

INHOUD

II. Sociale bescherming voor wie geen werk heeft

Inleiding

1. Elementen van precarisering bij werkenden
 2. Armoede onder werkenden
 - 2.1. *Armoede onder werknemers*
 - 2.2. *Armoede onder zelfstandigen*
 3. Werkloosheidsverzekering
 - 3.1. *Werkloosheidsuitkeringen op basis van arbeidsprestaties*
 - 3.2. *Werkloosheidsuitkeringen op basis van studies*
 4. Leefloonuitkering
 - 4.1. *Bedrag van leefloon*
 - 4.2. *Toekenning van leefloon*
 5. Faillissementsverzekering
- Aanbevelingen
- Lijst van deelnemers

II. SOCIALE BESCHERMING VOOR WIE GEEN WERK HEEFT

Het traject van mensen in armoede is vaak getekend door een afwisseling van preciaire jobs met periodes zonder werk. Geen werk hebben, betekent niet enkel geen inkomsten hebben, maar hiermee verbonden, ook geen bestaanszekerheid, geen sociale erkenning en geen zelfwaardering. De werkloosheidsuitkeringen, het leefloon en de uitkeringen voor zelfstandigen bij een faillissement verzachten een gebrek aan inkomen uit arbeid. Betekent de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen voor personen in armoede een versoepeld traject naar een job of heeft ze een negatieve impact op het zoeken van een job? In welke mate speelt het leefloon zijn ultieme rol van laatste vangnet? Tenslotte, als werk een essentiële hefboom is tegen armoede, dan worden bepaalde werknemers en zelfstandigen er toch door getroffen. Deze arme werkenden voelen zich deel uitmakend van het economisch proces en toch uitgesloten.

Inleiding⁴³

In dit hoofdstuk behandelen we de band tussen armoede, het feit zonder werk te zijn en verschillende stelsels in de sociale bescherming die hiermee verbonden zijn: de werkloosheidsverzekering binnen de sociale zekerheid voor werknemers, de faillissementsverzekering binnen de sociale zekerheid voor zelfstandigen, en de leefloonuitkering binnen de sociale bijstand. Er zijn argumenten om de twee laatstgenoemde systemen te verbinden met kwesties in de werkloosheidsverzekering:

- het bestaansminimum, de voorloper van het leefloon in de sociale bijstand, stelt al sinds zijn ontstaan de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt als criterium om het recht op een uitkering te genieten, net zoals de werkloosheidsverzekering dit doet;
- beide stelsels hebben die beschikbaarheid dan wel lange tijd anders ingevuld, het activeringsbeleid leidt ertoe dat de werkbereidheidsvoorwaarden en tewerkstellingsinitiatieven in deze systemen naar elkaar toegroeien;
- de faillissementsverzekering fungeert in bepaalde omstandigheden als vervangingsuitkering voor de zelfstandigen. In die zin zou men ze kunnen vergelijken met een – weliswaar erg beperkte – vorm van werkloosheidsuitkering. Beide stelsels verschillen evenwel sterk van elkaar. Eén van de grootste verschilpunten is dat er geen sociale bijdrage wordt geïnd voor de faillissementsverzekering.

41 De citaten, in cursief in de tekst en zonder bronvermelding, zijn uitspraken van deelnemers aan het overleg of van mensen in armoede tijdens interviews.

Een loutere focus op de sociale bescherming en armoede bij personen zonder werk in één van de vernoemde uitkeringsstelsels zou niettemin tekortschieten. We dienen deze kwestie te bekijken in het licht van de realiteit op de arbeidsmarkt en van de armoede onder werkenden, en dit omwille van de volgende redenen:

- ‘werkenden’ en ‘niet-werkenden’ vormen in de realiteit geen aparte groepen. Dit is nu nog minder het geval dan vroeger, omdat de overgang van de ene naar de andere situatie vaker en vlugger verloopt;
- ‘werkloze’ mensen in armoede zien zichzelf vaak niet als een onderscheiden categorie, ook niet als ze in de sociale bijstand zitten. Ze beschouwen zich in de eerste plaats als ‘van werk beroofde werknemers’⁴².

Eerst lichten we de precarisering of negatieve evolutie van de arbeidsmarktsituatie bij de werkende bevolking, zowel bij de werknemers als bij de zelfstandigen, toe (punt 1). Vervolgens gaan we na in hoeverre dit een impact heeft op de armoede onder werkenden (punt 2). Voor de werknemers bekijken we hoe dit verbonden is met het beleidskader van de Europese Unie (EU). We staan stil bij een aantal hervormingen aan de Belgische werkloosheidsverzekering (punt 3). Het leefloonstelsel komt aan bod, met ook aandacht voor de toegang en dienstverlening ten aanzien van zelfstandigen (punt 4). Nadien komt de faillissementsverzekering aan bod (punt 5). Tot slot formuleren we een aantal beleidsaanbevelingen.

42 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 192.

1. Elementen van precarisering bij werkenden

De deelnemers aan het overleg stellen dat de arbeidsmarktsituatie van de werknemers die al over een ongunstige arbeidsmarktpositie beschikten tijdens de laatste decennia er verder op achteruitgegaan is. Het jongste rapport van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid bevestigt dit: over de periode 1998-2011 werd de werkgelegenheid voor laaggeschoolden, die een hogere werkloosheidsgraad kennen dan midden- en

hogergeschoolden, minder stabiel. Laaggeschoolden zijn oververtegenwoordigd in de bedrijfstakken die de afgelopen jaren aanzienlijk zijn geherstructureerd. Zij ondervinden meer moeilijkheden om arbeidsovereenkomsten voor onbeperkte duur in de wacht te slepen omdat uitzendarbeid en tijdelijke contracten bij hen sneller toegenomen zijn dan in de andere scholings-

groepen⁴³. Naast het beschikken over een kortdurig contract worden nog heel wat werknemers geconfronteerd met andere preciaire arbeidsvoorwaarden: lage lonen, onvrijwillige deeltijdse jobs, sterk atypische en intensieve werkuren (regelmatig weekendwerk, lange werkuren, variabele en onderbroken werkroosters ...), zware of ongezonde arbeidsomstandigheden, hoge werkdruk, weinig doorgroeikansen en inspraak ... De meest kwetsbare werknemers combineren meestal verschillende preciaire arbeidsvoorwaarden; die combinatie is typisch voor een job van lage kwaliteit. Zij blijven vaak ook hangen in dergelijke jobs, in afwisseling met periodes van werkloosheid. Sinds kort is in België ook een synthetische maat voor preciaire werkgelegenheid beschikbaar, die onder andere samengesteld is uit de genoemde factoren. De totale precariseringsgraad blijkt 26,4 % te bedragen. Vrouwen en jonge werknemers tekenen daarbij hogere scores op. De score neemt ook toe naarmate het opleidingsniveau van de werknemers lager ligt⁴⁴.

Wat de zelfstandigen betreft, is er tot nog toe weinig onderzoek op dit vlak verricht: het meeste onderzoek naar jobkwaliteit gaat expliciet uit van het bestaan van een arbeidsrelatie tussen een werkgever en een werknemer. Bijgevolg is het een goede zaak dat het Belgische luik van de laatste Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden ook enige aandacht besteedt aan zelfstandigen⁴⁵. Inspraak en autonomie over de eigen taakinvinging en werkuren liggen gemiddeld hoger bij hen dan bij werknemers. Gezien hun statuut hen de gelegenheid geeft om hun eigen werkschema op te stellen, is dit niet zo verwonderlijk. Bij zelfstandigen die economisch afhankelijk zijn van slechts één of een beperkt aantal cliënten, is het evenwel mogelijk dat de autonomie over hun eigen taakinvinging een stuk lager ligt. Voorts beschikken zelfstandigen meer over atypische en flexibele werkuren. Opvallend is de grotere emotionele belasting waarmee ze kampen. Dit kan het gevolg zijn van de sterke symbiose tussen hun beroepsarbeid en hun privé-leven en van het feit dat het voortbestaan van de zaak, en soms zelf het behoud van de eigen woning, alleen of grotendeels op hun schouders

rust⁴⁶. Men kan dan ook verwachten dat, wanneer hun zaak in moeilijkheden verkeert, ze onder ernstige stress komen te staan. Een overzichtsnota van 10 jaar begeleidingswerk door vzw Efreem aan zelfstandigen in moeilijkheden, gefailleerden en ex-ondernemers bevestigt dit: er is een toename van de psychische en medische problematiek bij zelfstandigen⁴⁷. Wat hun netto beroepsinkomsten betreft, is er sprake van een negatieve trend de laatste jaren. Zo bedroegen die in 2012 (20.492 euro per jaar) maar liefst 4,5 procent minder dan in 2011 (21.439 euro per jaar)⁴⁸.

43 Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2013). *Verslag 2013. Laaggeschoolden op de arbeidsmarkt*, p. 12-26.

44 België gebruikte de jongste vijfjaarlijkse Europese enquête naar de arbeidsomstandigheden, afgenomen in 2010, om een diepgaand onderzoek te voeren naar de jobkwaliteit. Binnen dit kader is een maat voor precair werk ontworpen. Vandenbrande, Tom et al. (2012). *Kwaliteit van werk en werkgelegenheid in België*, Leuven, HIVA-KU Leuven, p. 140-145.

45 *Ibid.*, p. 29-31.

46 Lambrecht, Johan en Beens, Ellen (2003). *Zelfstandige ondernemers in nood. Ook zij kennen armoede*, Tielt, LannooCampus, p. 29-30.

47 Efreem vzw (2011). *Een overzicht van 10 jaar begeleidingswerk van Efreem vzw*, niet-gepubliceerd document.

48 Neutraal Syndicaat voor Zelfstandigen (NSZ) (28 juli 2013). *16 procent zelfstandigen onder armoededrempel*, <http://www.nsz.be/nl/nieuws/sociaal/16-procent-zelfstandigen-onder-armoededrempel/>

2. Armoede onder werkenden

2.1. Armoede onder werknemers

2.1.1. Cijfers

Met zijn 3,5 % arme werknemers⁴⁹ scoort België in vergelijking met de rest van de Europese Unie redelijk goed. Dit zou andere te maken hebben met een relatief gunstige sociaal-demografische structuur (relatief weinig eenoudergezinnen), een relatief beperkte loonongelijkheid, ondersteuning van zowel kostwinnerschap als tweeverdienerschap en van universele kinderbijlagen op een relatief hoog niveau⁵⁰. Het betrekkelijke hoge minimumloon speelt hier ook een positieve factor, zelfs al behoren weinig mensen met een laag loon tot een arm huishouden (zie 2.1.2). Volgens de cijfers lijkt de tendens naar meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt en het hogere armoederisico bij de deeltijdse en tijdelijke werknemers zich tot nog toe niet door te zetten in een algemene stijging van de armoede onder werknemers, gezien het armoederisico de laatste jaren rond de 3 à 4 % blijft schommelen.

Het vrij lage Belgische percentage dient men echter te nuanceren:

- in absolute cijfers behoren zo'n 220.000 mensen tot de groep van arme werknemers, wat hoger is dan het aantal leefloners en vergelijkbaar met het absoluut aantal 'arme werklozen';
- het officiële cijfer onderschat de niet-geregistreerde arbeid, waar sommige van de meest kwetsbaren een toevlucht toe zoeken om te overleven. Het zegt niets over het beschikbaar inkomen. *"We mogen ons niet alleen baseren op het officieel inkomen, maar dienen ook te kijken naar het 'beschikbaar inkomen', d.w.z., op het bedrag dat iemand overhoudt nadat hij zijn alimentatiegeld of zijn schulden heeft betaald"*;

- het geeft enkel een indicatie van de financiële armoede⁵¹;
- de materiële deprivatie, die de situatie van personen weergeeft die zich geen goederen of diensten kunnen veroorloven die essentieel worden geacht om fatsoenlijk te kunnen leven, tekent een cijfer op van 6,6 % op volgens EU-SILC 2011⁵². Dit is dus hoger dan het armoederisicocijfer.

Eén enkele financiële indicator kan dus de evolutie van het aantal arme werknemers niet correct weergeven. De toename van het aantal werknemers dat een bijkomend leefloon of aanvullende OCMW-hulp vraagt, duidt wel op een negatieve evolutie. Ook andere sociale diensten en verenigingen die strijden tegen armoede rapporteren een grotere kwetsbaarheid en armoede onder werknemers.

2.1.2. Factoren

Verschillende factoren zorgen ervoor dat men in armoede leeft terwijl men een job heeft. Ten eerste is het fenomeen van arme werknemers sterk verbonden met de onmogelijkheid om voldoende arbeidsinkomsten voort te brengen op gezinsniveau. Er bestaat inderdaad geen rechtstreeks verband tussen de individuele jobkenmerken en armoede bij werknemers. Zo is slechts een minderheid van de Belgen met een laag netto-loon (= 2/3 van mediaan netto-loon) financieel arm⁵³. De verklaring hiervoor ligt bij de huishoudelijke context waarvan zij deel uitmaken: de meeste mensen met lage lonen leven in een huishouden dat nog over één of meerdere andere arbeidsinkomens beschikt⁵⁴. In een tijdperk waarin de gemiddelde levensstandaard bepaald wordt door de levensstandaard van een gezin met twee inkomens, lopen éénverdienersgezinnen bijgevolg een aanzienlijk armoederisico. Eénouderge-

49 Guio, Anne-Catherine en Christine Mahy (september 2013), *Regards sur la pauvreté et les inégalités en Wallonie*, Working paper IWEP, nr. 16, p. 15. Binnen de groep 'arme werkenden' onderscheiden we de werknemers van de zelfstandigen. 'Working poor' of 'werkende armen' is een meer gebruikelijke term dan arme werkenden. Wij opteren echter voor deze laatste term, omdat ze de personen aanduiden die een armoederisico lopen binnen de groep werkenden.

50 Marx, Ive et al., *op.cit.*, p. 3-44.

51 Peña-Casas, Ramón en Mia Latta (2004). *Working poor in the European Union*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, p. 91-94.

52 Guio, Anne-Catherine en Christine Mahy, *op.cit.*, p. 15.

53 Marx, Ive et al. (2009). *De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep? Eindrapport*, Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma, Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleek, Universiteit Antwerpen, p. 19-20.

54 We brengen hier in herinnering dat de (financiële) armoede bekeken en berekend wordt uitgaande van de gezinssamenstelling.

zinnen, waarin vrouwen zijn oververtegenwoordigd, en grote gezinnen lopen de grootste risico's.

Ten tweede spelen individuele kenmerken een rol: jongere werknemers en laaggeschoolden tekenen een beduidend hogere score op⁵⁵. Personen van vreemde origine zijn bijzonder kwetsbaar omdat ze vaker in laagbetaalde banen tewerkgesteld zijn en in gezinnen leven met slechts één enkele kostwinner.

Ten derde zijn preciaire arbeidsvoorwaarden erg belangrijk in het verhaal van arme werknemers. Het beschikken over een kwaliteitsvolle job is een determinerende factor. Dit geldt zeker in de huidige context van afgenomen gezinsstabiliteit, waardoor een blijvende inkomensbescherming door een ander gezinslid onzekerder is geworden. De armoedecijfers bij personen met flexibele contract- en arbeidsduur-regelingen liggen gevoelig hoger dan die van personen met klassieke arbeidscontracten. In 2010 (SILC 2011) behoorden 8,7% deeltijdse werknemers tot de arme werknemers tegenover 3,1% voltijdse werknemers; 10,1% werknemers met een tijdelijk contract hadden een armoederisico tegenover 2,5% werknemers met een contract van onbepaalde duur⁵⁶. Er is hier een belangrijke genderdimensie in het spel: vrouwen zijn oververtegenwoordigd op het vlak van deeltijdse arbeid (44% tegenover 9,3% mannen), maar ook op het vlak van tijdelijke arbeid (9,8% van de vrouwen tegenover 6,8% van de mannen).

Vanaf 2008 is er een negatieve evolutie. Het armoederisico bij deeltijdse werknemers ligt vanaf dat moment op een gevoelig hoger niveau dan in de periode 2004-2007, terwijl bij voltijdse werknemers deze evolutie niet merkbaar is. Met uitzondering van het jaar 2009 gaat dezelfde vaststelling op voor tijdelijke werknemers, terwijl het verloop van het armoederisico bij vaste werknemers een stabiel patroon vertoont. Er zijn verschillende mogelijke verklaringen voor deze evolutie:

- binnen de tijdelijke contracten zijn de interimcontracten gestegen tijdens de laatste decennia⁵⁷. Een wetenschappelijke enquête en een bundel van heel wat getuigenissen van jongeren brachten recent nog aan het licht dat interimcontracten vaak problematisch zijn voor de opbouw van een adequaat en stabiel inkomen en dat de meest kwetsbare werknemers er vaker blijven in hangen⁵⁸. Korte deeltijdse jobs nemen een belangrijke plaats in binnen de deeltijdse arbeid en worden om dezelfde redenen problematisch geacht door de deelnemers.
- (kortdurende) tijdelijke en (kleine) deeltijdse jobs bemoeilijken meer dan voorheen de toegang tot huisvesting, als gevolg van stijgende woning- en huurprijzen en een negatievere houding – soms zelfs discriminatie – van huiseigenaars en banken ten aanzien van dit soort arbeid als voldoende waarborg voor de huur of ontlening van hun goed;
- de hervorming in 2005 van de Inkomensgarantieuitkering (IGU), dit is een werkloosheidsuitkering die in bepaalde gevallen het loon van deeltijdse werknemers 'met behoud van rechten' aanvult, heeft ertoe geleid dat het inkomen van de meeste deeltijdse werknemers verminderd werd. Door een nieuwe hervorming in 2008 werd de IGU verhoogd, maar voor werknemers met een kleine deeltijdse job blijft de situatie nadeliger dan vóór 2005⁵⁹.

