

De impact van de werkloosheidshervorming: een opstap naar de arbeidsmarkt of een weg naar sociale onderbescherming?

Termote, H. (2013). Sociale bescherming voor wie geen werk heeft. In Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting & Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding. *Verslag 2012-2013. Sociale bescherming en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie* (pp. 30-59). Brussel.

Zal de werkloosheidshervorming de meest kwetsbaren aanzetten tot het zoeken en vinden van een job of zal het hun bestaansonzekerheid en armoede verhogen, met een hoger beroep op OCMW-hulp als bijkomend effect? Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting reikt in zijn jongste verslag elementen aan om deze vraag te beantwoorden, vertrekkende van concrete ervaringen op het terrein. Het daadwerkelijk recht op sociale bescherming als invalshoek staat daarbij voorop.

Context

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (hierna het Steunpunt genoemd) publiceerde eind 2013 zijn zevende tweejaarlijks verslag.¹ Zoals de voorgaande, draagt ook dit verslag bij tot de evaluatie van de effectieve uitoefening van de grondrechten die door armoede op de proef worden gesteld. Het formuleert eveneens aanbevelingen voor de verschillende overheden teneinde de voorwaarden voor de uitoefening van de grondrechten te herstellen. Het is zoals altijd ook het resultaat van een dialoogproces waar erg veel actoren uit diverse hoek aan participeren. Daarbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de inbreng van de meest kwetsbare mensen.

Deze keer was het thema het fundamenteel recht op sociale bescherming, te weten de sociale zekerheid en de sociale bijstand. De keuze voor dit onderwerp ligt vervat in het wettelijke samenwerkingsakkoord waarmee het Steunpunt is opgericht: “*de sociale zekerheid is prioritair voor het behoud van de sociale samenhang en voor het voorkomen van bestaansonzekerheid, armoede en sociale ongelijkheid en voor de menselijke emancipatie*”.²

Het verslag bestaat uit een aantal thematische hoofdstukken waarbij de focus ligt op de sociale bescherming voor bepaalde groepen (respectievelijk werklozen, zieken en personen met een handicap, gepensioneerden, en kinderen en hun gezin). Dit wordt voorafgegaan door een deel waarin transversale kwesties worden besproken: vraagstukken die een belangrijke uitdaging vormen in meerdere sociale beschermingsstelsels of voor het globale systeem. Dit artikel inspireert zich vooral op het hoofdstuk rond werkloosheid. Twee sociale beschermingsstelsels die erin aan bod komen, de

leefloonuitkering en de faillissementsuitkering voor zelfstandigen, worden hier niet behandeld. Er wordt ook geput uit een nota van het Steunpunt over de impact van de versterkte degressiviteit op armoede.³

De werkloosheidshervorming in een notendop

Een van de speerpunten in de werkloosheidshervorming, voorzien in het federaal regeerakkoord van 2011, is de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsvergoedingen. Deze maatregel voert nu ook voor de gezinshoofden en alleenstaanden in de tweede vergoedingsperiode een degressiviteit in en laat hen in de derde periode terugvallen op een forfaitair bedrag gelijk aan de minimumwerkloosheidsuitkering. De verlaging van de uitkeringen verloopt daarbij fasegewijs, waarbij de duur van de fases afhankelijk is van het aantal jaar beroepsverleden. De degressiviteit bij de samenwonenden in de tweede periode treedt een maand sneller in. En in de eerste vergoedingsperiode worden de bedragen tijdens de eerste drie maanden voor alle gezinscategorieën verhoogd.

Een andere belangrijke maatregel is de verstrenging van de voorwaarden voor de toekenning en het behoud van de inschakelingsuitkeringen, vroeger wachttijd uitkeringen genoemd. Voor de schoolverlaters wordt de beroepsinschakelingstijd (vroeger: wachttijd) verlengd van negen naar twaalf maanden. Er wordt een activeringsprocedure ingevoerd tijdens deze periode, opgevolgd door de RVA, met uitstel van het recht op een inschakelingsuitkering in geval van een negatieve evaluatie. De activeringsprocedure van toepassing voor werklozen die een uitkering ontvangen op basis van arbeidsprestaties (in wat volgt: 'DISPO') is niet langer van toepassing eens men een inschakelingsuitkering ontvangt. Er wordt voorzien in een specifieke procedure met vervroegde en regelmatigere opvolgingstermijnen, een cyclus van twee in plaats van drie evaluatiegesprekken en strengere sancties. De uitkering wordt, behoudens uitzonderingen, beperkt tot drie jaar, met een laatste aanvraag op 30 jaar.

Daarnaast wordt het toepassingsgebied van de 'DISPO'-procedure verruimd naar oudere werknemers. In 2013 werd de leeftijd voor controle opgetrokken naar 55 jaar, in 2016 wordt dit 58 jaar. Eens

de gewesten zelf zullen instaan voor de uitvoering van het activeringsplan, kunnen ze beslissen om ouderen tot 60 jaar op te volgen.⁴ Personen met een arbeidsongeschiktheid van minstens 33% zijn niet langer vrijgesteld van controle.

