geen kwantitatieve impact kon worden waargenomen op de uitstroom naar werk, werd er voor deze publicatie niet verder ingegaan op de vraag of de kwaliteit (duurzaamheid) van wedertewerkstelling van werklozen negatief zou zijn beïnvloed door de hervorming. Die mogelijkheid werd namelijk aangestipt in een aantal theoretische beschouwingen rond de mogelijke impact van de hervorming. Eerder RVA-onderzoek (Nuyts 2022) bevestigt echter dat de werkkwaliteit bij wedertewerkstelling al sinds vóór de hervorming relatief stabiel blijft. We nemen hierop geen invloed waar van de hervorming van het tijdsprofiel, noch van de conjuncturele ontwikkelingen (uitgezonderd de coronacrisis), wel van de persoonskenmerken van de betrokkenen.

[3] De hervorming leverde een beperkte besparing op in de sociale uitgaven.

Gezien de context van nadruk op de sanering van overheidsuitgaven op het moment waarop de versterkte degressiviteit werd geconcipeerd en ingevoerd, nam deze evaluatie ook een impliciete besparingsdoelstelling van de hervorming mee in overweging. Doordat de administratieve data toelaat om voor elke verrichte betaling de theoretische uitkering te berekenen bij ongewijzigde barema's t.o.v. het stelsel vóór november 2012, kunnen de uitgavemechanismen volledig op persoonsniveau worden becijferd.

Op basis van die berekening stellen wij vast dat de toepassing van de versterkte degressiviteit sinds zijn invoer t.e.m. het jaar 2020 een besparing opleverde van ca. 148 miljoen EUR, d.i. 0,5% van de sociale uitgaven aan deze populatie werklozen. De meerkost in de administratieve werkingskosten die gepaard ging met de inwerkingtreding en uitvoering van de hervorming, kan worden geraamd op slechts een fractie daarvan en doet dus in wezen geen afbreuk aan de gerealiseerde besparing.

Hierbij zijn echter op andere vlakken toch een aantal kanttekeningen te formuleren. We kunnen namelijk vaststellen dat, ondanks de grondigheid van de herziening van het tijdsprofiel van de uitkering die de hervorming met zich meebracht, een besparing van 0,5% over ca. tien jaar niet als een even fundamentele koerswijziging in de algemene omvang van de werkloosheidsuitgaven kan worden gezien. Vooral de achterliggende aard van de verschuivingseffecten in de uitgaven kunnen in die zin in beschouwing worden genomen. De gerealiseerde besparing is namelijk het gevolg van een mate van verschuiving van sociale uitgaven aan langdurig werklozen (fase 21 e.v.) naar kortdurend werklozen (fase 11, waarvoor de uitkering net werd op-

getrokken). Dit betekent dat de hervorming van de uitkering net een negatief effect kan hebben op de relatieve hoogte van de sociale uitgaven in periodes waarop de verhouding kortdurend werklozen groter wordt t.o.v. die van de langdurig werklozen. Zo'n periodes kunnen zowel voorvallen bij laagconjunctuur (meer nieuwe instroom in de eerste periode) als hoogconjunctuur (verschuiving van structurele naar frictiewerkloosheid). In die zin is een periode van lichte maar constante economische groei, zoals we ook effectief zagen in de periode 2015-2019, de ideale context waarin dit tijdsprofiel een besparend effect kan verwezenlijken t.o.v. het voorafgaande stelsel. Wanneer er een concentratie werklozen in vergoedingsfase 11 terechtkomt, kalft dit besparingspotentieel echter zeer snel af. Zo'n situatie was reëel zichtbaar bij de bevrozing van de degressiviteit in 2020. In dit ene jaar werd door de bevrozing namelijk 35% van het besparingspotentieel over de gehele periode van ca. 10 jaar ongerealiseerd gebleven. Abstractie makend van deze bevrozing zou de besparing op de sociale uitgaven voor deze populatie dan ook 0,8% bedragen hebben. Het is de vraag in hoeverre het degressieve tijdsprofiel op nog langere termijn als besparend kan worden beschouwd, naargelang de structuur van de werkloosheidspopulatie al dan niet minder gekenmerkt wordt door langdurige/structurele werkloosheid.