De mogelijke verklaringen over een toenemende precarisering binnen deeltijdse arbeid illustreren tot slot hoe essentieel het is om aan (de meest kwetsbare) werklozen de toegang te garanderen tot welvaarts- en basisvoorzieningen (onderwijs, huisvesting, kinderopvang, mobiliteit, gezondheidszorg ...), in het bijzonder opvang voor kinderen en andere zorgafhankelijke personen. Het zijn namelijk vooral deeltijdse werknemers (hoofdzakelijk gaat het om vrouwen) die een verhoogd armoederisico lopen, terwijl slechts 11,6% hun deeltijdse job werkelijk vrijwillig kiest, dit wil

55 Marx, Ive et al. (2009), *op.cit.*, p. 21-27; Marx, Ive et al. (2011). "Het voorkomen van armoede onder werkenden in België: de beleidsopties overwogen", *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, vol. 53, nr. 1, p. 3-44.

56 FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (11 juli 2011). "T2.013 Loontrekkenden: soort contract (onbepaalde duur of tijdelijk), geslacht, leeftijd en woonplaats", *Enquête naar de arbeidskrachten 1999-2010*, http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/enquete_sur_les_forces_de_travail_1999-2010.jsp

57 FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (11 juli 2011). "T2.013 Loontrekkenden : soort contract (onbepaalde duur of tijdelijk), geslacht, leeftijd en woonplaats", *Enquête naar de arbeidskrachten 1999-2010*, http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/enquete_sur_les_forces_de_travail_1999-2010.jsp

58 Martinez, Esteban en Ezra Dessers, (20 september 2013). *Enquête over de arbeidsomstandigheden*, Onderzoeksrapport op vraag van ABVV; KAJ in samenwerking met ACV-jongeren, Jeunes-CSC en JOC/JOC-F (2013). *Is dit nu de moderne arbeidsmarkt? -zwaartboek interim*.

59 Collectif Solidarité contre l'Exclusion (november/december 2006). "Dossier - Temps partiels, compléments de chômage: les femmes trinquent?", *Ensemble*, nr. 56; CNE-GNC (s.d.). Allocation de Garantie de Revenus. *Travailleurs-es à temps partiel: amélioration partielle, document non-publié*.

zeggen dat ze niet voltijds wensen te werken. Bijna 19 % van de vrouwen (en 4,6 % van de mannen) halen de zorg voor kinderen of zorg voor andere personen aan als reden voor de aanvaarding van deeltijdse arbeid⁶⁰.

2.1.3. Evolutie van het Europees beleidskader

De Europese opvatting over de rol van de sociale bescherming (zie transversaal deel) heeft het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten beïnvloed. Om competitief te blijven, de groei te vrijwaren en het voortbestaan te garanderen van de sociale zekerheid die onder druk staat door de veroudering van de bevolking, legde de Lissabonstrategie vanaf de jaren 2000 een dubbele aanpak op: de verhoging van de werkgelegenheidsgraad⁶¹ en een 'activerende' sociale bescherming.

- Inzake werkgelegenheidsgraad was het doel om in 2010 een werkgelegenheidsgraad van 70 % te halen. Sindsdien mikt de Strategie Europa 2020 op een werkgelegenheidsgraad van 75 % bij de bevolking tussen 20 en 64 jaar. Om deze doelstelling te bereiken, streeft de EU ernaar de arbeidskosten in te perken, de werkgevers voldoende bewegingsvrijheid te geven bij aanwerving en ontslag, en de opleiding van werknemers te stimuleren.
- De Lissabonstrategie heeft de doelstelling van een hogere tewerkstellingsgraad duidelijk gekoppeld aan acties tegenover werklozen, dit in het kader van een 'activerende' sociale bescherming. Het doel was om de langdurig werklozen en inactieven, die vaak het meest kwetsbaar zijn, opnieuw 'inzetbaar' te maken op de arbeidsmarkt. Dit impliceert maatregelen die voorzien in bijscholing van werknemers, in begeleiding of tijdelijke gesubsidieerde werkervaring, in het aansporen tot het op zoek gaan naar werk ...⁶² Een voldoende hoge sanctiedruk (bij het niet aanvaarden van een job, begeleiding, opleiding ...) wordt cruciaal geacht, zodat de werklozen effectief aangezet worden om de acties of de jobs, zelfs al zijn ze niet kwaliteitsvol, te aanvaarden. Het stellen van meer voorwaarden bij de toegang en het

behoud van uitkeringen wordt met andere woorden een logische en onvermijdelijk onderdeel van een dergelijke activeringsaanpak.

Deze dubbele aanpak (werkgelegenheidsgraad verhogen en een activerende sociale bescherming) werd nog versterkt door de herziening van de Europese werkgelegenheidsstrategie (EWS) in 2003, die ertoe aanspoorde de uitkeringen aan nog striktere voorwaarden te onderwerpen. Terwijl die strategie initieel nog de klemtoon legde op de creatie van kwaliteitsvolle banen, werd dit kwalitatieve aspect nu aan de kant geschoven. De EWS plooide zich terug rond vier polen: de ontwikkeling van het jobaanbod, het activerend en beroepsopleidingsbeleid voor werklozen, de loonmatiging en de flexibiliteit⁶³.

Het zogenaamde 'make work pay'-beleid (MWP; werk lonend maken door prikkels om te werken aantrekkelijker te maken) heeft zich in een dergelijk kader ontwikkeld⁶⁴. MWP vertrekt van het principe dat belastings- en uitkeringsstelsels een negatieve invloed kunnen uitoefenen op de arbeidsdeelname. De meeste aandacht gaat uit naar financiële hindernissen verbonden aan belastingstelsels en vooral sociale beschermingsstelsels, de 'financiële vallen'⁶⁵. Die vallen zorgen ervoor dat men geen of te weinig financieel voordeel haalt bij overgang van een werkloosheids- of bijstandsuitkering naar een job, van een kleine naar grotere deeltijdse job of van een deeltijdse naar voltijdse job.

De maatregelen om deze vallen weg te werken zijn zowel gericht op werkgevers als werknemers⁶⁶. De maatregelen voor werkgevers richten zich op de verlaging van hun (para)fiscale lasten bij de creatie van laagbetaald werk of jobs voor laaggeschoolden. Ten aanzien van werknemers wordt een tweeledige aanpak voorgesteld, die als doel heeft de kloof tussen uitkeringen en netto-lonen te vergroten. Een eerste spoor voorziet een verhoging van het netto-inkomen uit

60 http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/arbeid_leven/werk/deeltijds/motivatief

61 Dit is het aandeel van de werkende beroepsbevolking in de totale bevolking.

62 Mathijssen, Carmen (2008) en Danny Wildemeersch. *Activeringspraktijken in de sociale economie: Een casestudie bij buurt- en nabijheidsdiensten*. Proefschrift aangeboden tot het verkrijgen van de graad van Doctor in de Pedagogische Wetenschappen, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen, p. 75-121.

63 Conter, Bernard (2007). "Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme", *Politique européenne*, 2007/1, nr. 21, p. 34.

64 Dit concept werd gelanceerd door de OESO en maakte deel uit van de bredere werkgelegenheidsstrategie, de 'Jobs Strategy', die ze in 1994 naar voren schoof.

65 Group of Experts on Making Work Pay (2003). *Making work pay. Facts, figures and policy options. Report to the Employment Committee*, EMCO/21/091003/EN.

66 Mededeling van 30 december 2003 van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's. *Meer en betere banen door de modernisering van de sociale bescherming een omvattende strategie om werk lonend te maken*, COM(2003) 842.

arbeid, onder andere door een verlaging van de (para) fiscale druk op laagbetaalde arbeid en door inkomens- toeslagen bij de overgang van een sociale bijstands- of werkloosheidsuitkering naar een deeltijdse job. Omdat de brutolonen niet worden opgetrokken in dit schema, perkt men onrechtstreeks de ruimte in om de uitkeringen te verhogen. Het verhogen van de brutolonen, de ‘traditionele’ beleidsoptie om hogere netto-inkomens uit arbeid te bekomen, wordt echter als niet wenselijk geacht in een strategie waar de beheersing van de loonkosten centraal staat. Nochtans vergroot deze piste ook de afstand tussen lonen en uitkeringen, creëert geen lage loonval⁶⁷ en zorgt ze voor meer adequate sociale zekerheidsrechten⁶⁸. De EU verbindt het eerste spoor ook aan de bestrijding van de armoede bij werkenden. Paradoxaal genoeg werkt ze door de bevordering van flexibele arbeid en de neerwaartse druk op lonen het fenomeen zelf in de hand. Het tweede spoor beoogt een - rechtstreekse - beperking van de hoogte, duur en/of toegankelijkheid van de uitkeringen, waarbij een hoog vervangingsratio⁶⁹ en een lange uitkeringsduur als hindernissen worden beschouwd.

De resultaten van deze ‘enge’ activeringsaanpak, die vele EU-lidstaten volgden, waren negatief op het vlak van armoede. De gevolgde aanpak heeft de bescherming die inkomensvervangende uitkeringen bieden, ondergraven. Ze heeft bovendien een ‘des-activerend’ effect gecreëerd: werklozen die gesanctioneerd worden, dreigen de band met de arbeidsmarkt te verliezen:

- de landen met de beste scores op het vlak van tewerkstellingsgroei waren ten eerste diegenen met de sterkste groei qua aantal arme werkenden⁷⁰. De gecreëerde jobs waren namelijk vaak van lage kwaliteit en verdrongen soms volwaardiger jobs. De druk om uitkeringen in te trekken bij het niet aanvaarden van de voorgestelde begeleidingstrajecten of jobs nam toe; het leidde ertoe dat een deel

werklozen preciaire jobs opnam die geen springplank naar kwaliteitsvoller jobs boden maar hen integendeel in werkende armoede deed belanden;

- de lidstaten die het meest spendeerden aan actief arbeidsmarktbeleid kenden meer sociale uitsluiting. De verlaging of de neerwaartse druk op de uitkeringen en de toegenomen sancties duwden heel wat werkloze huishoudens (verder) in armoede. De uitgaven voor het actieve arbeidsmarktbeleid drukten op het budget voor het optrekken van de sociale uitkeringen⁷¹. Actieve maatregelen in de vorm van diensten (bijvoorbeeld openbare of gesubsidieerde kinderopvang) kwamen in de meeste lidstaten bovendien eerder ten goede aan de gemiddelde en hogere inkomensgroepen, die vaker deel uitmaken van een huishouden waar al iemand aan het werk is, in plaats van aan de laagste inkomens, die zich vaker situeren in huishoudens waar niemand werkt⁷². Op domeinen zoals het terugdringen van vroegtijdig schoolverlaten en levenslang leren, die thuishoren in een ‘breed’ activeringsbeleid ten gunste van mensen in armoede, was er dan weer sprake van onderinvestering.

Deze ‘enge activering’ en de strikte logica van Making Work Pay lijken de jongste jaren wat aan terrein te verliezen. Vanaf het begin omvatte Making Work Pay trouwens overwegingen in verband met de ‘randvoorwaarden’ van de overgang naar werk, zoals een groter aanbod aan betaalbare zorgvoorzieningen voor kinderen, gehandicapten en kwetsbare ouderen, en betere mogelijkheden voor de combinatie van het beroeps- en gezinsleven.

De Aanbeveling inzake actieve inclusie (2008) ging nog verder door de becijferde doelstellingen op het vlak van de werkgelegenheidsgraad en de strijd tegen de armoede te bekijken vanuit de invalshoek van de verdediging van de fundamentele rechten. De kracht van deze strategie schuilt in zijn globale aanpak, die berust op drie met elkaar vervlochten pijlers: een passende inkomenssteun (een toereikend minimuminkomen), de toegang tot

67 De EU erkent dat werknemers ontmoedigd kunnen worden om een beter betaalde job te aanvaarden, omdat de bijdrage- of belastingverminderingen dan wegvallen. Een geleidelijke uitdoving van de verminderingen bij stijging van de lonen, kan die lage loonval enigszins opvangen.

68 De sociale uitkeringen, inclusief pensioenen, worden berekend op de brutolonen; hogere brutolonen zorgen dus voor hogere sociale uitkeringen. De instelling van begrensde brutolonen en forfaitbedragen in sommige periodes verzwakt evenwel de band tussen uitkeringen en brutoloon, zoals we verder zullen zien.

69 Dit is een percentage dat de verhouding van de uitkering tot het brutoloon uitdrukt.

70 Nicaise, Ides (2010). “Meer werk en meer armoede: de Januskop van de actieve welvaartsstaat”, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, oktober 2010, p. 22-28.

71 Nicaise, Ides, *op.cit.*, p. 22-28; Cantillon, Bea (2011). *The Paradox of the Social Investment State. Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, CSB Working Paper, nr. 11/03.

72 Het ‘Mattheus-effect’ (sociale voordelen komen meer ten goede aan hogere dan lagere inkomens) van deze actieve maatregelen kan wel sterk verzacht worden, mits er voldoende aandacht uitgaat naar het ontwerp van de maatregelen. Zie: Van Lancker, Wim en Joris Ghysels (2011). *Who reaps the benefits? The social distribution of public childcare in Sweden and Flanders*, CSB-Working Paper, nr. 11/06.

hoogwaardige diensten en een begeleiding naar kwalitatief werk via inclusieve arbeidsmarkten⁷³.

In 2012 onderstreepte de Commissie dat volgens sommige studies het feit werkloosheidsuitkeringen te ontvangen de duur van de inactiviteitsperiode niet rechtstreeks verlengt (ze voegt er evenwel onmiddellijk aan toe dat andere studies het tegendeel bewijzen). Ook de ‘activerende rol’ van de vervangingsuitkeringen komt daarin aan bod: de werkloosheidsuitkeringen doen dienst als ‘subsidies om werk te zoeken’, wat in fine de productiviteit kan verhogen, door de banen en de kwalificaties van de werklozen beter op elkaar af te stemmen. Een studie toont zelfs aan dat voor iemand die in België, in 2011, over een voldoende hoge werkloosheidsuitkering beschikt de waarschijnlijkheid toeneemt dat die zich opnieuw op de arbeidsmarkt inschakelt⁷⁴.

Tot slot schonk de Strategie 2020 opnieuw aandacht aan de kwaliteit van jobs, waarbij het de logica voortzet van de modernisering van de arbeidsmarkt en van een ‘activerende’ sociale bescherming. Zijn ‘Agenda voor nieuwe vaardigheden en banen’⁷⁵ wil “*de arbeidsmarkten moderniseren en de mensen meer kansen geven door een leven lang leren mogelijk te maken, zodat de participatiegraad toeneemt en vraag en aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar worden afgestemd, onder meer dankzij een grotere arbeidsmobiliteit*”⁷⁶. En hoewel de principes ervan schatplichtig zijn aan de EWS, en gericht zijn op de verhoging van het jobaanbod, wordt er veel meer aandacht geschonken aan de jobkwaliteit, aan duurzaamheid en aan de sociale behoeften⁷⁷.

2.2. Armoede onder zelfstandigen

De zelfstandigen bestaan uit beroeps categorieën die erg heterogeen en divers van aard zijn. Dit bemoeilijkt het in kaart brengen van hun armoedeproblematiek. Bovendien is er tot nog toe weinig onderzoek verricht

op dit vlak. Bijgevolg is het moeilijker om de weinige cijfers over armoede onder zelfstandigen correct te interpreteren.

De huishoudelijke context, en dus de mate waarin andere gezinsleden inkomsten genereren, verzwakt of versterkt het risico op armoede bij zelfstandigen met lage bedrijfsinkomens. Zelfstandige huishoudens met slechts één arbeidsinkomen zijn erg kwetsbaar, net als oudere zelfstandigen (van 55 tot 64), alleenstaanden, eenoudergezinnen, koppels met één kind en – opmerkelijk – ook midden- en hogergeschoolden⁷⁸. Er is evenwel geen onderzoek beschikbaar over de impact van bijvoorbeeld de toegang tot welzijnsvoorzieningen. De deelnemers menen evenwel dat de aanwezigheid en toegankelijkheid van deze voorzieningen eveneens belangrijk is voor hun bestaanszekerheid.

Volgens de EU-SILC enquête bedroeg het armoederisico onder zelfstandigen in 2009 15,2 % en was dit in 2011 gedaald tot 12,7 %. Dit cijfer dient echter met de nodige voorzichtigheid behandeld te worden. Peilen naar de netto-inkomsten van zelfstandigen in het jaar voor het moment van de bevraging is ten eerste niet evident, omdat zelfstandigen op dat moment vaak die rekening nog niet kunnen maken. Ten tweede laat dit cijfer vermoeden dat de armoede onder zelfstandigen heel wat hoger is dan onder werknemers. De materiële deprivatie toont echter een tegengesteld beeld: het cijfer voor de zelfstandigen (5,1 %) ligt lager dan dat van werknemers (6,6 %)⁷⁹.

Een andere methode om hun monetaire armoede te kennen, bestaat erin te vertrekken van de aangegeven inkomens⁸⁰ van de zelfstandigen in hoofdberoep bij het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen bij Zelfstandigen (RSVZ). Vervolgens worden deze inkomens vergeleken met het armoederisico voor een alleenstaande⁸¹. Op basis van deze berekening zouden 2012 16 % van de zelfstandigen in hoofdberoep zich onder de armoededrempel bevinden⁸². Om verschil-

73 EAPN Europees Netwerk ter bestrijding van armoede (2011). *L'inclusion active, en faire une réalité!*, Brochure EAPN, la politique en pratique.

74 Europese Commissie, Directoraat-Generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (2012), Employment and Social Developments in Europe 2012. *Social Europe*. p. 91.

75 Daly, Mary (2012). “Paradigms in EU social policy, a critical account of Europe 2020”, *Transfer, European Review of Labour and Research 2012*, ETUI, p. 276.

76 Europese Commissie (2010). Europa 2020: Een Europese strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2010)2020.