Er worden tevens twee criteria van de passende dienstbetrekking aangepast. De afstand tussen werk- en woonplaats waaronder een werkloze een werkaanbod mag weigeren, wordt opgetrokken van 25 naar 60 kilometer. Daarnaast is er een inkorting van de termijnen waarin een werkaanbod dient overeen te stemmen met het diploma of beroep, met striktere voorwaarden voor wie jonger is dan 30 of een beroepsverleden heeft van minder dan vijf jaar.

Tot slot vermelden we dat de toegang tot de uitkeringen op basis van arbeid versoepeld is door het verlengen van de referentieperiode binnen de welke arbeidsprestaties dienen geleverd te worden. Wie jonger is dan 36 dient voortaan bijvoorbeeld 12 maanden voltijdse arbeid te bewijzen in de laatste 21 maanden in plaats van vroeger 18 maanden. Voor de werklozen die zich in de tweede of derde werkloosheidsperiode bevinden, is de terugkeer naar de eerste vergoedingsperiode versoepeld door het invoeren van een referentieperiode. Wie 12 maanden voltijs gewerkt heeft in de laatste 18 maanden, kan nu terugkeren naar de eerste periode.

De werkloosheidshervorming als onderdeel van een 'enge' activeringsbenadering

Men zou kunnen stellen dat de werkloosheidsverzekering in zekere zin altijd activerend is geweest: de regelgeving in de werkloosheidsverzekering was er van meet af aan enigszins op gericht de tewerkstelling te bevorderen. Dit strookt met het verzekeringsprincipe in de sociale zekerheid dat stelt dat de uitkeringsgerechtigden de kans op het oplopen en het blijven voortduren van de sociale risico's dienen te beperken. Maar vanaf de jaren '90 krijgt de sociale zekerheid, in de eerste plaats het werkloosheidsstelsel, uitdrukkelijk een activeringsfunctie toebedeeld. De werkloosheidsreglementering dient veel meer dan vroeger de (potentieel) gerechtigden er toe aan te zetten om hun

zoekinspanningen naar een job op te drijven en langdurig werklozen opnieuw inzetbaar te maken op de arbeidsmarkt, door intensievere begeleiding, opleiding maar ook door een strikter controlebeleid. Deze visie zit al vervat in de eerste jaren van de Europese werkgelegenheidsstrategie. In het nieuwe decennium maakt de Lissabonstrategie duidelijk dat een 'activerende' sociale bescherming het werkgelegenheids- en macro-economisch beleid ondersteunt: de verhoogde inzetbaarheid van de werklozen helpt de doelstellingen inzake de verhoging van de werkgelegenheidsgraad te bereiken en de flexibel wordende jobs in te vullen. Laatstgenoemde maatregelen worden nodig geacht om de groei te vrijwaren en de kosten van de oplopende pensioenuitgaven als gevolg van de vergrijzing op te vangen. De EU Strategie 2020 zet dit beleid verder, maar schenkt meer aandacht aan de kwaliteit van jobs en sociale behoeften (Prival, 2013).

In de Belgische werkloosheidsreglementering komt de nieuwe benadering voor het eerst sterk tot uiting in de versterkte activeringsaanpak van 2004. Belangrijk onderdeel hiervan is de vermelde 'DISPO', met de invoering van een regelmatige controle door de RVA van alle langdurig werklozen. Deze procedure is ingebed in een samenwerkingsakkoord tussen de RVA en de gewestelijke diensten over de actieve begeleiding van werklozen. In vergelijking met vorige samenwerkingsakkoorden is de nieuwigheid dat de overdracht ('transmissie') van gegevens over de acties van werklozen voortaan elektronisch gebeurt. De gewesten engageren zich om te voorzien in een recht op begeleiding van de werklozen vooraleer ze opgeroepen worden door de RVA.

Voor vele terreinorganisaties vormt deze activeringsaanpak de illustratie van een beleid met een te enge en eenzijdige focus op het individuele gedrag als oorzaak van werkloosheid. Dit culpabiliseert niet enkel de werkloze, het tekort aan (kwaliteitsvolle) jobs raakt zo ook op de achtergrond. Uit een evaluatie blijkt dat de 'DISPO' enkel in regio's met een toereikend aanbod aan jobs werklozen aanzet tot meer zoekinspanningen (Cockx, Dejemepe, & Van der Linden, 2011). Het bredere activeringsplan, inclusief de transmissies tussen gewesten en RVA, houdt daarnaast te weinig rekening met situaties die het zoeken en aanvaarden van werk bemoeilijken: onbeschikbaarheid en onbetaalbaarheid van kinderopvang, vervoer of zorg voor inwonende

familieleden; ontmoediging door eerdere vruchteloze stappen naar werk; moeilijkheden om administratieve formulieren te begrijpen; problemen op andere levensdomeinen (huisvesting, gezinssituatie, gezondheid, en dergelijke). Bij mensen in armoede komen verschillende van deze problemen meestal tegelijk voor. Verschillende actoren signaleren al lang dat de sancties in het kader van de versterkte activering in de eerste plaats de meest kwetsbare werklozen treffen. Deze sancties zijn contraproductief omdat ze hen verder in de armoede duwen. Zij hebben nood aan langdurige trajecten met oog voor de bredere welzijnsproblematiek. Sedert enkele jaren is de VDAB begonnen met het opzetten van dergelijke trajecten, de zogenaamde werk- en welzijnstrajecten. Op lokaal vlak worden soms afspraken tussen de RVA en de VDAB gemaakt om de werklozen tijdelijk vrij te stellen van 'DISPO' terwijl deze trajecten lopen.