5.2

Beleidsgerichte vaststellingen

Wetenschappelijk onderzoek heeft nog geen volledige consensus bereikt over het feit of het optimale tijdsprofiel van een werkloosheidsuitkering een degressief, dan wel een progressief of stabiel verloop moet/mag vertonen. Bovendien kunnen bij de keuze van de kenmerken van een tijdsprofiel op beleidsniveau bijkomende overwegingen spelen, bv. rond het rechtvaardigheidsprincipe en de financierbaarheid. Er kan op dit vlak dan ook geen objectief geldende *best practice* worden aangeduid.

Vanuit de bekomen resultaten kan de RVA echter wel een aantal beleidsgerichte vaststellingen formuleren, die van nut kunnen zijn indien zich in de toekomst een nieuwe hervorming van de werkloosheidsuitkering (en meer bepaald zijn tijdsprofiel) zou aandienen.

[1] Een grondige vereenvoudiging kan de werkloosheidsuitkering efficiënter maken.

Uit de bovenstaande analyse konden we leren dat het huidige, erg complexe tijdsprofiel vaak een theoretische constructie is, die niet altijd zijn weerslag heeft op de reële evolutie van de uitkering. Omwille van andere mechanismen die de uitkeringshoogte beïnvloeden, met name de welvaartsaanpassingen, zien we bovendien hoe deze discrepantie tussen theorie en praktijk de voorbije jaren toeneemt. De complexiteit van het model lijkt echter zowel de activerings- als beschermingsgerichte doelstellingen van de werkloosheidsuitkering te ondermijnen.

Ook de impact op de administratieve uitvoerbaarheid van dergelijke complexe regelgeving is bovendien reeds sinds lang gesignaleerd als risicohoudend binnen het domein van het gelijkheidsprincipe. Niet alleen de betrokken werklozen worden geconfronteerd met de moeilijkheden i.v.m. het bewaren van het overzicht op de uitkeringsberekeningen, dat geldt ook voor de bevoegde administraties waaronder de RVA. Sinds het hervormingspakket van 2012 tot het uitbreken van de coronacrisis is de complexiteit van de reglementering door de RVA steeds hoog op de agenda geplaatst als strategisch risico. Die complexiteit vraagt namelijk een dermate specialisering om uitvoerbaar te zijn, dat enige afwijking in inzichten op details van de regelgeving tussen twee medewerkers/vestigingen van een zelfde instantie ook riskeert te resulteren in een afwijkende behandeling van de gerechtigden, wat desgevallend het gelijkheidsbeginsel zou ondermijnen.

Een overzichtelijker tijdsprofiel van de uitkering in combinatie met een eenvoudig begrijpbare berekeningsbasis kan een belangrijke stap zijn in het verhelpen van deze knelpunten. Die vaststelling strookt ook met de aanbevelingen van internationale instanties, zoals het OESO (Salvatori 2022, p. 23).

[2] Eventuele hervormingen van het tijdsprofiel van de uitkeringen dienen rekening te houden met:

a. De mechanismen om het aanhoudende armoederisico van de betrokken werklozen op te vangen.

De bovenstaande analyse toonde aan hoe de uitkering van de gemiddelde werklozen zich steeds onder de armoedegrens bevindt. Elke hervorming van de werkloosheidsuitkering die voor bepaalde groepen een daling van de uitkering impliceert – ongeacht het beoogde tijdsprofiel – kan dan ook delicaat zijn voor het behouden van de beschermingsfunctie van de werkloosheidsuitkering. Hoewel deze overweging valabel is voor elk theoretisch mogelijk ontwerpmodel van een tijdsprofiel voor de werkloosheidsuitkering, stellen we vast dat ze bij uitstek van belang is m.b.t. degressieve tijdsprofielen.