77 Prival, Margaux (2013). *L'Europe sociale face à la crise, quels enjeux en matière d'emploi?*, Collection Working Paper, Think tank européen Pour la solidarité, p. 32.

78 Marx, Ive et al. (2011), *op.cit.*, p.3-44.

79 Guio, Anne-Catherine en Christine Mahy (2013). *Regards sur la pauvreté et les inégalités en Wallonie*, Working paper IWEPs.

80 Dit zijn de bruto bedrijfsinkomsten, verminderd met de bedrijfsuitgaven en -lasten, en met de bedrijfsverliezen als die er zijn.

81 Lambrecht, Johan en Wouter Broekaert (2011). *Armoede bij zelfstandigen. Een kwantitatief en kwalitatief beeld*, Onderzoek in opdracht van Unizo, p. 30-34.

82 Neutraal Syndicaat voor Zelfstandigen (NSZ) (17 oktober 2013). *110.000 voltijdse zelfstandigen leven in armoede*, <http://www.nsz.be/nl/pers/algemeen/110000-voltijdse-zelfstandigen-leven-in-armoede/>.

lende redenen wordt er van uitgegaan dat dit cijfer de realiteit overschat⁸³:

- ze geeft niet het gezinsinkomen maar het individuele inkomen weer;
- de inkomsten van zelfstandigen kunnen zwaar schommelen van jaar tot jaar;
- de fiscale gegevens gebruikt door de RSVZ geven niet altijd de realiteit weer;
- persoonsgebonden belastingvoordelen omwille van gezinssamenstelling of sociale transfers blijven buiten beschouwing;
- er wordt geen rekening gehouden met hun vermogen en met goederen en diensten die ze kunnen aanschaffen in het kader van hun zelfstandige activiteit.

Volgens het Studiecentrum voor Ondernemerschap is het omwille van deze redenen aangewezen om slechts over armoede onder de zelfstandigen te spreken wanneer het inkomen van de zelfstandigen, op basis van de RSVZ-gegevens, gedurende meerdere opeenvolgende jaren onder de armoedegrens valt. Zo kwam naar boven dat van diegenen die in 2006 al zeven jaar of meer ononderbroken zelfstandig waren, 15 % een inkomen had dat minstens zes jaren onder die armoedegrens bleef. Dit

.....

83 Lambrecht, Johan en Wouter Broekaert, *op.cit.*, p. 30-34.

stemt overeen met 40.000 zelfstandigen. Het gaat hier nog altijd om individuele inkomens van zelfstandigen die afgezet worden tegen de armoederisicogrens voor een alleenstaande. Daartegenover staat dat dit cijfer geen zicht biedt op eventuele schulden, die volgens de deelnemers aan het overleg een belangrijke problematiek vormen voor hen⁸⁴.

Het aantal zelfstandigen dat een vrijstelling vroeg en verkreeg om hun sociale zekerheidsbijdrage te betalen, levert een ander beeld op van hun financiële moeilijkheden. Het aantal aanvragen tot vrijstelling van sociale bijdragen bedroeg in 2012 26.600, blijft daarmee op hetzelfde peil als in 2011 en is dus nog steeds een derde hoger dan in 2007, voor de crisis⁸⁵. In 2011 werden er 19.503 vrijstellingen verleend (voor 26.776 aanvragen), terwijl het in 2007 nog maar ging om 13.877 vrijstellingen (voor 19.229 aanvragen)⁸⁶.

84 *Ibid.*

85 <http://www.sectorlink.be/nieuwsbericht/aantal-zelfstandigen-dat-vrijstelling-aanvraagt-voor-betalen-sociale-bijdragen-nog-ste>

86 Neutraal Syndicaat voor Zelfstandigen (22 februari 2012). *Recordaantal zelfstandigen kreeg vrijstelling voor betalen sociale bijdragen*, <http://www.nsz.be/nl/nieuws/sociaal/recordaantal-zelfstandigen-kreeg-vrijstelling-voor-betalen-sociale-bijdragen/>

3. Werkloosheidsverzekering

De activeringsaanpak die de EU voorstaat heeft het Belgische beleid beïnvloed, en het doet dit nog steeds. In dit punt focussen we ons op het beleid inzake de reglementering van de werkloosheidsverzekering, dat zich op het federale niveau bevindt. We staan in zekere mate ook stil bij de praktijken van de gewestelijke diensten⁸⁷. Sinds de laatste staatshervorming is de controle op de beschikbaarheid van de werklozen, een onontbeerlijke schakel van de werkloosheidsverzekering, namelijk voor een stuk verschoven naar deze diensten. Zij zijn daarnaast de belangrijkste actor in de begeleiding en opleiding van werklozen.

.....

87 VDAB in Vlaanderen, Actiris in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Forem in het Waals Gewest en Arbeitsamt in de Duitstalige Gemeenschap.

We analyseren eerst de werkloosheidsuitkeringen op basis van het gepresteerd werk, vervolgens de werkloosheidsuitkeringen op basis van de studies. Voor deze twee types uitkeringen bestuderen we in eerste instantie de hoogte van de bedragen, vervolgens sommige toelatingsvoorwaarden en tot slot enkele voorwaarden inzake de toekenning en het behoud van de uitkeringen. Er wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan de hervorming van de werkloosheidsverzekering die sinds november 2012 aan de gang is, en aan de gevolgen van die hervorming op het vlak van armoede onder de uitkeringstrekkers.

De hervorming heeft onder andere de volgende doelstellingen⁸⁸:

- beter rekening houden met de evolutie van de arbeidsmarkt, gekenmerkt door meer flexibiliteit en meer transities in de loopbaan;
- de herinschakeling van de werkzoekenden bevorderen en de tewerkstellingsgraad verhogen;
- het verzekeringsbeginsel versterken en het uitkeringsbedrag meer aan de duur van het beroepsverleden koppelen;
- de principes van het stelsel van werkloosheidsverzekering verstevigen en het garanderen van de financiële leefbaarheid ervan, met name de onbeperkte vergoedbaarheid in de tijd garanderen.

Eén van de grote wijzigingen in de hervorming is de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsvergoedingen. Deze maatregel heeft het verloop van de vergoedingen complexer gemaakt.

3.1. Werkloosheidsuitkeringen op basis van arbeidsprestaties

3.1.1. Werkloosheidsbedragen

3.1.1.1. Situatie voor de hervorming van november 2012

De werkloosheidsuitkeringen hebben sinds hun invoering tot 2012 een hele evolutie doorgemaakt, van lage en forfaitaire uitkeringen tot uitkeringen die variëren op basis van de gezinstoestand en die in de tijd afnemen.

- In 1949 waren de werkloosheidsuitkeringen forfaitair en laag, maar wel al onbeperkt in de tijd. De bedragen varieerden wel naargelang de regio, de leeftijd en het geslacht.
- In de jaren '70 werden er minima vastgelegd en werd de discriminatie tussen mannen en vrouwen opgeheven. Daarentegen kwam een gezinsmodulering of -selectiviteit (= aanpassing naargelang de gezinstoestand) in twee categorieën tot stand: gezinshoofden en niet-gezinshoofden. Het bedrag van de uitkering werd ook afhankelijk gemaakt van het brutoloon. Door de uitkeringen te baseren op het inkomen waarop men heeft

bijgedragen, versterkte men in belangrijke mate het verzekeringsaspect van deze sociale verzekering⁸⁹. De uitkering voor niet-gezinshoofden vanaf het tweede jaar werd na verloop van tijd berekend op een vergoedingspercentage van 40 %, in plaats van 60 % zoals bij de gezinshoofden. En de proportionaliteit in functie van het vroeger loon werd beperkt door de instelling van een laag loonplafond. Daardoor komen er lage maximale uitkeringsbedragen tot stand en is de afstand tussen de maxima en de minima niet zo groot, iets wat nog altijd het geval is.

- In de jaren '80 werden de uitkeringen nog meer variabel gemaakt op basis van de gezinstoestand: de categorie van de niet-gezinshoofden werd opgesplitst tussen alleenstaanden en samenwonenden. Dit ging gepaard met een degressiever of afnemend verloop van de uitkeringsbedragen voor samenwonenden: hun vergoedingspercentage werd verlaagd vanaf het tweede jaar en werd beperkt in functie van het aantal jaren beroepsverleden, om uiteindelijk op een forfait terug te vallen. Men paste in die periode ook selectieve verlagingen van de uitkeringen toe: de loonplafonds kenden een neerwaartse evolutie en de koppeling aan de prijsindex (koopkrachtevolutie) en lonen (welvaartsevolutie) werd meermaals afgezwakt.
- Vanaf de jaren '90 verhoogde men herhaaldelijk het vergoedingspercentage bij de alleenstaande werklozen.
- Het eerste decennium van 2000 wordt gekenmerkt door een verbetering van het verzekeringskarakter dankzij het Generatiepact⁹⁰, dat voorziet in de invoering van een welvaartsmechanisme voor de aanpassing van de sociale uitkeringen. Dit leidde voor de werkloosheidsuitkeringen tot stijgingen van zowel de minima, de bovenminimale uitkeringen als van het loonplafond.

Resultaat van deze evolutie is dat het sociale verzekeringskarakter⁹¹ van de werkloosheidsuitkeringen vrij zwak geworden is. Er is ten eerste een beperkte afstand

⁸⁹ De Lathouwer, Lieve (1996). *Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering*, CSB-Berichten, p. 1-9; RVA (2010), *75 jaar RVA. Een blik op verleden, heden en toekomst*, Brussel, p. 51-83.

⁹⁰ Wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 2005.

⁹¹ Net als de andere stelsels in de sociale zekerheid steunt het werkloosheidsstelsel op het solidariteits- en verzekeringsprincipe, waardoor men de werkloosheidsverzekering als een sociale verzekering kan beschouwen. Het transversaal deel gaat dieper in op de betekenis van deze principes.

⁸⁸ RVA (10 juli 2013). *Infoblad – werknemers Hervorming van de werkloosheidsverzekering vanaf november 2012*, http://rva.be/Frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_VW/Regl/Werknemers/&Items=1/6/6/20&Selectie=T136&Language=NL

tussen de minima en de maxima. Ten tweede hinken de werkloosheidsuitkeringen nog steeds sterk achter op de welvaartsevolutie, meer nog dan bij andere sociale uitkeringen⁹². Ten derde bieden ze evenmin een afdoende bescherming tegen armoede. Uit een simulatie, gebaseerd op gegevens in 2009, blijkt dat de werkloosheidsbedragen vaak niet volstaan om aan armoede te ontsnappen wanneer ze de enige inkomensbron voor het gezin vormen, zeker niet voor de laagste loonniveaus⁹³. En enkel voor alleenstaanden met jongere kinderen en beperkte huisvestingskosten blijkt de uitkering voldoende te zijn in vergelijking met de budgetstandaard⁹⁴.

Door de toegenomen variatie van de bedragen op basis van de gezinstoestand is het aspect behoefte steeds centraler komen te staan binnen het stelsel. Zo is het stelsel geëvolueerd in de richting van de leefloonregeling. In tegenstelling tot deze regeling is er in de werkloosheidsverzekering wel geen expliciet, sociaal onderzoek naar de omvang van de behoefte via een middelentoets, om de feitelijke behoeften te kunnen vaststellen. De instelling van verschillende bedragen naar gezinstoestand berust op veronderstelde behoeften, ten nadele van werklozen die leven in gezinnen met andere gezinsinkomens⁹⁵. De schaalvoordelen die samenwonenden genieten, worden echter overschat (zie transversaal hoofdstuk).

Om het risico op armoede bij samenwonenden tegen te gaan, werd het statuut van bevoorrecht samenwonende ingevoerd. Dit statuut zorgt ervoor dat een gezin met twee uitkeringsgerechtigden minimaal 1.270 euro ontvangt (bedrag op 1 november 2012). Dit bedrag dekt evenwel hun basisbehoeften niet, het ligt bijvoorbeeld nog een stuk onder de armoederisicogrens. Ze kunnen naar het OCMW stappen voor een aanvullend leefloon en aanvullende steun, maar de praktijk wijst uit dat er heel wat non take-up is. Een werkloze die samenwoont met een leefloongerechtigde komt niet

in aanmerking voor het bevoorrecht statuut. Indien men reeds werkloos is vóór het OCMW een leefloon toekent aan de partner en een uitkering ontvangt die lager ligt dan het leefloonbedrag voor een samenwonende⁹⁶, dan heeft de werkloze wel recht op een aanvullend leefloon. De vraag is of hij dit ook (meteen) zal aanvragen na de toekenning van het leefloon aan zijn partner.

Samenwonenden ontvangen hoe dan ook een belangrijk deel van hun rechten niet. Ze hebben in gelijke mate bijdragen betaald op hun loon als de andere categorieën. Volgens het verzekeringsprincipe maken ze dus aanspraak op dezelfde bedragen⁹⁷. Omdat vrouwen oververtegenwoordigd zijn onder de samenwonenden en deze gezinscategorie ook de grootste is in omvang, kan men stellen dat zij de grootste prijs betalen van de degressiviteit⁹⁸.

92 <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/indicatoren/index.php?q=node/268>

93 Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2012). *De inkomensgevolgen van de werkloosheidsstelsels in België en de buurlanden*, Documentatienota CRB 2012-0899, p. 22-38.

94 Dit is een richtnorm uitgewerkt om na te gaan hoeveel mensen nodig hebben om een menswaardig leven te leiden. Gegevens voor werkloosheidsuitkeringen: Van Thielen, Leen et al. (Katholieke Hogeschool Kempen), Deflandre, Dimitri en Marie-Thérèse Casman (Université de Liège), Van den Bosch, Karel (Universiteit Antwerpen) (2010). *Minibudget: Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?*, Brussel, Onderzoek gefinancierd door Federaal wetenschapsbeleid, p. 33-38; p. 414-416.

95 De Lathouwer, Lieve, *op.cit.*, p. 1-9.

96 Voor de hervorming was dit het geval indien de werkloze zich in de 3^{de} periode bevond; na de hervorming kan die fase zich ook voordoen in fase 23 of 24 (zie grafiek).

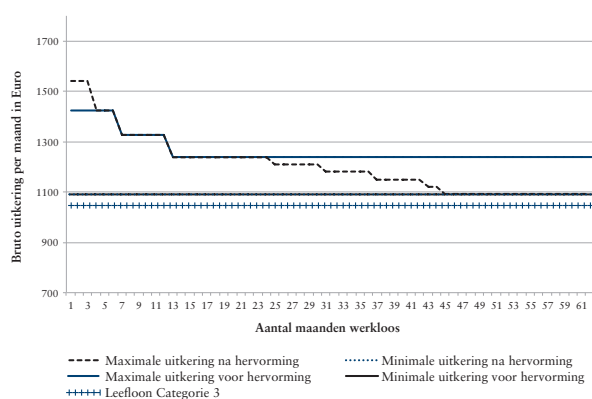
97 Het verschil tussen de uitkering van de alleenstaanden, dat we als basisbedrag kunnen beschouwen, en het lagere bedrag van de samenwonenden wordt daarom 'eigen niet-ontvangen recht' genoemd.

98 Babilas, Liliane, *op.cit.*, p. 373-400.

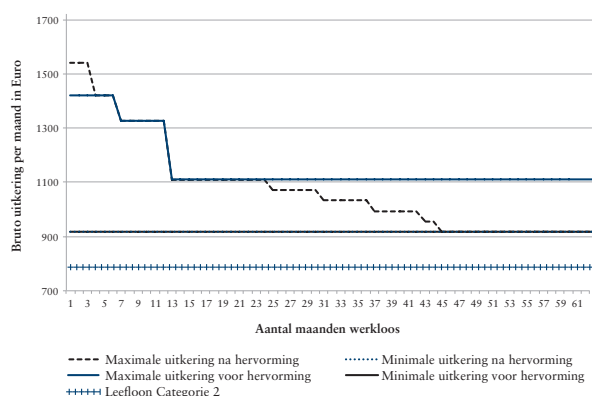
3.1.1.2. Hervorming van de uitkeringen in november 2012

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

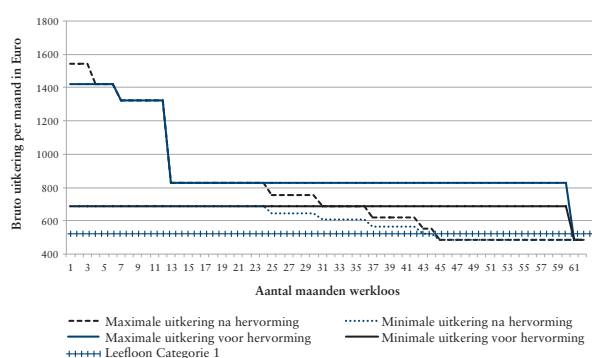
A. Samenwonende met gezinslast



B. Alleenwonende



C. Samenwonende zonder gezinslast



Korte beschrijving⁹⁹

De bedragen voor de verschillende gezinscategorieën in de werkloosheidsverzekering hebben wijzigingen ondergaan in het kader van de hervorming van de werkloosheidsverzekering¹⁰⁰. De belangrijkste wijzigingen die worden doorgevoerd, zijn:

- de versterking van de degressiviteit (= afname van de bedragen naarmate de uitkeringsduur langer wordt) door:
 - de gezinshoofden en alleenwonenden voortaan, net als de samenwonenden, aan een degressiviteit te onderwerpen in de 2^{de} vergoedingsperiode;
 - de gezinshoofden en alleenwonenden voortaan, net als de samenwonenden, terug te laten vallen op een forfaitair bedrag gelijk aan de minimumwerkloosheidsuitkering in de 3^{de} en laatste vergoedingsperiode;
 - de bedragen te verhogen tijdens de eerste drie maanden werkloosheid;
- de versnelling waarop het moment van de degressiviteit intreedt bij de samenwonenden in de 2^{de} vergoedingsperiode door deze periode nu aan te vatten met een vast deel van drie (in plaats van twee) maanden en twee (in plaats van drie) maanden aan te rekenen per gepresteerd arbeidsjaar;
- een fasegewijs verloop van de degressiviteit in de 2^{de} vergoedingsperiode, waarbij het bedrag van de uitkering, inclusief het maximum, vermindert bij elke fase;
- minimum dat afneemt voor de samenwonenden (behalve voor de bevoorrecht samenwonenden) bij de toepassing van de degressiviteit in de 2^{de} vergoedingsperiode en onder het vroegere minimum komt te liggen van de samenwonenden in deze periode;
- nieuwe groep die wordt vrijgesteld van de degressiviteitsregeling, in vergelijking met de groepen die werden vrijgesteld van de vroegere degressiviteitsregeling voor samenwonenden. De groepen die bijgevolg niet onderworpen worden aan de degressiviteit, zijn:
 - werklozen met een beroepsverleden van 20 jaar en meer; maar die voorwaarde wordt geleidelijk

⁹⁹ De bijhorende grafiek werd opgemaakt in het kader van de simulatie van de effecten van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, uitgevoerd door de FOD Sociale Zekerheid, op vraag van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

¹⁰⁰ Deze wijzigingen zijn opgenomen in Koninklijk besluit van 23 juli 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, *Belgisch Staatsblad*, 30 juli 2012.