De werkloosheidshervorming, voorzien in het federaal regeerakkoord van 2012, beoogt eveneens een snelle (her)inschakeling op de arbeidsmarkt en volgt dus dezelfde filosofie. Het inzetten van de uitkeringsbedragen als activeringsinstrument houdt daarbij een wijziging van beleidskoers in. In de nasleep van de oliecrisis werden de werkloosheidsuitkeringen degressiever voor alleenstaanden en – vooral – samenwonenden, maar dat was in de eerste plaats omwille van budgettaire redenen. In de decennia nadien werden de bedragen geleidelijk opnieuw opgewaardeerd. Door de invoering van het wettelijk mechanisme voor de aanpassing van de sociale uitkeringen⁵ zijn de minima, forfaits, loonplafonds en vervangingspercentages zelfs meermaals verhoogd (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 2014).

De werkloosheidshervorming: een herstel van het verzekeringskarakter?

Volgens de beleidsvoerders zou de werkloosheidshervorming tevens het verzekeringsprincipe in het werkloosheidsregime versterken. Gekoppeld aan de degressiviteit, betekent dit dat ze veronderstellen dat werklozen meer verantwoordelijk worden voor hun eigen toestand naarmate dit sociaal risico vordert met de tijd. Maar in de realiteit merken we dat er eerder sprake is van het volgende verband: naarmate de duur van de werkloosheid toeneemt, wordt het moeilijker een werkloze te plaatsen,

onafhankelijk van zijn of haar zoekinspanningen (Spinnewijn, 2012). De oorzaak voor langdurige werkloosheid ligt namelijk vaak bij een geheel van factoren die de verantwoordelijkheid van het individu overstijgen. 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. Meer dan kortdurig werklozen, kampen ze daarnaast met problemen op andere maatschappelijke domeinen.

Bij de inschakelingsuitkering klinkt het inroepen van het verzekeringsprincipe als argument voor de hervormingen op het eerste zicht aannemelijker. Gerechtigden die nog niet hebben bijgedragen kunnen toetreden tot dit stelsel, iets wat haaks lijkt te staan op de verzekeringslogica. Maar dit argument gaat ten eerste voorbij aan de historische evolutie van het recht op uitkeringen na studies. Oorspronkelijk waren de wachttuitkeringen enkel bedoeld voor wie een studie had gevolgd die in principe direct naar een beroep leidde. Om er voor te zorgen dat ze op de arbeidsmarkt bleven, kende men in afwachting een uitkering toe na het doorlopen van een wachttijd. Gaandeweg werd de doelgroep uitgebreid naar jongeren die hogere studies hadden gevolgd. Deze beleidskeuze valt te begrijpen tegen de achtergrond van een sociologische evolutie (meer jongeren die langere studies volgen), maar was nog meer het logisch gevolg van de verstrenging van de toelaatbaarheid op basis van arbeidsprestaties (Delvaux, 1994). Ten tweede is de werkloosheidsverzekering een sociale verzekering. Vanaf de jaren '80, en het structureel worden van de jongerenwerkloosheid, heeft de inschakelingsuitkering die rol nadrukkelijk opgenomen. Jongeren die samenwonen met hun ouders kunnen met dit inkomen de situatie wat menswaardiger maken, indien het om financieel kwetsbare gezinnen gaat. De inschakelingsuitkering biedt ook een zekere bescherming tegen de toegenomen flexibilisering van jobs (deeltijdse jobs, korte contracten van bepaalde duur, interimcontracten), iets waar jongere leeftijdscategorieën hoe langer hoe meer mee te maken krijgen. Vele schoolverlaters blijven bijgevolg 'hangen' in het statuut van wachttuitkering, zelfs al hebben ze al bijgedragen tot de werkloosheidsverzekering door het uitvoeren van één of verschillende jobs. Het ouder wordende leeftijdsprofiel van de rechthebbenden met een inschakelingsuitkering

illustreert deze evolutie. De 'oudere' werklozen in dit statuut zullen vaak ook geen beroep kunnen doen op familiale solidariteit.

Effectiviteit van de hervorming

Complexiteit

Zelfs wanneer men de overgangsmaatregelen van de nieuwe degressiviteitsregeling buiten beschouwing laat, gaat het bedrag van de werkloosheidsuitkering meer schommelen dan onder de oude regelgeving. Vooral de vermeerdering van het aantal fases zorgt hiervoor, in combinatie met de voorwaarden die bepalen welke groepen worden vrijgesteld van de regeling (beroepsverleden van minimum 20 jaar, opgetrokken tot 25 in 2017; blijvende arbeidsongeschiktheid van 33 %; leeftijd van minimum 55 jaar). De werkloosheidsreglementering, die al als erg complex wordt gevoeld, wordt op die manier nog ondoorzichtiger. Voor de uitbetalingsinstellingen zal het in bepaalde gevallen erg moeilijk worden om de gerechtigden correct te informeren over de bedragen die hij de volgende maanden zal ontvangen. Nochtans behoort dit tot hun informatieplicht, vastgelegd in het Handvest voor de Sociaal Verzekerde. De meest kwetsbaren hebben nochtans nood aan een zo exact mogelijke inschatting van hun beperkt inkomen om te bepalen welke noden ze prioritair kunnen lenigen of om uitstel van betalingen of schulden te kunnen aanvragen.