De welvaartsaanpassingen bleken namelijk een belangrijke factor om na de invoering van de versterkte degressiviteit de kloof tussen de armoededrempel en de uitkeringshoogte niet verder te laten aangroeien. Zoals vastgesteld impliceert dit mechanisme echter dat het degressieve tijdsprofiel na verloop van tijd afgekald raakt, waardoor het binnen een dergelijk tijdsprofiel moeilijk lijkt het evenwicht te kunnen blijven behouden tussen de beschermingsfunctie (waarvan de minima en de periodieke welvaartsenveloppes belangrijke elementen blijken) en het beoogde stimuleringsmechanisme via uitkeringsdalingen.

b. Het risico op groeiende sociale uitgaven bij verschuivingen in de werkloosheidsstructuur.

De bevrozing van de degressiviteit van de uitkeringen in het kader van de coronacrisis, resulteerde in een (artificiële) relatieve toename van werklozen in hun eerste vergoedingsfase. Die fase was dan ook illustratief voor de impact van relatieve verschuivingen in de werklozenpopulatie op het budget voor de sociale uitgaven. De verhoging van de uitkering gedurende de eerste drie maanden van de werkloosheid resulteert immers in een hogere gemiddelde uitkering, naarmate een groter aandeel werklozen zich in die vergoedingsfase bevinden. Dit aandeel kan zowel aangroeien in het geval van laagconjunctuur (groeiende instroom), als wanneer de werkloosheidsstructuur verschuift van structurele (langdurige) naar frictiewerkloosheid (kortdurend).

De hervorming van 2012 heeft zijn impliciete besparingsdoelstelling dan ook slechts kunnen realiseren via de absolute verlaging van de uitkeringen voor langdurig werklozen in bepaalde categorieën (met name de creatie van een forfait voor gezinshoofden en alleenstaanden). De aard van de conjunctuur in de voorbije 10 jaar, zijnde voor het merendeel een lichte maar aanhoudende groei, vormde de ideale voedingsbodem voor het realiseren van dit besparingspotentieel. De coronamaatregelen leerden echter dat het gaat om een fragiel evenwicht, waarbij op nog langere termijn de besparing t.o.v. het stelsel dat aan november 2012 voorafging nog kan worden teniet gedaan, als de arbeidsmarktdynamieken leiden tot een verschuiving van de onderlinge verhoudingen van de vergoedingsfases. Aangezien er geen impact op de uitstroom naar werk kon worden waargenomen, kunnen we daar ook geen terugverdieneffect door verhoogde tewerkstelling tegenover stellen.

Gezien de hoogte van de uitstroombelastingen van zeer kortdurende werklozen, is het bovendien onwaarschijnlijk dat het ontwerp van een tijdsprofiel mogelijk is, waarbij enerzijds de bedragen aan het begin van de werkloosheid worden opgetrokken en anderzijds de huidige minima behouden blijven, maar de impact op het vlak van sociale uitgaven aan deze werklozenpopulatie budgettair neutraal

of zelfs positief zou uitdraaien. Een eventueel positief effect op de overheidsbudgetten dient desgevallend te worden gezocht in de mogelijke terugverdieneffecten indien men de beoogde doelstellingen op het vlak van stimuleren van uitstroom behaalt. In die zin kunnen we vaststellen dat, indien men de beschermingsfunctie van de werkloosheidsuitkering wenst aan te houden, eventuele verdere versterkingen van het degressieve tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkeringen niet geschikt lijken als instrument voor het verwezenlijken van besparingen op de overheidsuitgaven. Desgevallend lijkt integendeel eerder een verhoging van de voorziene werkloosheidsbudgetten aan de orde.