- opgetrokken, om uit te komen op 25 jaar in 2017;
- werklozen met een blijvende arbeidsongeschiktheid van 33 %;
- werklozen van 55 jaar of ouder.

Complexiteit

De complexiteit van de nieuwe regelgeving, en de gevolgen voor de rechtszekerheid van de uitkeringsgerechtigden, stemt tot nadenken. Ook wanneer men geen rekening houdt met de overgangsmaatregelen, zal het bedrag van de uitkering veel meer dan in de ‘oude’ degressiviteitsregeling bij de samenwonenden onophoudelijk variëren. Daarvoor zorgt de degressiviteit van de bedragen zelf, in combinatie met de toename aan fasen en de drie voorwaarden die uitmaken welke groepen vrijgesteld worden van de toepassing van de degressiviteit in de 2^{de} vergoedingsperiode¹⁰¹. De zaken worden nog ingewikkelder indien pas aan één van de voorwaarden wordt voldaan op het moment dat de degressiviteit in die periode al bezig is, indien de gezinstoestand wijzigt in één van die fasen enzovoort, indien men terug een job vindt of een beroepsopleiding volgt¹⁰². De werkloosheidsreglementering, die al als erg complex wordt aanvoeld, wordt op die manier nog ondoorzichtiger: de complexiteit van de regelgeving zal als gevolg hebben dat het voor de werklozen zeer moeilijk zal worden om een zicht te krijgen op hun budget voor de volgende maand. Dit zal zeker het geval zijn indien ze slechts enkele dagen zouden gewerkt hebben. Maar ook voor de uitbetalingsinstellingen zal het in bepaalde gevallen uiterst moeilijk worden om de gerechtigde correct te informeren over het bedrag dat hij zal ontvangen. De deelnemers aan het overleg benadrukken dat zeker de meest kwetsbare werklozen nood hebben aan een zo exact mogelijke inschatting van hun beperkt inkomen: om te bepalen welke noden ze prioritair kunnen lenigen, om uitstel van betalingen of schulden te kunnen aanvragen.

Op juridisch vlak zou de toegenomen complexiteit de informatieplicht vanwege de uitbetalingsinstellingen en de RVA over de rechten en verplichtingen van de

.....

101 Palsterman, Paul (2012). “Les réformes de l’été en matière de chômage”, in Erienne Francine en Marcel Dumont, *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Liège, Anthemis et CUP, 2012. p. 945- 966.

102 De degressiviteit wordt in dat geval uitgesteld indien men minstens drie maanden voltijds of deeltijds (zonder inkomensgarantieuitkering) werkt of een opleiding volgt, of minstens zes maanden een zelfstandige activiteit uitoefent.

werklozen in het gedrang kunnen brengen¹⁰³. Het gebrek aan transparantie is één van de argumenten die het Netwerk tegen Armoede gebruikt heeft om de schorsing en uiteindelijke opheffing aan te vragen van de nieuwe degressiviteitsregeling bij de Raad van State.

Vluggere inschakeling op de arbeidsmarkt en versterking van verzekeringskarakter?

Terwijl de vroegere degressiviteit bij samenwonenden een besparingsoperatie was, wordt de huidige degressiviteit gekoppeld aan een ‘enge’ activeringsvisie: door hun uitkeringen stelselmatig te verlagen wil men de werklozen aanzetten om sneller een job te vinden. Een dergelijke aanpak riskeert de werklozen echter verder van de arbeidsmarkt te verwijderen.

Volgens de beleidsvoerders zou de versterkte degressiviteit tevens het verzekeringsprincipe in het werkloosheidsregime versterken. Het verzekeringsprincipe gaat er vanuit dat de uitkeringsgerechtigden niet door eigen toedoen het risico hebben opgelopen of ondergaan, met andere woorden ze zijn onvrijwillig werkloos geworden of blijven dit. Gekoppeld aan de degressiviteit houdt dat de volgende veronderstelling in: naarmate men langer werkloos is, stijgt de kans dat dit vrijwillig is en wordt men meer verantwoordelijk voor zijn eigen toestand.

De werkloosheidsverzekering is echter een sociale verzekering; het is met andere woorden logisch dat ze rekening houdt met de maatschappelijke verantwoordelijkheid bij het verlies van werk en het voortduren van de werkloosheid. En in de realiteit merken we dat er sprake is van het volgend verband: hoe langer men werkloos is, hoe groter de kans dat dit samenhangt met een geheel van factoren die de verantwoordelijkheid van het individu overstijgt. Er zijn niet enkel minder jobs beschikbaar voor langdurig werklozen, zij zijn ook vaker laaggeschoold (de verantwoordelijkheid van het onderwijs, inclusief volwassenonderwijs, komt hier om de hoek kijken) en, meer dan kortdurig werklozen, kampen ze met een armoedeproblematiek. Om dezelfde redenen is het behoud van het onbeperkt karakter van de uitkeringen wenselijk, en verzoenbaar met een solidaire werkloosheidsverzekering. “*Het degressief laten dalen van de uitkering vormt een illus-*

.....

103 Deze informatieplicht wordt deels bepaald door het Handvest van de Sociaal Verzekerde, deels door bijzondere bepalingen opgenomen in de werkloosheidsreglementering zelf. Zie http://www.rva.be/D_Opdracht_W/Werknemers/T84/InfoNL.pdf

tratie van het overheersend idee dat iedereen snel aan het werk moet. Dergelijk beleid hanteert een instrumentele visie op werk en een sociale uitkering: een job dient om uit de 'hangmat' te raken. Het heeft zo geen aandacht voor de nood van mensen in armoede aan intensieve, langdurige begeleiding, voor hun lage tewerkstellingskansen – plus de veelal preciaire jobs waarin ze terecht komen – en voor hun loopbaan met vele statuutwijzigingen.“

Gevolgen op het vlak van armoede

Volgens de deelnemers aan het overleg zal de versterkte degressiviteit de inkomenssituatie van vele werklozen nog verslechteren, en hen eerder verder dan dicht bij een duurzame job brengen.

Ten eerste wijzen ze er op dat armere werklozen zo (nog) meer problemen zullen hebben om bijvoorbeeld hun huisvestingsfactuur en gezondheidskosten te betalen. Door het tekort aan inkomen zal een deel onder hen een beroep op geneeskundige zorgen uitstellen, terwijl de stress die met hun situatie gepaard gaat sowieso een negatief effect heeft op hun fysieke en mentale gezondheid. De lagere werkloosheidsbedragen dreigt hen daarnaast in een schulden螺旋 te brengen; de graduele afname ervan, en de onzekerheid op hun toekomstige uitkering als gevolg van de complexe regelgeving, is evenmin bevorderlijk om de schuldeisers inschikkelijker te maken. De degressiviteit van hun vergoeding zal met andere woorden tot een verlies van middelen, tijd en energie leiden, iets wat bij velen ten koste zal gaan van hun zoektocht naar werk of van hun trajectbegeleiding. In dergelijke omstandigheden zijn werklozen niet in staat om zich sneller in te schakelen op de arbeidsmarkt.

Ten tweede zal de degressiviteit de moeilijkheden voor de werklozen vergroten om de kosten te dragen die verbonden zijn aan het werk. Die kosten zijn divers: gebruik van telefoon- en internet, vervoer naar de plaatsen waar de sollicitatiegesprekken plaatsvinden, vervoer naar de gewestelijke diensten waar de begeleiding doorgaat, eventueel vervoer naar de opleidingscentra, kinderopvang ... De verplaatsingskosten voor deelname aan sollicitatiegesprekken worden niet door alle gewesten volledig terugbetaald. Voor de opleidingscentra is dit wel het geval, maar de werklozen dienen het bedrag zelf voor te schieten, iets wat voor mensen met lage inkomens niet evident is. Het vinden van betaalbare kinderopvang is vaak het meest problematisch in de steden.

Ten derde riskeert de degressiviteit de capaciteiten van de werklozen aan te tasten. Zoals daarnet gezegd, is er de mogelijke gezondheidsschade als gevolg van het inkomstenverlies. Daarnaast zal het, door het inkomstenverlies of de problemen die eruit voortvloeien, voor sommigen moeilijk zijn om hun participatie aan sociale en culturele activiteiten of hun activiteiten als vrijwilliger op hetzelfde peil te houden. Deelname aan deze activiteiten bevordert nochtans hun kansen op een job: men vergroot zijn informeel netwerk en ontwikkelt zijn sociale competenties (belangrijke troeven bij het zoeken naar een passende job); men raakt niet geïsoleerd en kan ondersteuning vinden (een cruciale voorwaarde om de zoektocht naar werk mentaal vol te houden).

Ten vierde bestaat de kans dat de degressiviteit meer werklozen naar minder kwaliteitsvolle jobs drijft, en dus de armoede onder werkenden doet toenemen. Om financiële problemen te voorkomen, kunnen hogergeschoolde werklozen geneigd zijn om hun verwachtingen op het vlak van jobkwaliteit naar beneden bij te stellen. Dit fenomeen van overkwalificatie zorgt er echter voor dat lager geschoolden minder jobkansen krijgen of zich tevreden moeten stellen met een meer preciaire job¹⁰⁴. De versnelde afname van de werkloosheidsbedragen kan er laaggeschoolden evengoed toe aanzetten om een preciaire job te aanvaarden.

Ten vijfde past de versterkte degressiviteit in het discours van individuele plichten, die eigen is aan de huidige activeringsaanpak maar ook doorgedrongen is op andere beleidsdomeinen. Dit discours is medeverantwoordelijk voor de stigmatisering die werklozen, in het bijzonder langdurig werklozen, vaak ervaren. Op zijn beurt kan dit tot leiden tot een verminderd zelfvertrouwen, wat de zoektocht naar een job niet ten goede komt.

Sommige beleidsvoerders beweren dat de hervorming weinig impact zal hebben op het niveau van armoede.

- Vooreerst zijn ze van oordeel dat een (groot) deel gezinshoofden en alleenstaanden al op het minimumbedrag bevinden. Bijgevolg zouden zij de gevolgen van de degressiviteit niet ondervinden. Dit argument klopt wel, maar het gaat voorbij aan de toename van wijzigingen qua gezinssamenstelling in onze samenleving. Een samenwonende die voor-

.....

heen bijvoorbeeld beschermd werd tegen armoede door het inkomen van zijn partner, dreigt dit nu minder te zijn bij overgang naar een statuut van alleenwonende of gezinshoofd.

- Ten tweede was de afstand tussen de maxima en de minima in de 2de periode voor de hervorming al klein, en gebeurt de verlaging van de uitkeringen slechts trapsgewijs. In de realiteit zouden velen dus maar een beperkt inkomensverlies lijden. Dit argument negeert het feit dat ‘kleine’ inkomensverminderingen voor huishoudens met lage inkomens een grote negatieve impact kunnen hebben op hun bestaanszekerheid. Het kan er toe leiden dat ze noodzakelijke gezondheidszorgen dienen uit te stellen, dat ze de schoolkosten niet langer kunnen betalen ... Men kan verwachten dat de versterkte degressiviteit meer mensen naar de OCMW's zal leiden. Op die manier wordt de bescherming tegen het werkloosheidsrisico verder naar de lokale besturen doorgeschoven. Hoe dan ook, zal een deel mensen niet de weg vinden naar de OCMW's of zal hun gezinsinkomen net te hoog liggen om aanspraak te maken op hulp, hoewel hun situatie vergelijkbaar is met leefloongerechtigden.
- Ten derde kunnen bij samenwonenden andere leden van het huishouden het verlies aan inkomsten opvangen. Het is dus mogelijk dat de contraproductieve effecten zich bij hen niet voordoen, of in mindere mate voordoen. Maar indien de inkomsten van de andere huishoudleden eveneens gering zijn, kan de bestaanszekerheid van het gezin eveneens in het gedrang komen. Als gevolg van het inkomensverlies en de inkomensonzekerheid wordt de onderlinge solidariteit en goede verstandhouding tussen de samenwonenden bovendien sterk op de proef gesteld. En, zoals hierboven reeds gesteld, houdt het lagere bedrag voor samenwonenden een belangrijk verlies van sociale rechten in, die vooral ten nadele is van vrouwen.

Een eerste aanzet tot kwantitatieve evaluatie

Op basis van een recente simulatie – uitgewerkt door de FOD Sociale Zekerheid op vraag van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting – werd de impact van de versterkte degressiviteit op de inkomenspositie van werklozen in

kaart gebracht¹⁰⁵. Het globale armoederisico bij volledige werkloosheid zou na de hervorming sneller en sterker toenemen met de duur van de werkloosheid: na 61 maanden zou het 28,0 % bedragen (in plaats van 21,5 % vóór de hervorming). De verhoogde armoederisico's worden opgetekend voor alle gezinscategoriën. De toename is echter vooral opvallend voor de alleenstaanden: na 61 maanden bedraagt die 71,9 % (in plaats van 11,7 %), een stijging van 60,2 procentpunt. Voor gezinshoofden bedraagt de stijging ‘slechts’ 5 procent (naar 66,1 %), maar vóór de hervorming lag hun armoederisico dan ook al erg hoog (61,0 %). Het armoederisico bij samenwonenden neemt 2 procentpunt toe (van 15,6 % naar 17,1 %) en is heel wat lager dan de andere gezinscategoriën.

De resultaten illustreren ook dat een grote groep van alleenstaande werklozen een equivalent beschikbaar inkomen hebben dat tussen 50 en 70 % van de gebruikte mediaan ligt. Ze konden voor de hervorming beschikken over een equivalent beschikbaar inkomen net boven de 60 %-grens, na de hervorming komen ze onder deze grens terecht.

De simulatie gaat ook de impact van de hervorming op mogelijke financiële vallen in de werkloosheid na. Blijkt dat door de hervorming in verhouding de hoogste ‘arbeidssurplussen’ (de winst aan inkomen bij wedertewerkstelling in vergelijking met de situatie waarbij men een werkloosheidsuitkering ontving) 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. Algemeen kan besloten worden “*dat er weinig grond is om te geloven in een verhaal van wijdverspreide financiële vallen in de werkloosheid. Dat is niet eens verrassend gezien [...], het verzekeringskarakter van de werkloosheidsuitkeringen beperkt is.*”¹⁰⁶.

3.1.2. Toegang tot werkloosheidsuitkeringen

De hervorming heeft de toegang op basis van gepresteerde arbeidsdagen versoepeld. De referentieperiode is verlengd. Wie jonger is dan 36, dient voortaan 12

.....

105 Nevejan, Hendrik en Guy van Camp (2013). “La dégressivité renforcée des allocations de chômage belges : Effets sur le revenu des chômeurs et sur les pièges financiers à l’emploi” in Maystadt, Philippe et al. (red.), *Le modèle sociale belge : quel avenir ?*, Charleroi, Presses Interuniversitaires de Charleroi, p. 471-507.

106 Nevejan, Hendrik en Guy Van Camp, *op.cit.*, p. 502.

maanden voltijdse arbeid te bewijzen in de laatste 21 maanden in plaats van vroeger in de laatste 18 maanden. Voor wie tussen 36 en 49 jaar oud is, bedraagt de nieuwe referentieperiode nu 33 maanden, in plaats van 27 maanden, voor de vereiste 18 maanden werk. En voor de 50-plussers ligt deze periode nu op 42 maanden, in plaats van 36 maanden, voor 18 maanden werk¹⁰⁷.

De terugkeer naar de 1^{ste} vergoedingsperiode voor werklozen die zich in de 2^{de} of 3^{de} periode bevinden is eveneens versoepeld. Het aantal arbeidsdagen dat men dient te bewijzen is hetzelfde gebleven. Maar omdat er een referentieperiode is ingevoegd, mag de tewerkstelling in zekere mate onderbroken zijn. Voortaan geldt dat men kan terugkeren naar de 1^{ste} periode indien men 12 maanden voltijds gewerkt heeft in een tijdsspanne van 18 maanden. Indien men deeltijds gewerkt heeft ‘met behoud van rechten’ en ten minste in een half-tijdse arbeidsregeling (of 18 uur per week), dient men 24 maanden te kunnen bewijzen in een periode van 33 maanden. Voor deeltijdse werknemers ‘met behoud van rechten’ die ten minsten 1/3^{de} (of 12 uur per week) werken, gelden respectievelijk 36 en 45 maanden.

Personen met tijdelijke contracten hebben door deze wijzigingen meer kans om toegelaten te worden tot het stelsel. Deze aanpassing wil een antwoord bieden op de evolutie van de arbeidsmarkt en is tegelijk een compensatie voor de versterkte degressiviteit¹⁰⁸. Maar voor personen met een zwakke arbeidsmarktpositie riskeren de toegangsvoorwaarden nog te streng te zijn. De jobs die zij verrichten zijn vaak erg kort, en worden afgewisseld met langdurige periodes van werkloosheid.