'DISPO-jongeren' dreigt eveneens de complexiteit te vergroten. De RVA bezorgt de betrokkenen een formulier met vragen over hun voorbije zoekinspanningen. Tenzij ze schriftelijk laten weten dat ze een gesprek wensen, dienen ze dit formulier ingevuld terug te bezorgen. Voor kwetsbare werklozen kan het correct invullen van de formulieren problematisch zijn. De stap zetten om hulp hierbij te vragen, is voor hen niet evident. De vereiste dat een gesprek met de RVA schriftelijk moet aangevraagd worden, houdt ook een drempel in.

Arbeidsparticipatie

Een voorafgaandelijke impactstudie van de werkloosheidshervorming op de arbeidsmarktparticipatie werd er niet uitgevoerd. Uit verschillende

internationale, empirische studies zou blijken dat zowel het uitkeringsniveau als de potentiële uitkeringsduur een negatief effect hebben op de werkloosheidsduur. Over de orde van grootte van de negatieve effecten is er evenwel geen eensgezindheid. Ook op de basislogica waarop dalende of uitdovende uitkeringen steunen, zijn er heel wat bedenkingen geformuleerd. Die logica gaat er van uit dat werklozen zullen anticiperen op de toekomstige vermindering van uitkeringen door intensiever werk te zoeken en mogelijk al een job te vinden voordat de daling optreedt. De behoefte aan inkomenszekerheid, en aan hogere uitkeringen, zou dan vooral bij de aanvang van de werkloosheid optreden. Eén van de belangrijkste opwerpingen is dat deze stelling voorbijgaat aan de verschillende jobkansen van de populatie werklozen (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 2014). En zoals eerder gesteld, zijn die kansen voor langdurige, kwetsbare werklozen gering.

Andere studies wijzen dan weer op het belang van genereuze werkloosheidsuitkeringen. Op basis van een vergelijkend onderzoek tussen dertien EU-landen kwamen Nicaise, Groenez, Adelman, Roberts en Middleton (2003) tot enkele belangrijke, en soms opmerkelijke vaststellingen. Hoge en langdurige werkloosheidsuitkeringen gaan vooreerst samen met een klein aandeel van de bevolking dat in onderbescherming leeft.⁶ Hogere werkloosheidsuitkeringen moedigen ten tweede mensen ook aan om werk te zoeken en aan te nemen, iets wat ingaat tegen het gangbare discours over werkloosheidsvallen. Volgens de onderzoekers ligt dat aan het feit dat milde werkloosheidsuitkeringen mensen (financieel) in staat stellen om meer te investeren in de zoektocht naar werk. Ten derde geldt dat hoe meer er per werkloze wordt uitgegeven aan activerend arbeidsmarktbeleid, hoe meer mensen er in onderbescherming leven. Dit komt door een samenspel van factoren: de lage kwaliteit van activeringsprogramma's (programma's gaan samen met lage lonen, deeltijdse en kortstondige tewerkstelling) en het feit dat ze de reguliere arbeidsvoorwaarden ondermijnen, sancties en schorsingen die tot uitsluiting leiden, het afschrikkend effect van opgelegde voorwaarden op potentiële gerechtigden, en meeruitgaven voor activering die ten koste gaan van andere sociale uitgaven die bijdragen tot meer sociale bescherming. De studie heeft betrekking op gegevens uit de periode 1993-1997, vóór

de humanisering van sommige sancties in de Belgische werkloosheidsreglementering maar ook vóór de intrede van de versterkte activeringsaanpak, die precies de nadruk legt op een grotere voorwaardelijkheid bij de toekenning van uitkeringen.

De bevindingen van dit onderzoek liggen in de lijn van analyses verzameld tijdens het overleg en op het terrein. De werkloosheidsbedragen van vóór de hervorming lieten financieel kwetsbare huishoudens al moeilijk toe om de kosten te dragen voor de zogenaamde randvoorwaarden, factoren die het zoeken of het traject naar werk faciliteren: gebruik van communicatiemiddelen (telefoon, internet, post), vervoer, kinderopvang, enzovoort. De tegemoetkomingen om deze kosten te drukken, zijn niet altijd toereikend voor de meest kwetsbaren. Het gebeurt ook dat de informatie hierover hen niet bereikt, of dat het aanbod niet beschikbaar is. Alleenstaande ouders, van wie het merendeel vrouw is, hebben in het bijzonder nood aan betaalbare randvoorwaarden. Hun armoederisico is veel hoger dan bij andere gezinstypes, en onder meer de onbeschikbaarheid van betaalbare kinderopvang zorgt er voor dat hun werkintensiteit erg laag is (Defever, Van Lancker, Hufkens, Mortelmans, & Cantillon, 2013). De verlaging van de werkloosheidsuitkeringen en stopzetting van de inschakelingsuitkeringen zal hun arbeidsparticipatie dus eerder belemmeren. Het optrekken van de woon-/werkafstand als criterium van passende dienstbetrekking is evenmin genderneutraal. Het recht op een gezinsleven komt zo in het gedrang, in het bijzonder dat van alleenstaande gezinnen. Een langere verplaatsing naar het werk ontmoedigt in het algemeen de arbeidsparticipatie van vrouwen, gezien zij veel vaker dan mannen een niet-lineair verplaatsingsgedrag vertonen tussen de woon- en werkplaats (lees: zij brengen meestal de kinderen naar school en halen hen af).