Bibliografie

- [1] Baert, S. (2019) Uitkeringen in de tijd laten stijgen is onwerkbaar. Interview door Peter Casteels. *Knack*, 31-07-2019.
- [2] Collado, D., Cantillon, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. & Vandelannoote, D. (2017). The End of Cheap Talk About Poverty Reduction: The Cost of Closing the Poverty Gap While Maintaining Work Incentives. *CSB Working Paper*, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 17.05.
- [3] DellaVigna, S., Lindner, A., Reizer, B. & Schmieder, J.F. (2017) Reference-Dependent Job Search: Evidence from Hungary. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1969–2018.
- [4] Dormont, B., Fougère, D. & Prieto, A. (2001) L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi. *Economie et statistique*, 343, 3-28.
- [5] Dumont, D. (2013) Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill. *Journal des tribunaux*, 6541, 769-776.
- [6] Hijzen, A. & A. Salvatori (2020). Designing fair and work-oriented unemployment benefits: The case of Belgium. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 237.
- [7] Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P. & Spinnewijn, J. (2018) The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review*, 108 (4-5): 985-1033.
- [8] Landais, C. (2015) Assessing the Welfare Effects of Unemployment Benefits Using the Regression Kink Design. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (4): 243-78.
- [9] Moffitt, R. (2014). Unemployment benefits and unemployment. *IZA World of Labor*.
- [10] Natalis J. (2016). *La dégressivité renforcée des allocations de chômage*. Masterproef Haute Ecole de la Province de Liège.
- [11] Nevejan, H. & Van Camp, G. (2013). De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen: een eerste balans. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 4.
- [12] Nuyts, N. (2022). *Methode voor indicatie van de kwaliteit van uitstroom naar werk -beschrijving van de procedure en toepassing*. RVA-studie, Brussel : Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

- [13] POD Maatschappelijke Integratie, FOD Sociale Zekerheid en STATBEL. *Sociale uitkering als percentage van de armoederisicogrens*. Armoedebareometer | Armoedecijfers.be: geraadpleegd op 10 oktober 2022.
- [14] Rioux, L. (2001). Salaire de réserve, allocation chômage dégressive et revenu minimum d'insertion. *Economie et statistique*, 346-347.
- [15] RIZIV – Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (2017a). *Verklarende factoren met betrekking tot de stijging van het aantal invaliden: Werknemersregeling. Periode 2008-2017*. Nota, Brussel : Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering.
- [16] RIZIV – Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (2017b). *Ziekteverzuim in de periode van primaire arbeidsongeschiktheid: Analyse en verklarende factoren. Periode 2011-2016*. Nota BU 2017/55, Brussel : Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering.
- [17] RVA - Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2020). *Bijkomende activiteiten gedurende de werkloosheid: een stap richting voltijdse tewerkstelling?* RVA-studie, Brussel : Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [18] RVA - Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2015). *Kostprijscalculatie van de RVA – Dienstjaar 2014. Methodologie & syntheses Tabellen*. Financiële diensten, Kostprijscalculatie, Brussel : Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [19] RVA - Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2022). *Hoeveel bedraagt uw uitkering na een tewerkstelling?* Infoblad T67. Infobladen Werknemers, Brussel : Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [20] RVA - Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. *RVA in...* Brussel : Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2013-2021.
- [21] RVA - Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2021a). *Spotlight - De impact van de COVID-19-pandemie op de volledige werkloosheid - de eerste lockdown en daaropvolgende versoepelingsperiode*. RVA-studie, Brussel : Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [22] RVA - Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2021b). *Spotlight - Dynamische statistieken van de werkloosheid: trends en overzicht van de methodologieën*. RVA-studie, Brussel : Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [23] RVA - Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2019). *Spotlight - Werkzoekende werklozen met bijkomende activiteiten in 2017*. RVA-studie, Brussel : Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [24] Salvatori, A. (2022). The effect of declining unemployment benefits on transitions to employment: Evidence from Belgium. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 272.
- [25] Spinnewijn, J. (2018). Waarom werkloosheidsuitkeringen beter stijgen naarmate men langer werkloos is. *Leuvense economische standpunten*, 169.
- [26] Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2014) *De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen: impact op armoede*.