3.1.3. Toekenning en behoud van werkloosheidsuitkeringen

Eens toegelaten tot het werkloosheidsstelsel, dient men aan meerdere toekenningsvoorwaarden te voldoen om de uitkeringen te ontvangen. In dit punt bekijken we welke wijzigingen tijdens het laatste decennium de voorwaarde van onvrijwillige werkloosheid heeft ondergaan als gevolg van het activeringsdiscours. De

vereiste om onvrijwillig werkloos te zijn of te blijven is, zoals reeds aangehaald, onlosmakelijk verbonden met het verzekeringskarakter van het stelsel. De controle ervan is ook noodzakelijk voor het handhaven van het solidariteitsprincipe. Omdat de vaststelling van vrijwillige werkloosheid tot sancties en uitsluiting uit het stelsel kunnen leiden, komt het erop aan dat de rechten en plichten voor de werklozen op dit vlak duidelijk en billijk zijn. In een vorig overleg van het Steunpunt¹⁰⁹ werden de wijzigingen inzake onvrijwillige werkloosheid van vóór de recente hervorming al uitvoerig behandeld. De vaststellingen over deze aanpassingen geven we bijgevolg slechts nog beknopt weer.

Activeringsplan voor het zoekgedrag naar werk

“En na een jaar had ik dan eindelijk een interim. Het probleem was dat dat losse dagcontracten waren. Bij de RVA zeiden ze: we zien wel dat je bezig bent geweest, maar eigenlijk is dat niet voldoende omdat er teveel periodes tussen zitten dat je niet gewerkt hebt.”

In 2004 werd het federale activeringsplan voor het zoekgedrag naar werk ingevoerd, sterk geïnspireerd door de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren en de heersende activeringsfilosofie. Het voorziet in een regelmatige controle door de RVA van de zoekinspanningen van alle langdurig werklozen door het instrument van de contractualisering. Het maakte deel uit van een bredere hervorming, met harmonisatie van de elektronische gegevensuitwisseling tussen de gewestelijke diensten en de RVA, en intensievere begeleiding van werklozen door eerstgenoemde diensten.

Volgens de beleidsvoerders volstaat het controleren van de ‘passieve’ beschikbaarheid, waar de regelgeving inzake onvrijwillige werkloosheid te veel van zou uitgaan, niet langer in een ‘activerend’ tewerkstellingsbeleid. Het nagaan van de ‘actieve’ beschikbaarheid zou een noodzaak geworden zijn. Op die manier zou men beter tegemoetkomen aan het verzekeringsbeginsel. Dit zou op zijn beurt zorgen voor een beter evenwicht tussen de rechten en plichten van de werklozen en het behoud van de onbepaalde duur van de uitkeringen garanderen. De systematische controle van de zoekinspanningen zou ook billijker zijn dan de uitsluiting wegens abnormaal langdurige werk-

107 Koninklijk besluit van 20 juli 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering in het kader van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, *Belgisch Staatsblad*, 30 juli 2012.

108 Palsterman, Paul, *op.cit.*

109 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009, Deel 1*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

loosheid, het zogenaamde artikel 80¹¹⁰. Behalve in bepaalde gevallen, zagen samenwonende werklozen in de 3^{de} vergoedingsperiode, en wanneer de werkloosheidsduur een zekere grens had bereikt, hun recht op uitkeringen opgeschort. In de praktijk waren dit vooral vrouwen.

Deze versterkte activeringsaanpak stuitte, en stuit nog steeds, op heel wat kritiek van terreinorganisaties. Deze gaat niet over de controle op zich, gezien zij erkennen dat die eigen is aan een solidair verzekeringsstelsel. En zij menen eveneens dat artikel 80 voor een ongelijke behandeling van de samenwonenden zorgde. De nieuwe activeringsprocedure leidt volgens hen echter niet tot meer evenwicht tussen de rechten en plichten, maar tot een scheeftekening ervan: de bewijslast voor de toestand van werkloosheid verschuift meer in de richting van de werkloze zelf. De tegenprestatie die de overheid zich stelt, namelijk het voorzien in een begeleidingstraject op maat, door de gewestelijke diensten, is niet evenwaardig. Indien men geen dergelijk aanbod ontvangen heeft, wordt men immers niet vrijgesteld van de controle. Het volgen van een opleiding of acties, als onderdeel van een traject, die het zoeken naar werk tijdelijk onmogelijk maken, stelt de werkloze evenmin vrij van controle en een eventuele negatieve evaluatie. Door meer voorwaarden te koppelen aan de toekenning van een werkloosheidsuitkering, door de verbintenissen opgelegd in de activeringscontracten (gericht op snelle toeleiding naar werk, met te weinig oog voor een eventuele nood aan langduriger trajecten en preciaire levensomstandigheden) en – volgens sommige – door het gebruik van het contract zelf (dat geen rekening houdt met de ongelijke machtspositie tussen hulpvrager en administratie) treedt een rechtsverlies op. De aanpak steunt op een verkeerd begrip van de verantwoordelijkheid voor (langdurige) werkloosheid, namelijk dat die in de eerste plaats gebonden is aan het individuele gedrag van de werkloze zelf. Gelijktijdig aan de kritiek op de versterkte degressiviteit, kan men bijgevolg stellen dat het – sociale – verzekeringskarakter wordt aangetast.

Verscheidende studies¹¹¹ en organisaties op het terrein signaleren dat het activeringsplan in de praktijk tot een sterke toename van het aantal sancties leidt bij - in de eerste plaats - de meest kwetsbaren, hoewel de regelgeving voorziet dat rekening wordt gehouden met de persoonlijke en sociale situatie van de betrokkenen, én met hun beperkingen op de arbeidsmarkt. Er is meer absentie uit vrees voor sancties als gevolg van het verstrengde activeringsbeleid. Dit geldt zowel bij de RVA-gesprekken als bij de oproepingen van gewestelijke diensten. Regelmatige adreswijzigingen, vruchteloze stappen naar werk in het verleden met ontmoediging als gevolg, moeilijkheden bij het begrijpen van administratieve formulieren ... verklaren in veel gevallen hun absentie en het niet nakomen van hun contractuele verbintenissen. Onderzoek heeft uitgewezen dat een belangrijk aantal gesanctioneerde werklozen zich wendt tot het OCMW en een belangrijk deel zich terugtrekt uit de arbeidsmarkt. Dit staat haaks op de doelstelling van een activerend arbeidsmarktbeleid. Daarnaast stelt zich de vraag hoeveel van die personen de weg niet vinden naar het OCMW.

Volgens sommige verenigingen zet het activeringsplan aan tot de aanvaarding van precair werk. Om aan de activeringsdruk te ontsnappen, zouden sommigen ook een zelfstandige activiteit beginnen, terwijl ze daarvoor (nog) niet over de nodige competenties beschikken.

Dit plan heeft eveneens gevolgen voor de beroepskrachten die de werklozen begeleiden. Sommigen getuigen over de evolutie die hun beroep heeft doorgemaakt, en melden dat het steeds moeilijker wordt om hun functie juist af te bakenen. De maatschappelijk werker bevindt zich vaak tussen hamer en aambeeld, tussen de rol van controleur en begeleider die hij opneemt. De facilitatoren van de RVA moeten contracten opstellen die rekening houden met de leefomstandigheden van de werklozen. Een contract impliceert op zich dus een onderhandeling. Maar om echte onderhandelingen te hebben, zouden de werklozen de ruimte moeten krijgen om hun visie en standpunten naar voren te brengen. Dit veronderstelt dat de facilitatoren hier veel meer ruimte en tijd voor hebben. Zij

110 Artikel 80 van het Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 31 december 1991, opgeschort vanaf 1 juli 2006.

111 Heylen, Vicky et al. (2009). *Potentiële stromen van gesanctioneerden naar de OCMW's, Het plan tot activering van het zoekgedrag*, Onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie, p. 25-32; Cherenti, Ricardo (2007). *Les sanctions Onem. Le coût pour les CPAS. Etude 2012 (chiffres 2011)*, Union des Villes et des Communes de Wallonie asbl, Fédération des CPAS, Service Insertion Professionnelle, p. 7.

worden echter geconfronteerd met heel korte afspraken en met de verplichting om sancties toe te passen. Wat de bemiddelaars van de gewestelijke plaatsingsdiensten betreft, hun stappen om de werklozen te begeleiden naar werk worden steeds vaker ingegeven door het concept ‘employability’¹¹². Sommigen getuigen van hun frustratie wanneer hun wil om te helpen en te begeleiden wordt afgeremd door becijferde doelstellingen of ontmenselijke procedures.

Beleidsmatig wordt erkend dat het activeringsplan tekortschiet op een aantal punten, onder andere bij de opvolging van de kwetsbare werklozen, met transfers naar de OCMW's en afwezigheid op de gesprekken¹¹³. De RVA zelf wil hieraan tegemoetkomen door het aanbieden van een vorming over armoede aan de facilitatoren die de opvolging verzekeren. Op die manier wordt een voorstel uit het eerste Federaal Plan Armoedebestrijding geconcretiseerd¹¹⁴. Voor mensen die ‘ver van de arbeidsmarkt’ staan, voorziet het regeerakkoord dat het geactualiseerde activeringsplan specifieke bepalingen rond de activeringsprocedure zal bevatten.

De vernieuwde activeringsprocedure zal de termijnen van opvolging inkorten en het toepassingsgebied verder verruimen. Personen van 50 jaar tot 58 zullen in de toekomst worden opgeroepen voor controle. Door de bevoegdheidsoverdracht naar de gewesten van de uitvoering van de ‘actieve’ beschikbaarheid zullen de gewestelijke diensten kunnen beslissen of ze de werklozen van 58 tot 60 jaar zelf wil controleren, dan wel dit uitbesteden aan de RVA. Personen met een arbeidsongeschiktheid van minstens 33 % zullen niet langer vrijgesteld worden van controle. Vraag is of deze wijzigingen voor een uitstroom uit de werkloosheidsverzekering zal leiden en een instroom in de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. Volgens deskundigen die actief zijn in het laatstgenoemde stelsel is dit nu reeds het geval: de gefaseerde inwerkingtreding van het activeringsplan is chronologisch gelijk gelopen met een gevoelige verhoging van het aantal vergoede personen door de ziekteverzekering¹¹⁵.

112 Prival, Margaux (2013). *L'Europe sociale face à la crise, quels enjeux en matière d'emploi ?* Working Paper, Think tank européen Pour la Solidarité, p. 22.

113 Vice-eerste minister en minister van Werk en Gelijke Kansen (2 oktober 2008), Begeleiding en opvolging van werkzoekenden: voorstelling van de nieuwe cijfers en perspectieven.

114 Staatssecretaris voor Armoedebestrijding en POD Maatschappelijke Integratie (2008), *Federaal Plan Armoedebestrijding*, p. 39.

115 Palsterman, Paul (2010). *La problématique des publics très éloignés de l'emploi. Médicaliser le chômage pour mieux exclure?*, niet-gepubliceerd document.

Criteria van passende dienstbetrekking

Als controlemechanisme waarborgen de criteria van de passende dienstbetrekking voor veel actoren het beste evenwicht tussen rechten en plichten. Ze bepalen wanneer men een job mag weigeren zonder risico op verlies van uitkering met de bedoeling werknemers te beschermen tegen preciaire jobs. Dit veronderstelt initiatieven van de overheden: de creatie van jobs die minimaal beantwoorden aan de vereisten van de criteria inzake passende dienstbetrekking, en het bevorderen van een beleid dat private werkgevers aanzet dergelijke jobs te creëren. De bescherming die de criteria bieden tegen preciaire arbeid, is echter verminderd. Dit komt omdat het concept nog sterk geïnspireerd is op het kostwinnersmodel en evenmin is mee geëvolueerd met de arbeidsmarkt. Het biedt bijgevolg geen afdoend antwoord op het gebrek aan (betaalbare) kinderopvang of op de toename aan korte, tijdelijke en deeltijdse jobs die een groter armoederisico met zich meebrengen.

Als gevolg van het federaal regeerakkoord is op 1 januari 2012 een verstrenging opgetreden bij twee criteria van werkweigering/werkverlating. Ten eerste wordt de afstand om een werkaanbod als aanvaardbaar te beschouwen opgetrokken tot 60 km, in plaats van vroeger 25 km, ongeacht de duur van de verplaatsing. Ten tweede is er een inkorting van de termijn waarin een werkaanbod niet dient overeen te stemmen met het diploma of beroep, met een verschil naargelang de leeftijd en de loopbaanduur: voor wie jonger is dan 30 jaar en een beroepsverleden heeft van minder dan vijf jaar, bedraagt die termijn voortaan drie maanden in plaats van zes, voor de anderen vijf maanden. De eerste wijziging is problematisch voor mensen in armoede omdat de mobiliteit bij hen beperkt is. Vaak kunnen ze zich geen auto veroorloven; de onderneming is niet altijd bereikbaar met het openbaar vervoer, soms helemaal niet; indien ze wel een auto hebben, dan betekent dit een serieuze meerkost die ze moeilijk kunnen dragen. Bij de tweede wijziging merken we op dat de termijn van zes maanden al kort was gezien de zoektocht naar een job tijdrovend kan zijn, onder andere door het structureel tekort aan (kwaliteitsvolle) jobs in sommige sectoren.

‘Brede’ activeringstrajecten

Er lopen al langere tijd initiatieven binnen de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten die aandacht hebben voor erg kwetsbare werklozen, al of niet in samenwerking met andere partners. Het laatste decen-

nium zijn er voor hen voorzieningen ontwikkeld die een langduriger traject vooropstellen, en een integrale aanpak over verschillende levensdomeinen heen. De VDAB heeft specifieke werk- en welzijnstrajecten voor mensen in armoede ontwikkeld¹¹⁶. In het Waals Gewest was de ‘Dispositif Intégré d’Insertion Socioprofessionnelle’ (DIISP) van Forem gericht op werkzoekenden met grote inschakelingsproblemen. Deze voorziening is vervangen in 2012 door ‘l’accompagnement individualisé des demandeurs d’emploi’ (‘geïndividualiseerde begeleiding van werkzoekenden’), die zich tot alle werkzoekenden richt, en die de mogelijkheid biedt de begeleiding te variëren qua intensiteit en ze te laten uitvoeren in samenwerking met operatoren die kunnen bijdragen tot een duurzame en kwaliteitsvolle socio-professionele inschakeling¹¹⁷. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn het vooral private operatoren die instaan voor de acties ten aanzien van een kwetsbaar publiek: aan Franstalige kant gaat het bijvoorbeeld om de ‘Missions Locales’ en ‘Organismes d’Insertion Socio Professionnelle’ (OISP), aan Nederlandstalige kant worden die gecoördineerd door Tracé Brussel.

Deze initiatieven worden door de actoren op het terrein verwelkomd. Ze geven uiting aan een ‘brede’ of ‘positieve’ activering die zich niet beperkt tot toeleiding naar de arbeidsmarkt maar de realisatie van grondrechten voor ogen heeft. Men kan ze ook beschouwen als instrumenten die de ‘actieve inclusie’ in de praktijk brengen. Toch wijzen deze organisaties erop dat het ‘enge’ activeringsbeleid ook bij de gewestelijke arbeidsbemiddelingsdiensten nog dominant is. De toename van de transmissies naar de RVA (en de sancties die eruit volgen) als gevolg van de afwezigheid op een oproep van deze dienst, de weigering tot deelname aan of stopzetting van een beroepsopleiding of inschakelingsacties vormen een illustratie hiervan¹¹⁸. Private inschakelingsoperatoren die samenwerken met de gewestelijke diensten signaleren dan weer dat heel wat werklozen bij hen aankloppen voor begeleiding of opleiding om aan de verplichtingen van het federaal activeringsplan of van gewestelijke contractverbintenissen te voldoen. Volgens hen is dit contraproductief

116 Vlaamse Regering (2013). *Voortgangsrapport 2012-2013 Vlaams Actieplan Armoedebestrijding Actieprogramma Kinderarmoede*, p. 58-60.

117 Decreet van 12 januari 2012 betreffende de geïndividualiseerde begeleiding van de werkzoekenden en betreffende de samenwerkingsregeling voor inschakeling, *Belgisch Staatsblad*, 23 januari 2012.

118 Het gaat hier om gevallen van ‘vrijwillige werkloosheid’ die opgesomd worden in artikel 5§1 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

omdat het succes van hun acties steunt op de vrijwilligheid van de werkzoekenden. In de ‘brede’ activeringstrajecten zelf wordt soms gewag gemaakt van een spanningsveld tussen de nood van de rechthebbende om nog verder problemen op andere domeinen aan te pakken en de doelstelling van de publieke dienst om de toeleiding naar werk aan te vatten.

3.2. Werkloosheidsuitkeringen op basis van studies

3.2.1. Bedrag

De inschakelingsuitkeringen (vroeger wachtuitkeringen genoemd) werden tussen 1972 tot 1981 berekend op het minimumloon van het aanvullend nationaal paritair comité voor bedienden, of het loon dat men verdiende tijdens de wachttijd. Als gevolg van de besparingen werden ze nadien forfaitair. De hervorming in navolging van het federaal regeerakkoord heeft wel de naam en de toegangs- en toekenningsvoorwaarden gewijzigd van deze uitkeringen, maar niet de bedragen. Enkel in het geval van een samenwonende met gezinslast ligt de inschakelingsuitkering - iets - hoger dan het bedrag van de respectieve categorie in de leefloonregeling en is het verschil met het minimum van de gewone werkloosheidsuitkering klein¹¹⁹. Heel wat van de gerechtigden op een inschakelingsuitkering dienen zich dan ook te wenden tot het OCMW voor een aanvullende leefloonuitkering of steun. De stijging van de jongerenwerkloosheid de laatste jaren versterkt nog dit fenomeen.