Tenzij men voldoende rekening houdt met de lage tewerkstellingskansen valt het te verwachten dat de verruiming van de 'DISPO' naar oudere werklozen tot een verdere toename van het aantal gesanctioneerden zal leiden. Voor de personen met een arbeidsongeschiktheid van minstens 33% geldt bijkomend dat men hun specifieke problematiek voor ogen moet houden. De nieuwe en verstrengde voorwaarden om het recht op een inschakelingsuitkering te openen en te behouden lijken de arbeidsinschakeling van de meest kwetsbaren enkel uit

te stellen. Mogelijk trekt een deel onder hen zich zelfs terug van de officiële arbeidsmarkt wat haaks staat op de inspanningen van de VDAB ten aanzien van moeilijk bereikbare jongeren. De versoepeling van de toegangsvoorwaarden op basis van arbeid komt enigszins tegemoet aan wie nu niet tot dit stelsel kan toetreden door tijdelijke en/of deeltijdse contracten. Maar de toegangsvoorwaarden blijven vrij streng, en zullen bijgevolg niet de verwachte nadelige effecten van de striktere voorwaarden voor het recht op een inschakelingsuitkering compenseren.

De sluiting van 43 VDAB-werkwinkels dreigt de financiële en niet-financiële hindernissen bij de zoektocht naar werk nog te verhogen. Dit geldt zeker voor de kansengroepen, gezien zij de grootste gebruikers zijn van de werkwinkels. Een deel onder hen zal dus een langere afstand moeten afleggen om deze lokale dienst te bereiken. Een van de kenmerken van de mobiliteitsproblematiek bij mensen in armoede is echter dat ze niet gemakkelijk hun nabije omgeving verlaten. Door de besparingen zouden bovendien niet alle werkwinkels nog gratis Lijnkaarten ter beschikking stellen ten voordele van werkzoekenden met financiële problemen. Het verminderd aanbod aan werkwinkels zou gecompenseerd worden door meer in te zetten op digitale dienstverlening. Heel wat mensen in armoede beschikken evenwel niet over een computer of internetaansluiting thuis noch over de nodige digitale vaardigheden, terwijl werkwinkels precies de digitale toegang van werkzoekenden trachten te bevorderen (Netwerk tegen Armoede, 2013).

Uitstroom naar kwaliteitsvolle jobs

Vanuit armoedeoogpunt is het ook belangrijk te weten naar welk soort jobs werklozen uitstromen. Een job met preciaire arbeidsvoorwaarden (laag loon en geen perspectief op beter loon, kortdurig contract, kleine deeltijdse job, atypische arbeidsduurregeling, weinig of geen opleidingsmogelijkheden, enzovoort) biedt immers geen garantie om structureel uit armoede te raken. De loopbaan van mensen in armoede wordt juist gekenmerkt door een aaneenschakeling van preciaire jobs, afgewisseld met periodes zonder werk. Preciaire arbeidsvoorwaarden zorgen evenwel niet noodzakelijk voor armoede onder werknemers. Dit fenomeen

is namelijk verbonden met de onmogelijkheid om voldoende arbeidsinkomsten voort te brengen op gezinsniveau. De meeste Belgen met bijvoorbeeld lage lonen leven in een huishouden met één of meerdere andere leden die een inkomen uit arbeid halen (Marx, Verbist, Vandenbroucke, Bogaerts, & Vanhille, 2009). Dit is meteen één van de redenen waarom België goed scoort op de indicator die het aantal werkende armen meet (3,5%). Maar het gaat hier om slechts één, financiële maatstaf die dit fenomeen niet volledig kan weergeven. De materiële deprivatie⁷ onder werknemers ligt bijvoorbeeld hoger (6,6 %). En in absolute aantallen zouden er toch zo'n 180 000 à 220 000 werkende armen zijn. Preciaire arbeidsvoorwaarden vormen niettemin een determinerende factor voor werkende armoede. Het feit dat het armoederisico beduidend hoger ligt voor deeltijdse en tijdelijke werknemers in vergelijking met respectievelijk voltijdsen en werknemers met een contract van onbepaalde duur illustreert dit.

Zoals reeds aangegeven beschikken werklozen die in een financieel kwetsbaar gezin leven vaak niet over de materiële, maar ook niet-materiële (zie hierna) middelen om hun zoekinspanningen op te drijven. Wellicht zal de grotere voorwaardelijkheid van de werkloosheids- en inschakelingsuitkeringen eerder sommige werklozen uit een – iets – beter bemiddeld huishouden hiertoe aanzetten. Mogelijk stellen zij dan hun verwachtingen op het vlak van jobkwaliteit naar onderen bij. Dit verhoogt de kans dat ze de nieuwe baan na korte tijd (dienen te) verlaten. Maar het werkt ook de overkwalificatie in de hand, een fenomeen dat op zijn beurt de jobkansen van lager geschoolden vermindert of deze laatsten naar minder aantrekkelijke jobs drijft (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2013). Een studie naar de impact van 'DISPO' levert indicaties dat gesanctioneerden in een minder kwaliteitsvolle job terecht komen dan personen die niet onder deze activeringsprocedure vallen of een ander type sanctie oplopen (Heylen, Bollens, Ceniccola, & Vanheerswynghels, 2009).