- [27] Tatsiramos, K. & van Ours, J.C. (2012). Labor market effects of unemployment insurance design. *IZA Discussion Paper*, 6950.
- [28] Van Belle, E. (2018) *Getting stuck in unemployment: Pitfalls and helping hands*. Doctoraatsthesis Universiteit Gent.
- [29] Van Lancker W., Marchal, S., Schuerman, N., Van Mechelen, N. & Van Kerm, P. (2015). Leven aan de dop - De impact van werkloosheid op het inkomen in België in vergelijkend perspectief. *CSB berichten*, 6104, 13-16.
- [30] Van Lancker W. (2016). Mythes over werkloosheid ontrafeld. *Samenleving & Politiek*, 23(3), 56-67.
- [31] WG SIC - Working Group Social Impact COVID-19. *Monitoring van de impact van COVID-19 op werkgelegenheid en sociale bescherming en België: analytische nota*. Website FOD Sociale Zekerheid, 2020-2022.

Lijst tabellen en grafieken

1	Inleiding.....	5
Grafiek 1	Evolutie van het bbp en het aantal werkaanbiedingen	10
Grafiek 2	Evolutie van het aantal UVW-WZ en hun evolutie op jaarbasis (per refertemaand)	10
2	Overzicht van de hervorming.....	13
Figuur 1	Schematische voorstelling van het degressieve tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering voorafgaand aan november 2012	14
Figuur 2	Schematische voorstelling van het versterkte degressieve tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering ingevoerd vanaf november 2012	14
Grafiek 3	Evolutie van de index en welvaartsaanpassingen in de periode 2010-2020	16
3	Impact op de transitie naar werk.....	17
Grafiek 4	Evolutie van het aantal UVW-WZ na arbeid in het tweede trimester	18
Grafiek 5	Evolutie van de uitstroomrichtingen.....	19
Grafiek 6	Maandelijkse in- en uitstroom van de UVW-WZ na arbeid	20
Grafiek 7	Uitstroommaand van de uitstromers naar werk opgedeeld volgens periode en fase	21
Grafiek 8	Uitstroommaand van de uitstromers naar werk opgedeeld naar instromers en niet- instromers	22
Grafiek 9	Evolutie van het aandeel werklozen dat al dan niet een daling van de uitkeringshoogte kent	23
Tabel 1	Dagbedragen van de volledige uitkering (zonder anciënniteitstoelage), d.d. 1 november 2012	24
Tabel 2	Dagbedragen van de volledige uitkering (zonder anciënniteitstoelage), d.d. 31 oktober 2022...	24
Tabel 3	Impact van de welvaartsaanpassingen 2012-2022 op de dagbedragen van de volledige uitkering (zonder anciënniteitstoelage)	25
Tabel 4	Verdeling van de UVW-WZ na arbeid naar profielkenmerken	26

Grafiek 10	Evolutie van de uitstroompercentages naargelang de uitkering de facto al dan niet daalt uitkering	27
Tabel 5	Uitstroompercentages opgedeeld naar profielkenmerken	29
Grafiek 11	Evolutie van de UVW-WZ volgens aandeel herintredes in fase 11.....	30
Grafiek 12	Laatste periode/fase waarin men zich bevindt voor de herintrede in fase 11.....	31
4	Budgettaire impact	33
Tabel 6	Berekening van de budgettaire impact van de versterkte degressiviteit per jaar	34
Tabel 7	Verschil in uitgaven tussen nieuwe en oude systeem volgens gezinscategorie en vergoedingsperiode	36
Tabel 8	Meeruitgaven door welvaartsaanpassingen (IPA).....	37
Tabel 9	Gemiddelde uitkering volgens gezinscategorie	39
Tabel 10	Verhouding van de gemiddelde uitkering tot de laagste armoedegrens per gezinscategorie	40
Tabel 11	Verhouding t.o.v. de armoedegrens voor de minimale werkloosheidsuitkering en het leefloon - typegevallen.....	41