De lage bedragen zou men kunnen rechtvaardigen, ten eerste door erop te wijzen dat schoolverlaters geen arbeidsprestaties hebben verricht, niet hebben bijgedragen tot het stelsel en dus niet dezelfde rechten kunnen genieten. Maar vele van deze werklozen hebben wel al gewerkt en dus bijgedragen, maar kunnen niet voldoen aan de strenge toegangsvaardigheden op basis van arbeid. De toegenomen flexibilisering en aanhoudende structurele werkloosheid heeft hiertoe bijgedragen. Resultaat is ook dat het leeftijdsprofiel van de rechthebbenden met een inschakelingsuitkering gaandeweg ouder is geworden. Ten tweede zou men kunnen stellen dat, in het geval van

119 http://www.rva.fgov.be/frames/frameset.aspx?Language=NL&Path=D_opdracht_VW/&Items=3

samenwonenden, de behoefte kleiner is. Historisch gezien is de doelgroep van deze uitkeringen jonge schoolverlaters, die in afwachting van een job vaak nog bij hun ouders wonen. De verwachting is dan dat zij hun kinderen financieel nog mee ondersteunen. Maar de groter wordende groep oudere werklozen in het stelsel kunnen geen beroep doen op die familiale solidariteit. Tot slot geldt hier ook de vaststelling dat ontoereikende uitkeringen een hindernis vormen voor het traject naar werk.

3.2.2. Voorwaarden voor de opname van het recht

In het verlengde van het federaal regeerakkoord zijn de toelatingsvoorwaarden op basis van studies verstrengd. De periode van inschrijving als werkzoekende die zij dienen te doorlopen vooraleer recht te hebben op een uitkering is vanaf 1 januari 2012 verlengd van 9 tot 12 maanden. Bijkomende toegangsvoorwaarde is dat de RVA tijdens de beroepsinschakelingsperiode de schoolverlaters twee maal (tijdens de 7^{de} en 11^{de} maand) zal uitnodigen op een evaluatiegesprek. Daarbij zal ze nagaan of de betrokkenen actief op zoek zijn gegaan naar werk. Indien beide gesprekken positief worden geëvalueerd, opent men na één jaar het recht op een inschakelingsuitkering. Indien één of beide gesprekken negatief zijn, moet men meteen een nieuw gesprek aanvragen. Twee positieve evaluaties zijn vereist om het recht op deze uitkering te kunnen openen. Wie niet komt opdagen voor het gesprek na een 2^{de}, aangetekende brief en geen geldige reden heeft om afwezig te zijn, krijgt sowieso een negatieve evaluatie en ziet zijn recht op een inschakelingsuitkering uitgesteld tot de oproep voor een nieuw onderhoud¹²⁰.

3.2.3. Voorwaarden voor het behoud van het recht

Voor de hervorming van 2012 was de klassieke procedure inzake actief zoekgedrag van toepassing op de begunstigen van een wachttuitkering. Met de hervorming is een nieuwe, aangepaste activeringsprocedure in de plaats gekomen met vervroegde en regelmatigere termijnen qua opvolging, en een cyclus

120 Koninklijk besluit van 17 juli 2013 tot wijziging van de artikelen 36, 59bis/1, 59ter/1, 59quater/1, 59quater/2, 59quater/3, 59quinquies/1, en 59quinquies/2 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 29 juli 2013.

van twee in plaats van drie evaluatiegesprekken¹²¹. Na zes maanden inschakelingsuitkeringen ontvangen de werklozen een schriftelijke vraag vanwege de RVA naar informatie over de geleverde zoekinspanningen. Ze hebben de keuze om hun antwoord terug te sturen door middel van een formulier of een mondeling gesprek aan te vragen binnen de maand. In tegenstelling tot de klassieke procedure gebeurt het opvolgingsgesprek nu enkel op initiatief van de werklozen. Bij een positieve evaluatie (van het antwoord of gesprek) behouden ze hun uitkering en volgt zes maanden later een nieuwe evaluatie, volgens dezelfde procedure. Bij een negatieve evaluatie worden ze binnen de maand opgeroepen voor een gesprek en definitieve evaluatie. Is deze definitieve evaluatie negatief, dan is er een schorsing gedurende minstens zes maanden. Hierna kunnen ze een nieuwe evaluatie aanvragen om terug inschakelingsuitkeringen te ontvangen. Een andere nieuwigheid is de inperking van de termijn van de uitkeringen, namelijk tot drie jaar. Na het bewijzen van een bepaalde tewerkstellingsperiode (zes maanden gedurende een periode van twee jaar) is wel nog een bijkomend recht van zes maanden geldig. Voortaan is er ook een leeftijdsvoorwaarde van kracht: de uitkeringsaanvraag moet ingediend zijn voor de leeftijd van 30 jaar.

3.2.4. Impact op armoede

De nieuwe voorwaarden dreigen nadelig uit te vallen voor de bestaanszekerheid van heel wat schoolverlaters. Niet enkel verenigingen op het terrein waar schuwen hiervoor, dit doet eveneens de Nationale Arbeidsraad¹²². Bij gebrek aan kansen op de arbeidsmarkt zal de verlenging van de beroepsinschakelingsperiode wellicht meer kwetsbaren naar het OCMW leiden of hun arbeidsinschakeling voor korte of langere tijd uitstellen. Het valt te verwachten dat de activeringsprocedure in dit stadium, en die tijdens de periode

121 Koninklijk besluit van 20 juli 2012 ter wijziging van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *Belgisch Staatsblad*, 30 juli 2012. Zie http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_new/&Items=1&Language=NL voor meer informatie.

122 Nationale Arbeidsraad en Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2012). *Advies nr. 1806 - CRB 2012-0780 DEF. CCR 10. Zesde tweeverjaarsverslag ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting*, Gemeenschappelijke Raadszitting van 17 juli 2012; Collectif Solidarité contre l'Exclusion (2013). "ONEM: Contrôle 'dispo jeune' pour chômeur en allocation d'insertion", *Ensemble*, n° 79, août 2013, p. 42-45; Collectif Solidarité contre l'Exclusion (2013). "Jeunes en stage d'insertion: attention, contrôle dispo !", *Ensemble*, n° 80, octobre 2013, p. 10-13.

waarin men uitkeringen ontvangt, hetzelfde effect zullen sorteren. Ze bevatten namelijk geen bepalingen die rekening houden met de armoedeproblematiek. In geval van een negatieve evaluatie of afwezigheid zonder geldige reden na een 2^{de} oproeping lopen ze een schorsing van zes maanden op. In de gewone procedure is dat vier maanden, en kan dit zelfs minder zijn afhankelijk van de gezins- en inkomenssituatie¹²³.

De strengere voorwaarden willen het systeem van de uitkeringen op basis van studies meer richten op zijn oorspronkelijke doel, namelijk een tijdelijke overgangsuitkering vooraleer men voldoende arbeid gepresteerd heeft om uitkeringen te kunnen genieten op basis van

123 Meer info over de sancties in de klassieke procedure: http://rva.be/frames/frameset.aspx?Path=D_documentation/&Items=1&Language=NL

4. Leefloonuitkering

*“Aan sommige personen, zoals aan het OCMW, moet ik vragen om mij te helpen. Het is vervelend, maar vooral vernederend. Want gewoonlijk vraag ik meestal niets. Ik probeer me steeds zelf te behelpen. Maar ik kan niet anders”*¹²⁴.

De voorbije Verslagen van het Steunpunt maakten herhaaldelijk de vaststelling dat door de versterkte activeringsaanpak een deel van de gesanctioneerde werklozen zich wendt tot het OCMW. Onderzoek in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie over de periode 2005-2007 bevestigt dit¹²⁵: het percentage gesanctioneerden dat uitstroomt naar het OCMW stijgt slechts van 10 naar 12 %; omdat het totaal aantal gesanctioneerden meer dan verdubbelt over dezelfde periode, resulteert dit evenwel in een belangrijke absolute toename.

De transfer van de werklozen naar het OCMW leidt tot een afschuiving van sociale zekerheidsuitgaven naar het gemeentelijke niveau: naargelang de grootte

124 Luttès Solidarités Travail (LST) (2008). “Bienvenue mon bébé ... mais j'ai pas ...”, *La main dans la main*, nr. 259, p. 2.

125 Heylen, Vicky et al. (2009). *Potentiële stromen van gesanctioneerden naar de OCMW's, Het plan tot activering van het zoekgedrag*, Onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie, p. 25-32.

de gewone regeling. Maar, zoals reeds gesuggereerd, werd die doelstelling gaandeweg verlaten: het aantal gerechtigden in dit systeem nam toe, net als hun leeftijd, en de wachttuitkeringen kregen een meer permanent karakter. Gezien de kenmerken van dit systeem kan een betere opvolging van de werklozen daarom legitiem lijken. Maar de legitimiteit wordt ondergraven doordat de nieuwe regelgeving zowel de hoge (laaggeschoolde) werkloosheid en toename van interimarbeid bij de jongeren als hun algehele maatschappelijke kwetsbaarheid weinig in rekening lijkt te brengen. *“Dus als ik ooit nog een keer op stempelgeld val, dan zou ik terug op een inschakelingsuitkering vallen. Ik zou nog geen recht op werkloosheidsuitkeringen hebben omdat ik nog niet lang genoeg gewerkt heb en ik zou zonder inkomen zitten. Ik heb wel al heel mijn leven gewerkt, maar in interims.”*

van de gemeente, wordt het leefloon dat OCMW's toekennen aan gesanctioneerde werklozen vergoed tegen 50 %, 60 % of 65 % door de federale Regering¹²⁶. Men spreekt in dit verband over de ‘lokalisering’ van de sociale zekerheid. Met de lokalisering van overheidsacties naar een territoriale schaal die hoe langer hoe kleiner wordt, worden meer en meer werkzoekenden de toegang ontzegd tot het werkloosheidsstelsel¹²⁷.

Dit punt gaat dus over het leefloon. Het volgt dezelfde structuur als het voorgaande punt. We gaan in eerste instantie na of de bedragen van het leefloon voldoende hoog zijn, en buigen ons daarna over de toekenningsvoorwaarden. De betreffende wet bepaalt dat *“elke persoon recht heeft op maatschappelijke integratie”*¹²⁸. Er bestaan evenwel verschillende toegangsvoorwaarden, in verband met leeftijd, woonplaats, nationaliteit ... (zie transversaal hoofdstuk)

126 Cherenti, Ricardo, *op.cit.*, p. 18-25, http://www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/Exclusion-chomage-Etude-12.pdf

127 Wels, Jacques (juli-augustus 2012). “Les effets pervers d'une diminution progressive des allocations de chômage”, *La Revue nouvelle*, p. 8.

128 Artikel 2 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *Belgisch Staatsblad*, 31 juli 2002.

4.1. Bedrag van leefloon

Net als de andere minimuminkomens uit de sociale bijstand heeft de leefloontuitkering als doelstelling om mensen die geen andere bestaansmiddelen hebben, uit de armoede te houden. Ze bestaat uit forfaitaire bedragen, waarvan de hoogte afhangt van de categorie waartoe men behoort.

De memorie van toelichting van de wet die het leefloon heeft ingevoerd, vermeldt dat de begunstigde met deze uitkering een menswaardig leven moet kunnen leiden¹²⁹. De verwijzing naar de menselijke waardigheid is verrassend om verschillende redenen:

- zo'n referentie duikt niet op in de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie zelf, noch in die van zijn voorganger, de wet op het bestaansminimum¹³⁰;
- het bedrag van het bestaansminimum werd niet berekend met het oog op het waarborgen van een menswaardig inkomen. De basis was het gewaarsborgd inkomen voor bejaarden, vijf jaren voordien ingevoerd, waarvan de uitkeringshoogte enkel bepaald werd door budgettaire overwegingen. De bevoegde minister en verschillende parlementsleden waren er zich op dat moment goed van bewust dat de bedragen verre van toereikend waren¹³¹. In de loop der jaren verhoogde men de basisbedragen wel af en toe en sinds enkele jaren is er een structureel welvaartsmechanisme om de sociale uitkeringen te laten evolueren. Maar gevoelige verhogingen vonden er tot nog toe niet plaats;
- verenigingen waar armen het woord nemen evenals heel wat andere organisaties kaarten al jarenlang aan dat de bedragen niet toelaten om een menswaardig bestaan te kunnen opbouwen. Dat het leefloon nog een flink stuk onder de armoederisicogrens¹³² en budgetstandaard¹³³ ligt, vormt voor hen cijfermatige indicaties hiervan.

129 Memorie van Toelichting, Wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, 23 januari 2002, DOC 50 1603/001.

130 Wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum.

131 Parl. doc., Senaat, S.E., 1974, 247/1, p. 3; Parl. doc., Senaat, S.E., 1974, 247/1, p. 2.; Parl. doc., Kamer, Senaat, 1968, 14/1.; Parl., doc. Kamer, Zittingen 1968-1969, 134, p. 6-8.

132 Zie tabel in transversaal hoofdstuk.

133 Van Thielen, Leen et al. (Katholieke Hogeschool Kempen), Deflandre, Dimitri en Marie-Thérèse Casman (Université de Liège), Van den Bosch, Karel (Universiteit Antwerpen) (2010), *op.cit.*, p. 33-38 ; p. 414-416.

“[Nu ben ik werkloos en mijn uitkeringen] verminderen telkens. Ze zijn al verminderd. Ik denk dat ik op 900 euro kan vallen, minimum 800 euro. Of iets van die aard. En ronduit gesproken, na geleefd te hebben met een leefloon, lijkt 900 me veel. Wel, het is niet dat dit veel is, maar ... Wanneer men geleefd heeft met minder dan 700 euro ... Dan zeg je ‘maar hoe doe ik het?’”. De te lage bedragen werken aanvullende hulp in de hand, die eveneens verstrekt worden door de OCMW's. Heel wat van deze hulp wordt, in tegenstelling tot het leefloon, niet terugbetaald door de federale Staat. Dit draagt bij tot het afschuiven van de sociale bescherming op de lokale besturen. Deze hulp is, in tegenstelling tot het leefloon, niet gebonden aan eenvormige voorwaarden die gelden voor alle OCMW's, iets wat de rechtszekerheid van de aanvragers niet ten goede komt.

De gezinscategorieën vormden eveneens voorwerp van discussie. Er werd vooral verwezen naar het lage bedrag en het bestaan zelf van de categorie samenwonenden (zie transversaal hoofdstuk). De idee dat de huidige gezinscategorieën onvoldoende rekening houden met de gezinsamenstelling leeft ook, maar is niet besproken tijdens het overleg¹³⁴.

4.2. Toekenning van leefloon

4.2.1. Band met werkbereidheid

Wijzigingen als gevolg van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie (RMI-wet)

Historisch gezien dateert de band tussen de sociale bijstand en de herinschakeling op de arbeidsmarkt niet van de wet van 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Vanaf de invoering van het bestaansminimum in 1974, is dit recht altijd afhankelijk gemaakt van het feit dat de aanvrager *“niet in staat mag zijn om zich voldoende bestaansmiddelen te verschaffen”* om te leven, en van het feit dat de betrokkene *“blijkt geeft van zijn bereidheid tot tewerkstelling, tenzij dit om gezondheidsredenen of om dwingende sociale redenen onmogelijk blijkt”*¹³⁵. En vanaf de organieke wet van 1976 hebben de OCMW's de moge-

134 Zie bijvoorbeeld het voorstel van de Gezinsbond, <http://www.gezinsbond.be/images/stories/studie/standpunt/leeflonen.pdf>

135 Artikel 6 van de wet van 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, *Belgisch Staatsblad*, 7 augustus 1974. Zie Zamora, Daniel (2012). “ Les CPAS : emblème du contrat social ”, Histoire de l'aide sociale en Belgique, *Politique*, nr. 76, p. 40-45.

lijkheid gehad om de gerechtigden op een bestaansminimum tewerk te stellen (artikel 60§7 en 61). Het is aan het OCMW om de werkbereidheid van de persoon te onderzoeken wanneer de persoon zijn aanvraag indient, onafhankelijk van de reden van zijn staat van behoefte (of hij in het verleden al dan niet een sanctie heeft ontvangen in een ander domein van de sociale wetgeving, mag dus geen rol spelen)¹³⁶.

De contractualisering van de relaties tussen de gebruikers en de OCMW's werd ingevoerd in de wet van 1974 door het Urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving in 1993. Het voorziet dat "*het bewijs dat is voldaan [aan de voorwaarde tot beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt] in het bijzonder kan resulteren uit de aanvaarding en de opvolging van een geïndividualiseerd project van sociale integratie*"¹³⁷. Voor wie jonger dan 25 is, is het afsluiten van een dergelijk contract verplicht. Dit heeft er voor gezorgd dat heel wat personen het gebruik van de term 'contract' bekritiseerd hebben¹³⁸.

De belangrijkste wijzigingen aangebracht in 2002 richten zich op de min-25-jarigen: de wet geeft voorrang aan tewerkstelling voor hen in plaats van aan de toekenning van een minimuminkomen. Het recht op maatschappelijke integratie door tewerkstelling kan het voorwerp uitmaken, binnen de drie maanden vanaf de aanvraag, van een arbeidsovereenkomst of van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI) dat binnen een bepaalde termijn leidt tot een arbeidsovereenkomst. Het gaat hier niet over een 'recht op tewerkstelling' maar op een middelenverbintenis vanwege het OCMW, namelijk alles in het werk stellen om de jongeren naar een job toe te leiden. Wie ouder dan 25 is, dient voortaan enkel 'werkbereid' te zijn. De bewijslast hiervoor mag niet enkel meer op de schouders van de rechthebbende rusten: zowel het OCMW als de gebruiker dienen 'actief naar werk te zoeken'. De toekenning of het behoud van een leefloon kan gepaard gaan met de afsluiting van een GPMI. Dit is enkel verplicht indien het OCMW of de begunstigde er om vraagt¹³⁹.