Levensomstandigheden en maatschappelijke participatie,

Een verlies van uitkering, als gevolg van de versterkte degressiviteit, de stopzetting van de

inschakelingsuitkeringen of sancties door de verstrengde voorwaarden, heeft voor werklozen uit een maatschappelijk kwetsbaar gezin een impact op hun algehele levensomstandigheden. Zij zullen (nog) meer problemen ondervinden om bijvoorbeeld hun woon- 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 bedragen dreigen hen daarnaast in een schuldenpiraal te brengen. De onzekerheid van de toekomstige uitkeringen in het kader van de nieuwe degressiviteitsregeling, is evenmin bevorderlijk om schuldeisers inschikkelijker te maken. De lagere vergoedingen zullen voor hen met andere woorden een verlies van middelen, tijd en energie betekenen, iets wat ook ten koste zal gaan van hun traject naar werk.

Door het inkomstenverlies wordt ook de participatie aan sociale en culturele activiteiten bemoeilijkt. Deelname aan deze activiteiten zet nochtans een rem op sociaal isolement en laat toe om ondersteuning te vinden. Indirect bevordert deze participatie ook de jobkansen: men vergroot zijn informeel netwerk en ontwikkelt zijn sociale competenties.

Met behulp van het microsimulatiemodel MIMOSIS zijn de effecten van de versterkte degressiviteit op de financiële vallen en de inkomenspositie van werklozen gesimuleerd door de FOD Sociale Zekerheid en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, mede op vraag van het Steunpunt (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 2014). 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 34,7% bedragen, in plaats van 19,9% vóór de hervorming. De verhoogde armoederisico's worden opgetekend voor alle gezinscategorieën. De toename is echter vooral opvallend voor de alleenstaanden: na 61 maanden bedraagt die 71,9%, een stijging van 60,2 procentpunten. Voor gezinshoofden bedraagt de stijging 'slechts' 7,6 procentpunten (naar 66,7%), maar vóór de hervorming lag hun armoederisico al erg hoog. Het armoederisico bij samenwonenden neemt 1,6 procentpunt toe (naar 17,1%), en is heel wat lager dan de andere gezinscategorieën. Een grote groep van alleenstaande werklozen blijkt over een inkomen te beschikken die tussen 50%

en 70% van de gebruikte mediaan ligt. Als gevolg van de hervorming komen zij onder de 60%-armoederisicogrens terecht. Wat geslacht betreft, valt op dat de stijging na hervorming meer uitgesproken is voor de mannen dan voor de vrouwen. De drie gewesten kenmerken zich door eenzelfde evolutie: net als vóór de hervorming verhoogt het armoederisico met de werkloosheidsduur, maar de toename is een stuk sterker. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest begint en eindigt niet enkel met het hoogste cijfer, maar kent ook de grootste toename met de werkloosheidsduur. Mogelijke verklaring hiervoor is dat dit Gewest een groter aandeel werklozen met het statuut van gezinshoofden en alleenstaanden bevat. In het Vlaams Gewest vordert de toename na hervorming iets trager met de werkloosheidsduur in vergelijking met het Waals Gewest. Na 61 maanden komt het armoederisico er op 30,1%.

Deze simulatie, hoe waardevol ze ook is, levert slechts een partiële indicatie op van de impact op de sociale situatie. Andere kwantitatieve indicatoren, maar zeker ook bijkomende kwalitatieve gegevens, zijn vereist om een vollediger beeld te verkrijgen. Het betekent eveneens dat men de geringe stijging bij de samenwonenden, van wie het merendeel vrouw is, met de nodige omzichtigheid dient te interpreteren. De inkomsten van de samenwonende partner mogen dan in vele gevallen wel toereikend zijn om het huishouden uit armoede te houden, het armoederisicocijfer geeft niet aan in welke mate die inkomsten een stabiel karakter vertonen. Het verlies aan uitkeringen kan bijgevolg de bestaansonzekerheid in belangrijke mate verhogen, zelfs al gaat het om een relatief klein bedrag. De onderlinge solidariteit en goede verstandhouding tussen de partners wordt daarnaast sterk op de proef gesteld. Bovendien houdt de verlaging van het bedrag voor samenwonenden een verder verlies in van hun eigen opgebouwde sociale rechten: zij hebben evenveel sociale bijdragen betaald als de werklozen met een ander gezinsstatuut. Vrouwenorganisaties wijzen erop dat de vroeger bestaande degressiviteit bij samenwonenden al problematisch was in dit verband. Volgens de Raad van Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen kan men bijgevolg niet stellen dat mannelijke werklozen meer worden getroffen dan vrouwelijke omdat mannen de meerderheid vormen van de gezinshoofden en alleenstaanden, categorieën die nu ook onderhevig zijn aan de degressiviteit. Het Federaal Planbureau

kwam in een advies naar de impact van bepaalde sociaal-economische maatregelen, op vraag van de genoemde Raad, tot dit besluit (Nationale Vrouwenraad, 2014).

Impact op de OCMW's

Heel wat actoren hebben gesignaleerd dat de DIS-PO-procedure tot een transfer geleid heeft, en nog

Tabel 1.

Armoederisico (AR) voor en na de hervorming en evolutie in geval van volledige werkloosheid, geventileerd naar geslacht, gewest en gezinscategorie. Opvolging van cohorte van werklozen na 13, 19, 25, 37, 49 en 61 maanden werkloosheid

		Maanden werkloosheid					
		13	19	25	37	49	61
Geslacht							
Totaal	AR voor	0,2	15,8	17,7	19,1	19,9	19,9
	AR na	0,2	22,0	28,1	34,2	34,6	34,7
	Evolutie	0,1	7,8	10,4	15,1	14,7	14,8
Mannen	AR voor	15,8	16,9	19,1	21,1	21,8	21,6
	AR na	15,9	24,2	32,0	39,7	40,4	40,3
	Evolutie	0,1	7,3	12,9	18,6	18,6	18,7
Vrouwen	AR voor	14,3	14,7	16,5	17,3	18,0	18,3
	AR na	14,4	19,9	24,5	29,0	29,2	29,5
	Evolutie	0,1	5,2	8,0	11,7	11,2	11,2
Gewest							
Vlaams Gewest	AR voor	12,5	13,1	15,5	16,8	17,3	17,5
	AR na	12,5	18,4	23,3	29,6	29,9	30,1
	Evolutie	0,0	5,3	7,8	12,8	12,6	12,6
Waals Gewest	AR voor	17,5	18,7	19,9	21,7	22,7	22,6
	AR na	17,7	25,2	32,8	38,2	38,9	38,9
	Evolutie	0,2	6,5	12,9	16,5	16,2	16,3
Brussels Gewest	AR voor	20,8	21,3	23,3	24,0	25,2	24,6
	AR na	21,3	32,1	40,0	47,2	46,8	47,1
	Evolutie	0,5	11,8	16,7	23,2	21,6	22,5
Gezinscategorie							
Gezinshoofd	AR voor	0,5	53,4	56,2	56,8	58,8	59,1
	AR na	53,1	58,3	65,2	66,0	66,3	66,7
	Evolutie	-0,3	4,9	6,0	9,2	9,5	7,6
Alleenstaand	AR voor	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1	11,7
	AR na	12,4	32,5	47,9	71,6	72,3	71,9
	Evolutie	0,3	20,4	35,8	59,5	60,2	60,2
Samenwonend	AR voor	9,0	10,2	12,6	14,6	15,3	15,5
	AR na	9,1	12,1	15,1	16,5	16,8	17,1
	Evolutie	0,1	1,9	2,5	1,9	1,5	1,6

Noten: a. Armoederisico vastgelegd op 60% van het mediaan beschikbaar equivalent inkomen.

b. De berekeningen van de armoederisico's in de tabellen baseren zich op het beschikbaar inkomen van de werkloze. De berekeningen in de nota van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven gaan uit van het inkomen van de werkloze zelf én dat van eventuele andere huishoudleden. De resultaten voor beide berekeningsmethodes zijn evenwel gelijklopend.

Bron: Centrale Raad voor het Bedrijfsleven /FOD Sociale Zekerheid (zie ook nota over de impact van de versterkte degressiviteit op armoede, vanaf september op www.armoedebestrijding.be)

altijd doet, van gesanctioneerde werklozen naar de OCMW's. Volgens de al vermelde studie van Heylen et al. (2009) lag deze stroom in de periode 2005-2007 rond de 10% van het totaal aantal gesanctioneerden. Omdat het aantal schorsingen in die jaren sterk toenam, stellen ze dat het in absolute termen om een grote toename gaat. Ze onderstrepen ook dat bijna 20% van de gesanctioneerden na hun sanctie niet meer terug te vinden is in de bestudeerde databanken. Ze zijn niet aan het werk, krijgen geen werkloosheidsuitkering of enige financiële ondersteuning van het OCMW. Het gevaar bestaat dat zij zich permanent terugtrekken uit de arbeidsmarkt. Uit de laatste jaarlijkse studie van de Waalse vereniging van steden en gemeenten naar de transfers van RVA richting OCMW blijkt dat in 2013 11% van de Waalse OCMW-rechthebbenden uit werkloze gesanctioneerden bestond, terwijl dit aandeel in 2007 nog op 6,3 % lag (Cherenti, 2014).

In zijn regeerakkoord van 2011 gaf de federale regering aan dat ze erover zou waken dat de werkloosheidshervorming niet tot een doorsluizen van de lasten naar de OCMW's zou leiden. Dit jaar hebben de OCMW's een compensatie ontvangen voor de impact van de verlenging van de beroepsinschakelingstijd en 'DISPO-jongeren (49,12 euro per leefloondossier voor het jaar 2012). De drie verenigingen van steden en gemeenten hebben evenwel laten weten dat deze compensatie niet afdoende is en vragen met aandring dat de reële meerkosten terugbetaald worden. Volgens hen zal de impact zich in 2015 nog sterker laten gevoelen door het wegvallen van de inschakelingsuitkeringen voor vele werklozen (VVSG, 2014).