De vraag die zich stelt is of de wet, 10 jaar na haar

136 Dumont, Daniël (2012). *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, Bruxelles, La Chartre, p. 123-124.

137 Artikel 6 van de wet van 1974.

138 Dumont, Daniël, *op.cit.*, p. 153.

139 *Ibid.*, p. 180-181.

werkingstrede, zijn doelstellingen heeft bereikt. Bij de hervorming van de wet stelden armoedeorganisaties dat een minimuminkomen inderdaad niet volstaat om uit armoede te raken. Maar het vormt wel een onontbeerlijke springplank om de fundamentele rechten op andere domeinen te laten gelden. Meer voorwaarden opleggen aan het recht op een inkomensgarantie, heeft volgens hen vaak averechtse effecten voor mensen in armoede: hun onzekere levensomstandigheden zorgen ervoor dat ze schriftelijke contractbepalingen moeilijker kunnen begrijpen en onderhandelen, en meer moeite hebben met het naleven van de voorwaarden die erin staan; hen sanctioneren hiervoor zal hun situatie eerder verslechteren. Gegeven de flexibilisering op de arbeidsmarkt, en de grotere kans dat zij in preciaire jobs blijven steken, roept de strikte koppeling tussen tewerkstelling en maatschappelijke integratie ook vragen op. Door het recht op maatschappelijke integratie als voorwaarde te beschouwen voor het recht op een minimuminkomen, treedt volgens de armoedeorganisaties dus 'rechtsverlies' op¹⁴⁰.

Artikel 60§7 van de RMI-wet

De arbeidscontracten 'artikel 60' vertegenwoordigen het belangrijkste tewerkstellingsinstrument voor bijstandsgerechtigden. In 2010 bedroeg hun aandeel 90,9% van de OCMW-tewerkstellingsmaatregelen¹⁴¹. Terwijl ze (tijdelijk) toelaten om over een hoger inkomen te beschikken en werkervaring te verwerven, werpen ze eveneens talrijke vragen op.

Vooreerst kan een artikel 60 juridisch een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde duur zijn, maar in de praktijk gaat het zeer vaak om een overeenkomst voor bepaalde duur of om een contract van onbepaalde duur dat wordt stopgezet op het moment dat de persoon (opnieuw) recht heeft op een volledige werkloosheidsuitkering. Het federale niveau komt dan immers niet langer tussenbeide om het contract te subsidiëren. Het OCMW zet dan vaak de tewerkstelling stop. Niettemin zijn er OCMW's die mensen na een art. 60 aanwerven, volledig met eigen middelen gefinancierd. "*Ik ben erin geslaagd mijn rechten op werkloosheid opnieuw*

140 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001). *Nota aan de Minister van maatschappelijke integratie en aan de Ministerraad in verband met het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie*, <http://www.armoedebestrijding.be/publications/nota-maatschappelijkeintegratie.pdf>, p. 4-12.

141 RVA (2012). *De uitkeringsgerechtigden van de RVA toegelaten op basis van arbeidsprestaties voor de OCMW's in toepassing van artikel 60 § 7 van de organieke wet betreffende de OCMW's*, p. 41.

te openen dankzij het artikel 60. Dat wil zeggen dat ik het aantal uren gewerkt heb dat nodig was. Ik heb twee jaar gewerkt. Twee jaar waarin ik een loon heb gekregen zoals iedereen, waarop ik de kleine schulden die ik had zo min of meer heb kunnen regelen. [...] Ik werkte in scholen, en na twee jaar waren er directrices die gesmeekt hebben dat ik zou blijven, dat de gemeente me een gewoon contract zou geven. Maar ik mocht niet en ben in de werkloosheid terechtgekomen. Zodra de persoon recht heeft op werkloosheid, steken ze die in een andere tak. En men neemt opnieuw een artikel 60 in dienst en recupereert het geld. Ik vroeg maar één zaak, dat men van dat artikel 60 een normaal contract van onbepaalde duur maakte. En dat ik de controle kon overnemen.” Deze contracten moeten gekoppeld worden aan kwaliteitsvolle jobcreatie en aan een goede samenwerking met gewestelijke diensten, met vzw’s en ondernemingen zodat een duurzame transitie en reële toekomstperspectieven na afloop van het activeringstraject kan plaatsvinden. Zoniet riskeren ze slechts een fase te zijn in de vicieuze cirkel ‘precaire tewerkstelling-inactiviteit’ die op termijn personen zonder werk ontmoedigt.

Het is, ten tweede, ook een arbeidscontract met een klassieke proefperiode. Maar volgens de deelnemers aan het overleg organiseren sommige OCMW’s stages van twee weken of meer (soms zelfs tot zes maanden), voorafgaand aan artikel 60. Dit kan voor problemen zorgen. Als de betrokken persoon een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie door middel van tewerkstelling kan afsluiten, zijn deze stages aanvaardbaar. Zo niet, is het een vorm van misbruik. Bepaalde deelnemers onderstrepen ook dat de arbeidsrechtbanken zijn geneigd om deze stages met terugwerkende kracht als arbeidsovereenkomsten te erkennen.

Ten derde, volgens de wet van 2002 moet voor personen jonger dan 25 jaar de tewerkstelling aangepast zijn aan zijn persoonlijke situatie en zijn capaciteiten¹⁴². Voor oudere personen is dit niet bepaald, maar volgens de algemene filosofie van de wet, lijkt dit zich ook wel op te dringen. Zo heeft een rechter erkend dat een voltijdse job voor een alleenstaande moeder met zeven kinderen geen aangepaste tewerkstelling is¹⁴³.

Tot slot signaleren verschillende organisaties dat sinds de versterkte activeringsaanpak door de RVA gesanctioneerde werklozen systematisch het recht wordt ontzegd op een leefloon omdat die OCMW’s menen dat zij niet voldoen aan de voorwaarden inzake werkberedheid. De deelnemers aan het overleg wijzen ook op sommige OCMW’s een duidelijk onderscheid willen maken tussen de mensen die het leefloon aanvragen en zij die aanvullende steun (verwarmingstoelage, hulp in natura ...) aanvragen: uitgesloten werklozen zouden recht hebben op de eerste soort uitkeringen, maar niet op de tweede soort. Dit komt er op neer dat men alle steun bijkomend aan het leefloon automatisch weigert. Een dergelijke interpretatie van de regelgeving is nochtans onwettelijk. Het begrip ‘beschikbaarheid voor werk’ volgens de RMI-wet dient onderscheiden te worden van het begrip ‘beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt’ uit het K.B. over de werkloosheidsreglementering. Het OCMW moet feitelijk de inspanningen controleren van een aanvrager, ongeacht of de persoon al dan niet gesanctioneerd werd door het RVA¹⁴⁴. Daarnaast zijn er ervaringen van gerechtigden die men wil verplichten tot het opnemen van vrijwilligerswerk, iets waarvoor evenmin een wettige basis bestaat.

4.2.2. Problematiek bij zelfstandigen

Zelfstandigen vinden moeilijk hun weg naar het OCMW. Dit leidt ertoe dat ze geneigd zijn pas hulp te vragen op het laatste moment, wanneer ze reeds tal van ernstige problemen hebben. En veel maatschappelijk werkers zijn niet vertrouwd met hun problematiek. Sommige deelnemers kaarten aan dat te weinig OCMW’s de opleidingen zouden volgen die specifiek op de begeleiding van zelfstandigen gericht zijn. Als gevolg van de problemen die zij ondervinden bij het controleren van de inkomsten van zelfstandigen tijdens het sociaal onderzoek, is er soms sprake van wantrouwen. Sommige OCMW’s zouden zelfs voorwaarden opleggen ten aanzien van zelfstandigen die niet wettig zijn, bijvoorbeeld kijken naar de facturen in plaats van de werkelijke inkomsten, hen vragen een analoge boekhouding per maand bij te houden bijkomend op de normale boekhouding per kwartaal, hen vragen om hun zaak stop te zetten, en geen rekening houden met de sociale bijdragen en de vooraf betaalde belastingen of met het onderscheid tussen het persoonlijk inkomen

142 Art. 6, §1 van de wet van 26 mei 2002.

143 Arbeidsrechtbank Nijvel, 21 januari 2004, *Chron.D.S.*, p. 235. Mormont, Hugo et Katrin Stangherlin (dir.) (2011). *Aide sociale – Intégration sociale, le droit en pratique*, La Chartre, Bruxelles, p.327.

144 Mormont, Hugo et Katrin Stangherlin (dir.) (2011), *op.cit.*, p. 327.

en dat van de vennootschap. OCMW's weigeren vaak hulp te verlenen wanneer ze vaststellen dat zelfstandigen over een onroerend goed beschikken. In werkelijkheid moeten de zelfstandigen niet zelden een lening afbetalen waarvan het bedrag vrij goed overeenstemt met de prijs van de huur voor een woning of een appartement. De vraag stelt zich of de wetgever op dit vlak niet meer flexibiliteit aan de dag moet leggen.

Meer en meer OCMW's raken er zich wel van bewust dat ze de hulpverlening voor deze doelgroep beter dienen uit te bouwen. Illustratie hiervan vormen de samenwerkingsovereenkomsten in Vlaanderen (en in de toekomst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) met verenigingen die zelfstandigen in moeilijkheden helpen. We vermelden hier ook twee lopende initia-

tieven van de POD Maatschappelijke Integratie:

- een samenwerking van deze dienst met de experts op het terrein om de OCMW-medewerkers in staat te stellen beter te kunnen beantwoorden op de vragen die het specifieke publiek van zelfstandigen in moeilijkheden aan de OCMW-medewerkers voorleggen. Een essentieel onderdeel is het bepalen van de inkomsten binnen het sociaal onderzoek voorafgaand aan de toekenning van het leefloon. Dit project wordt tegen het einde van dit jaar afgevoerd en publicatie volgt begin volgend jaar;
- het uitwerken van een brochure die zich richt naar zelfstandigen in financiële moeilijkheden met als doel bij te dragen tot de reductie van de non take-up van de rechten waarop ze bij de OCMW's aanspraak kunnen maken.

5. Faillissementsverzekering

De 'faillissementsverzekering' is het meest recente stelsel dat deel uitmaakt van het sociaal statuut van zelfstandigen¹⁴⁵. In bepaalde omstandigheden fungeert het als vervangingsuitkering voor de zelfstandigen. Men zou het bijgevolg, op een bepaalde manier, als een beperkte vorm van werkloosheidsverzekering kunnen beschouwen. Een belangrijk verschilpunt is dat de faillissementsverzekering, net als het leefloon, residuair van aard is: om er aanspraak op te maken, dient men eerst zijn rechten op andere uitkeringen uit te putten. Een tweede verschilpunt is dat men geen premies moet betalen om van de uitkering te kunnen genieten. Mocht dit wel het geval zijn, zou praktisch geen enkele gefailleerde er beroep op kunnen doen¹⁴⁶.

Het toepassingsgebied van de faillissementsverzekering werd meermaals verruimd. Eerst stond het enkel open voor gefailleerde zelfstandigen, dit zijn zelfstandigen die persoonlijk failliet zijn verklaard (eenmanszaak), alsook zaakvoerders, bestuurders en werkende vennoten van een handelsvennootschap die failliet zijn verklaard, voor zover het niet gaat om een bedrijflijk faillisse-

ment. Vervolgens werden de personen die in een collectieve schuldenregeling zitten toegelaten. Op die manier kunnen ook de niet-handelaars, zoals zelfstandige helpers, landbouwers of beoefenaars van een vrij beroep er een beroep op doen, gezien zij niet failliet kunnen worden verklaard¹⁴⁷. Sinds 1 oktober 2012 is de verzekering nog verder uitgebreid, namelijk in bepaalde situaties van overmacht (natuurramp, vernieling van werkmateriaal, brand en allergie). Voortaan kan de verzekering ook meerdere keren aangevraagd worden, voor zover de toegekende periode niet meer dan 12 maanden bedraagt. Belangrijk – zeker voor de meest kwetsbaren, omdat zij de meeste moeite hebben met administratieve formaliteiten - is ook dat de aanvraagtermijn voortaan twee kwartalen in plaats van één kwartaal bedraagt¹⁴⁸.

De verzekering omvat het behoud van de rechten op gezinsbijslag en geneeskundige verzorging en een maandelijks uitkering, afgestemd op het minimumpensioen voor zelfstandigen, gedurende ten hoogste twaalf maanden tijdens de hele loopbaan als zelfstandige¹⁴⁹.

145 Koninklijk besluit van 18 november 1996 houdende invoering van een sociale verzekering ten gunste van zelfstandigen, in geval van faillissement, en van gelijkgestelde personen, met toepassing van de artikelen 29 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *Belgisch Staatsblad*, 13 december 1996.

146 Tussenstap (2013). *Opleidingscyclus voorkomen tot genezen. Het faillissement humaniseren*, p. 13-15.

147 Unizo-studiedienst (4 september 2008). *Van faillissementsverzekering tot overbruggingsrecht*.

148 Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) (9 november 2012). *Faillissementsverzekering*, <http://www.rsvz.be/nl/selfemployed/bankruptcyinsurance/index.htm>

149 <http://www.rsvz-inasti.fgov.be/nl/tools/numbers/bankruptcyallowance.htm>

De sociale verzekeringsfondsen dienen hun gefailleerde leden automatisch op de hoogte te brengen van de rechten die zij hebben op het vlak van de faillissementsverzekering. De briefwisseling die het sociaal verzekeringsfonds hierover verstuurt, komt echter altijd in handen van de curator die deze belangrijke informatie niet altijd of te laat doorstuurt naar de zelfstandige. Volgens de deelnemers aan het overleg is dit één van de oorzaken van de grote non take-up. Jaarlijks wordt er slechts in 8 à 10 % van de falingen een aanvraag ingediend¹⁵⁰. Een andere oorzaak is de onbekendheid van deze regeling voor vele zelfstandigen. Het residuair karakter van de faillissementsverzekering zet evenmin aan tot het indienen van een aanvraag; eerst moet men bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering aanvragen en wachten op de beslissing of men hiervoor in aanmerking komt, vervolgens misschien naar het OCMW stappen omdat de beslissing lang op zich laat wachten. Daarnaast draagt de faillissementsverzekering niet bij tot de opbouw van pensioenrechten en is ze beperkt in de tijd, in tegenstelling tot de werkloosheidsuitkering. Volgens de DG Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid is dit echter logisch: de zelfstandigen dragen niet bij tot de faillissementsverzekering en hun sociale bijdragen werden niet verhoogd bij invoering van deze uitkering of de verhoging van het bedrag; er zijn met andere woorden te weinig financiële middelen voorhanden om de rechten uit te breiden.

Volgens de deelnemers aan het overleg is een knelpunt van de huidige faillissementsverzekering dat ze enkel

soelaas biedt voor de zelfstandigen die daadwerkelijk failliet gaan door het aanbieden van een tijdelijk vervangingsinkomen. De faillissementsverzekering reikt dus geen oplossing aan wanneer iemand grote financiële moeilijkheden heeft, zonder failliet te zijn. Zelfstandigen die niet failliet gaan maar hun zelfstandige activiteit vóór hun vijftiende jaar als zelfstandige stopzetten, kunnen wel terugvallen op een werkloosheidsuitkering, op voorwaarde dat ze vóór hun zelfstandige activiteit voldoende lang als werknemer hebben gewerkt. Ze moeten dan hun vroegere prestaties als werknemer kunnen bewijzen. Die bewijslast en het kunnen aantonen dat de vroegere werkgever de ondernemer niet meer in dienst wil (dit is vereist indien er zelf ontslag is genomen), blijken in de praktijk de grote struikelblokken te zijn¹⁵¹. De verzekering zou tot slot een hindernis naar werk opwerpen: in tegenstelling tot werkzoekenden komen gefailleerde zelfstandigen niet in aanmerking voor tewerkstellingsmaatregelen; bovendien verliezen ze hun uitkering vanaf dat ze één dag gaan werken.

Actoren op het terrein zijn dan ook gewonnen voor een stopzettingsvergoeding voor zelfstandigen van wie het bedrijf niet langer levensvatbaar is. Dit zou een soort tijdelijke werkloosheidsuitkering zijn naar aanleiding van een gedwongen stopzetting vóór een faillissement of naar aanleiding van een faillissement. In het buitenland bestaan al dergelijke stelsels¹⁵².

150 Unizo-studiedienst, *op.cit.*

151 Lambrecht, Johan et al., *op.cit.*, p. 39-43.

152 *Ibid.*, p. 39-43.

Aanbevelingen

1. Voeren van een globaal en coherent beleid ter bestrijding van armoede bij werknemers

Het armoederisicocijfer bij arme werknemers is in België vrij laag in vergelijking met andere EU-landen. In absolute cijfers gaat het echter om een vrij grote groep. Onderzoek en signalen vanop het terrein wijzen bovendien uit dat het armoederisicocijfer het aantal arme werknemers onderschat.

Een efficiënte bestrijding van armoede bij werknemers is verbonden met een algemeen beleid ter voorkoming en bestrijding van armoede. Het vergt in het bijzonder een beleidsaanpak die mogelijkheden om voldoende arbeidsinkomsten voort te brengen op coherente wijze verbindt met kwaliteitsvolle arbeidsvoorwaarden en toegankelijke welzijnsvoorzieningen.

1.1. Creëren van meer kwaliteitsvolle jobs, in het bijzonder voor de meest kwetsbare werknemers

Het hoge armoederisico bij de volwassenen in een huishouden waar er geen of weinig betaald werk wordt verricht, laat vermoeden dat een job het beste middel is om uit de armoede te raken. In veel gevallen klopt dit ook. Maar bij een aantal werklozen zal hun armoedeproblematiek precies de hindernis vormen om snel een job op te nemen, en dient men eerst die hindernissen weg te werken. Voor hen is er dan nood aan een combinatie van de volgende elementen:

- meer jobcreatie: reeds voor de crisis waren er voor veel werklozen, en in het bijzonder voor laaggeschoolden, geen jobs beschikbaar die rekening hielden met hun kwalificaties en mogelijkheden. Het terugdringen van het vroegtijdig schoolverlaten en een groter en kwalitatiever aanbod aan trajectbegeleiding en opleiding zou moeten toelaten om de werklozen beter naar de openstaande vacatures te leiden. Daarnaast zou de overheid meer een voorbeeldrol kunnen vervullen op het vlak van jobcreatie voor kwetsbare personen. Ze kan ook de nodige stimuli geven aan werkgevers in de sociale en reguliere economie. Daarbij dient men er wel over te waken dat deze stimuli geen substitutie- of 'deadweight'-effecten creëren;
- kwaliteitsvolle arbeidsvoorwaarden of het perspectief om door te kunnen stromen naar een job met dergelijke voorwaarden: de tendens tot flexibilisering op de arbeidsmarkt is meestal negatief voor werknemers die al over lage tewerkstellingskansen beschikken. Jobs met kortdurige contracten of interimcontracten dienen een springplank te vormen naar vaste jobs, zodat ze bijdragen tot hun inkomenszekerheid. Deeltijdse jobs dienen een echte keuze te vormen voor de werknemers (meestal gaat het om vrouwen) en een (aanvullend) toereikend inkomen voor het gezin op te leveren. Deeltijdse werknemers dienen daarnaast voldoende geïnformeerd te worden over de impact van de deeltijdse arbeid op hun sociale rechten (werkloosheid, pensioen);
- aanpakken van discriminatie op de arbeidsmarkt, waar vooral mensen van niet-EU origine en oudere werknemers mee af te rekenen krijgen.

1.2. Voeren van een debat over een verhoging van de brutominimumlonen

Onder invloed van de 'make work pay'-benadering is de achterstand van de brutominimumlonen op de welvaartsevolutie vergroot. Die tendens is minder merkbaar bij de nettominimumlonen, als gevolg van (para) fiscale maatregelen die het netto-inkomen uit laagbetaalde jobs verhogen (werkbonus). Het is aangewezen om nu na te denken over een verhoging van de brutominimumlonen om:

- de sociale bijstands- en zekerheidsuitkeringen gevoelig te kunnen verhogen (zie ook transversaal deel), en zo ook de nodige afstand tussen deze uitkeringen en de minimumlonen kan bewaard worden. Die verhoging toepassen door een nieuwe en gevoelige optrekking van de werkbonus riskeert een lage loonval te creëren;
- de opbouw van sociale zekerheidsrechten van werknemers met lage lonen te versterken. Sociale zekerheidsuitkeringen worden namelijk berekend op basis van de brutolonen.

1.3. Garanderen van betaalbare en beschikbare publieke en sociale diensten

De Aanbeveling van de Europese Commissie inzake actieve inclusie hecht terecht veel belang aan publieke en sociale diensten (mobiliteit, kinderopvang, sociale huisvesting, gezondheidsdiensten ...) die een faciliterende rol kunnen spelen bij de overgang naar werk. In België blijkt echter dat voor kwetsbare personen de niet-beschikbaarheid, de kostprijs van deze diensten een belangrijker drempel vormen voor het aanvaarden van een job dan het inkomensverschil tussen een sociale uitkering en een voltijdse job. Een groter aanbod aan en betere financiële toegankelijkheid van deze diensten zal ook de bestaanszekerheid en het jobbehoud van werknemers die leven in een huishouden met beperkte inkomsten ten goede komen.

2. Informeren over en uitleggen van de hervormingen op het vlak van de werkloosheidsverzekering

- De uitbetalingsinstellingen de nodige middelen en instrumenten bezorgen opdat ze correcte en voor iedereen toegankelijke informatie kunnen verschaffen. De werkloosheidsreglementering wordt immers nog complexer als gevolg van de versterkte degressiviteit.

Dit kan tot een verkeerde berekening van bedragen en verkeerde informatie leiden, met rechtsonzekerheid en verlies van rechten als gevolg. Het wordt voor de uitbetalingsinstellingen ook moeilijker om de werklozen informatie te verstrekken over het verloop van uitkering voor de volgende maanden, terwijl zeker diegenen met een laag beschikbaar inkomen nood hebben aan een correcte inschatting van hun budget op korte termijn.

- Voldoende begeleidingsmogelijkheden voorzien voor gerechtigden op een inschakelingsuitkering, door de gewestelijke diensten en uitbetalingsinstellingen. De nieuwe procedure voor het zoekgedrag van gerechtigden op een inschakelingsuitkering voorziet dat de werklozen niet meer automatisch opgeroepen worden voor een opvolgingsgesprek bij de RVA, maar kunnen kiezen tussen zo'n gesprek en het opsturen van een RVA-formulier met vraag naar informatie over hun zoekinspanningen. Het valt te verwachten dat het zelf aanvragen van een gesprek, het vragen om hulp bij het invullen van het formulier, het correct invullen ervan en het verstaan van de draagwijdte van de vragen voor het behoud van rechten voor kwetsbare werklozen problematisch zijn.

3. Uitvoeren van een evaluatie naar de impact op armoede van de hervormingen van de werkloosheidsverzekering

De deelnemers betreuren dat de hervorming in uitvoering van het federaal regeerakkoord van 2011 niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een voorafgaande studie naar de mogelijke gevolgen op het vlak van armoede (armoedetoets), met participatie van verenigingen waar armen het woord nemen, andere verenigingen die strijden tegen armoede en sociale diensten die hen bijstaan. Ze menen daarnaast dat, ondanks de al uitgevoerde evaluaties, de vraag om een evaluatie naar de armoede-impact van het activeringsplan ter opvolging van het zoekgedrag van werklozen nog altijd pertinent is. Deze hervormingen hebben namelijk verstrekkende gevolgen voor de levensomstandigheden van de werklozen, in de eerste plaats van diegenen die al in armoede leven.

We zetten de belangrijkste elementen waarmee men volgens de deelnemers in deze evaluatie rekening mee zou moeten houden, hieronder op een rij.

Elementen voor de evaluatie van de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsbedragen

- De grote achterstand van de werkloosheidsuitkeringen ten aanzien van de welvaartsevolutie, ondanks het licht herstel na de invoering van het Generatiepact.
- De impact van de versterkte degressiviteit op de bescherming tegen armoede. Vóór de hervorming boden de minimale, maar ook maximale bedragen voor gezinshoofden en alleenstaanden in de 2^{de} vergoedingsperiode geen afdoende bescherming tegen armoede. De ingevoerde degressiviteit bij deze gezinscategorieën dreigt dit alleen maar te versterken: de lagere werkloosheidsbedragen zal hun toegang tot huisvesting en gezondheidszorg bemoeilijken, hun gezondheidsrisico's doen toenemen, hen mogelijks in een schuldenpiraal brengen ... Bovendien kan het de nodige energie wegnemen om stappen te zetten op zoek naar werk.
- De impact van de versterkte degressiviteit op de beschikbare middelen om de kosten te dragen die verbonden zijn met het zoeken naar werk (telefoon en internet, vervoer, kinderopvang ...).
- De impact van de versnelde degressiviteit voor samenwonenden, rekening houdend met de genderdimensie.

Elementen voor de evaluatie van de controle op onvrijwillige werkloosheid

- De impact van de wijziging van de twee criteria voor een passende dienstbetrekking: de langere afstand woon-/werkverkeer en de ingekorte termijn voor het behoud van beroepskeuze.
- De impact van het activeringsplan en de uitbreiding ervan naar nieuwe categorieën werklozen. Het activeringsplan heeft de bewijslast voor de toestand van onvrijwillige werkloosheid meer in de richting van de werkloze verschoven. De meest kwetsbaren lopen de grootste kans op sancties, omdat de opvolgingsprocedure te weinig rekening houdt met hun problematiek.
- De impact van de verstrenging van de toegangs- en toekenningsvoorwaarden van de inschakelingsuitkeringen op de socioprofessionele inschakeling en de leefomstandigheden. De nieuwe opvolgingsprocedures dreigt de inschakeling van maatschappelijk kwetsbare jongeren te bemoeilijken. Bovendien kan de beperking van de uitkering tot drie jaar en tot de leeftijd van 33 jaar de leefomstandigheden van

rechthebbenden verslechteren, wanneer ze bij het verlaten van het stelsel geen zicht hebben op een transitie naar een duurzame job.

Elementen voor de evaluatie van de toegang tot werkloosheid op basis van arbeid

De impact van de versoepeling van de toegang tot de werkloosheid en van de mogelijkheid om terug te keren naar de eerste vergoedingsperiode op personen met loopbanen gekenmerkt door een opvolging van kortstondige banen.

4. Garanderen van de bescherming tegen werkloosheid op federaal niveau

Het activeringsplan heeft ertoe geleid dat een deel gesanctioneerde werklozen bij het OCMW terechtkwam. De versterkte degressiviteit dreigt hetzelfde effect teweeg te brengen. In afwachting van een evaluatie over deze hervormingen, dienen de OCMW's de nodige middelen te ontvangen om het bijkomend aantal aanvragers op te vangen, zodat de sociale rechten van deze laatsten zo min mogelijk worden geschonden.

5. Garanderen van een minimuminkomen dat een menswaardig leven toelaat

Het leefloon laat niet toe om een menswaardig bestaan te leven. We herinneren eraan dat het bedrag van het leefloon lager is dan de armoederisicogrens en de budgetstandaard, ondanks de verhogingen die er in de loop der jaren geweest zijn, en de invoering van het welvaartsmechanisme.

6. Evalueren van de effecten van de voorwaardelijkheid van het leefloon en er een debat over voeren

- Opvoeren van de controle op onwettige interpretatie van voorwaarden inzake werkbereidheid (bijvoorbeeld OCMW's die automatisch leefloon weigeren aan gesanctioneerde werklozen).
- Verbeteren van de informatieverstrekking over de beroepsprocedures tegen sancties bij de hulp-

vragers, en voorzien in begeleiding in geval van beroep.

- Uitwerken van een eenvormig registratie-instrument van de sancties van leefloongerechtigden.
- Voeren van een kwantitatieve en kwalitatieve evaluatie van deze sancties, met participatie van de betrokken actoren op het terrein, mede op basis van dit registratie-instrument.

7. Voeren van een debat over het onderzoek naar de bestaansmiddelen voorafgaand aan de toekenning van het leefloon

- Een aantal elementen van de berekeningswijze – de verrekening van andere inkomsten in het huishouden, de vrijgestelde bedragen (kadastraal inkomen, spaargelden, bebouwde en onbebouwde onroerende goederen waarvoor zelfstandigen nog een lening hebben lopen ...) en de toegepaste fictieve rentevoeten om de bijdrage van spaargeld in de bestaansmiddelen te ramen – worden als onrechtvaardig beschouwd. Een evaluatie ervan, met de verschillende actoren, kan aangeven hoe de berekeningswijze dichter kan aansluiten bij de realiteit en moeilijke levenssituaties in rekening kan brengen.
- Sommige OCMW's zouden bijkomende voorwaarden opleggen ten aanzien van zelfstandigen, wat niet wettig is. Een vereniging die zelfstandigen in moeilijkheden begeleidt, is bereid om mee te werken aan de ontwikkeling van een instrument dat zou helpen om de werkelijke inkomsten van zelfstandigen te bepalen én voor administratieve vereenvoudiging zou zorgen.

8. Verder verbeteren van de OCMW-dienstverlening voor zelfstandigen

Uitbreiden van de samenwerkingsakkoorden met verenigingen die zelfstandigen in moeilijkheden begeleiden en opleidingen voor maatschappelijk werkers voorstellen die specifiek over deze doelgroep gaan. Zelfstandigen vinden immers moeilijk hun weg naar het OCMW en OCMW-maatschappelijk werkers zijn soms weinig vertrouwd met hun problematiek.

9. Voeren van een debat over de uitbreiding van de faillissementsverzekering tot een stopzettingsvergoeding

- Meer inzetten op het voorkomen van faillissementen, wat al begint bij het voorzien in hulp bij het starten van een zaak. De inspanningen van de gewesten, waarop tijdens het overleg niet dieper werd ingegaan, dienen op dit vlak voortgezet te worden.
- De faillissementsverzekering biedt geen soelaas aan de zelfstandigen van wie het bedrijf niet langer

levensvatbaar is, maar die niet op de faillissementsverzekering of op de werkloosheidsverzekering een beroep kunnen doen voor een tijdelijk vervangingsinkomen. De vraag stelt zich of deze zelfstandigen en de gefailleerde zelfstandigen niet gedekt kunnen worden door één uitkering, een soort stopzettingsvergoeding, die zou fungeren als een tijdelijke werkloosheidsuitkering. Omwille van het behoud van het evenwicht van het sociaal statuut voor zelfstandigen, dient een debat over een dergelijke vergoeding ook de financiering ervan te behandelen.

Lijst van deelnemers

Overleggroep

- ACLVB - Federale Studiedienst / CGSLB – Service d'études fédéral
- ACV – Werkzoekendenwerking / CSC - Travailleurs sans emploi
- ACV Studiedienst - CSC Service d'études
- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- CAW Oost-Vlaanderen
- Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion
- Equipes populaires
- Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijk werkers
- Fédération des Centres de Services Sociaux
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS (FéWASC)
- Le Forem
- Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté
- Front commun des SDF
- Gezinsbond
- Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen / Institut pour l'Egalité des Femmes et des Hommes
- La Rochelle
- Luttes Solidarités Travail
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Netwerk tegen Armoede
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale
- POD Maatschappelijke integratie / SPP Intégration sociale

- Relais Social du Pays de Liège
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen
- VDAB
- Vierdewereldgroep - Mensen voor mensen vzw
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) - afdeling maatschappelijke integratie en werk
- Vlaamse Ouderenraad
- vzw Wieder
- Welzijnsschakels

Bilaterale contacten

- ABVV Vorming en Actie voor werklozen
- De Lege Portemonnees
- l'aDAS – Défense des Allocataires Sociaux
- RVA – Directie Werkloosheidsreglementering en Geschillen

Traject 3

Opgetekend op 22 februari 2013

Een gescheiden vrouw van 54 jaar, met een beperking, woont opnieuw samen met een partner. Ze huren op de privé-markt.

Rond haar dertigste krijgt ze problemen aan haar rug en moet ze geopereerd worden. Werken valt haar zwaar en ook huishoudelijke taken lukken niet meer. Daarbovenop kampt ze met psychische problemen. Ze is genoodzaakt te stoppen met werken, wat ze moeilijk kan aanvaarden.

Ze scheidt van haar echtgenoot en komt alleen te staan. Bij het OCMW komt ze terecht bij *een hele goede begeleidster*. Ze heeft recht op een leefloon. *Eigenlijk is het heel moeilijk rond te komen met dat inkomen. Als je er alleen voor staat en je moet een nieuw leven beginnen, echt waar, niet van de poes, daardoor ben ik in de armoede gesukkeld.*

Met ondersteuning van het OCMW zet ze de noodzakelijke stappen om een tegemoetkoming voor personen met een handicap aan te vragen. *En die papieren raken maar niet in orde. Het is van hier naar daar, naar ginder. Het is daar gaan informeren, weer opnieuw, opnieuw nieuwe papieren. En de mensen die constant zo'n papieren krijgen, zeggen zelf ook van 'we weten het niet'. Het had veel duidelijker moeten zijn.*

Ondertussen kan ze ook rekenen op financiële ondersteuning van het OCMW dat tussenkomst in haar medische kosten, zolang ze in therapie is. *Van het moment dat ik zei, in overleg met de psycholoog, 'ik ben beter', zei het OCMW 'ja maar nu moet je het zelf betalen'. Dus eigenlijk werd ik verplicht om in de psychiatrie te blijven om een inkomen te hebben. Dat klopte wel niet.*

Ze leert een andere man kennen en ze gaan samenwonen. Ze verliest haar tegemoetkoming. *Toen ik getrouwd was, kreeg ik geen inkomen omdat ik getrouwd was, dan een periode wel en nu krijg ik weer geen. Dat is zo van: Wie ben ik dan nog? Wat schiet er nu nog over van mij als persoon? Ben ik nu weer een numerootje dat blij mag zijn dat het zijn hand mag open doen? Dat geeft geen aangenaam gevoel voor mezelf. ... Op de arbeidsmarkt gaat het niet meer, dus ja ... Ik wist wel, als ik ga samenwonen, krijg ik niks meer, maar uiteindelijk ja, moet je keuzes maken.*

Ze maakt gebruik van het sociale derdebetalerssysteem bij de huisarts maar vindt dat het mondigheid vergt om het te vragen. *Het is dan zo alsof ik in een kastje zit en nu moet ik dat deurtje daarvoor openzetten. Dat geeft me geen goed gevoel. Aan de andere kant is het ook wel gemakkelijk. Je komt hetzelfde uit als wanneer je naar de ziekenkas gaat met je briefje. Maar als je in een situatie zit van 'die 20 euro heb ik nu echt wel nodig om rond te komen', verplicht die u wel van het van de eerste keer te vragen. Het is moeilijk om medische kosten voor te schieten.*

Onlangs is ze veranderd van mutualiteit omdat ze het gevoel had dat ze op haar neerkeken als psychiatrische patiënt. Nu is ze zeer tevreden over haar contact met de sociale dienst. *Dat is een gigantisch verschil. Als ik nu ga, is het van: 'Zet je, we gaan dat samen bekijken, welke papieren heb je?' De ondersteuning is helemaal anders en dat is een groot voordeel, dat je zo weet: nu moet je dat doen, dan dat. Van een gevoel te hebben dat er iemand achter je staat, die je kan helpen, want eigenlijk weet je soms niet meer waar je moet beginnen.*