De drie verenigingen vestigen er daarnaast de aandacht op dat de hervorming wellicht de extra financiële steun (tussenkost in energiefactuur, schoolfactuur, medische kosten, enzovoort), waarvan het merendeel de OCMW's volledig ten eigen laste dienen te nemen, exponentieel zal doen toenemen. De verwachting is dat deze steun ook aangevraagd wordt door een deel werklozen die met hun uitkering boven de leefloongrens blijven van de voor hen van toepassing zijnde gezinscategorie. De afstand tussen de minimale werkloosheidsbedragen en de leefloonbedragen is namelijk niet groot, en door de veralgemeende degressiviteit zullen vele werklozen na verloop van tijd op of dichtbij de minimumuitkering uitkomen. Het forfait voor

samenwonenden ligt zelfs onder de leefloongrens voor deze categorie. Indien het huishouden waarvan zij deel uitmaken hoge financiële lasten (op het vlak van huisvesting, gezondheid, schulden, enzovoort) dragen, kan hun beschikbaar inkomen vlug onder de leefloondrempel dalen. Of ze zich dan effectief tot het OCMW zullen wenden, is een andere zaak. Heel wat personen die in aanmerking komen voor een leefloon, vinden om verschillende redenen hun weg er niet naartoe (Bouckaert & Schokkaert, 2011).

Conclusie

Verschillende wetenschappelijke studies en talrijke ervaringen en analyses van organisaties op het terrein reiken heel wat bedenkingen aan bij de gebruikte logica en de uitvoering van de verschillende maatregelen van de werkloosheidshervorming. Dit vanuit het oogpunt van een duurzame arbeidsinschakeling, maar meer nog vanuit een perspectief van het recht op sociale bescherming en vanuit een genderperspectief. Voor de deelnemers aan het overleg illustreren deze bedenkingen dat men een breder activeringsbeleid dient te ontwikkelen, waarbij het evenwicht tussen de individuele en maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de werkloosheid wordt hersteld. Een dergelijk beleid zet sterker in op begeleiding op maat met aandacht voor een verbetering van het globale welzijn. Voor kwetsbare werklozen betekent dit dat men afstapt van het idee dat iedereen een lineair en relatief snel traject naar werk kan volgen en dat zij een duurzame plek op de arbeidsmarkt zullen verwerven door sanctie(druk) of door de verlaging van uitkeringen. Op het einde van hun traject naar werk dienen zij – op korte of middellange termijn – uitzicht te hebben op een stabiele, voldoende verloonde baan die aansluit bij hun competenties. De creatie van meer kwaliteitsvolle jobs zou er toe bijdragen dat de instroom van kansengroepen in de werkloosheid structureel kan dalen en hun uitstroom uit (langdurige) werkloosheid structureel kan stijgen. Op die manier zou er ook meer budgettaire ruimte ontstaan om de werkloosheidsuitkeringen opnieuw te laten aansluiten bij de welvaartsevolutie. Meer dan andere sociale uitkeringen, hinken zij namelijk achterop bij deze evolutie. Het streven naar adequate werkloosheidsuitkeringen, dat noodzakelijkerwijs een bevraging van de versterkte degressiviteit en

stopzetting van de inschakelingsuitkeringen met zich meebrengt, gaat ook het afschuiven van de lasten van het werkloosheidsrisico op de sociale bijstand tegen.

De uitvoering van een ex ante evaluatie naar de impact van de werkloosheidshervorming op armoede zou de coherentie van zowel een duurzaam arbeidsmarktbeleid als structureel armoedebeleid ten goede zijn gekomen. Verschillende initiatieven zijn genomen of zijn lopende op federaal en gewestelijk vlak rond een dergelijke voorafgaande armoede-impactmeting.⁸ Een ex post evaluatie van de verschillende genomen maatregelen kan hieraan nog tegemoetkomen. Eén van de voorwaarden hierbij is dat alle betrokken actoren kunnen participeren aan dit evaluatieproces: vakbonden en werkgevers, maatschappelijk werkers van sociale diensten, RVA en de gewestelijke diensten. Men dient dan in het bijzonder de meest kwetsbare werklozen, die in arme huishoudens leven, te betrekken gezien hun moeilijkheden om hun stem te laten horen in het maatschappelijk debat. Het organiseren van een structurele dialoog tussen verschillende actoren met bijzondere aandacht voor mensen in armoede is één van de wettelijke opdrachten van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Deze openbare dienst zou dus kunnen bijdragen tot het uitvoeren van een dergelijke evaluatie.

Henk Termote

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Noten

1. Het verslag kan u raadplegen op <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag7.htm>
2. Overweging in het Samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid, ondertekend op 5 mei 1998. <http://www.armoedebestrijding.be/samenwerkingsakkoord.htm>
3. Deze nota kan u vanaf september 2014 raadplegen op www.armoedebestrijding.be
4. In het kader van de staatsvorming is op 1 juli 2014 de controle op de beschikbaarheid van de werklozen overgedragen naar de gewesten. Er is een overgangperiode voorzien waarin de RVA voorlopig deze bevoegdheid blijft uitoefenen. De VDAB zal deze opdracht overnemen vanaf 2015.
5. Artikels 5, 6, 72 en 73 van de wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact.
6. Onderbescherming werd in dit onderzoek gedefinieerd als het beschikken over een huishoudinkomen dat lager ligt dan het gewaarborgd minimuminkomen in het land.
7. Deze indicator geeft de situatie van personen weer die zich geen goederen of diensten kunnen veroorloven die essentieel worden geacht om fatsoenlijk te kunnen leven.
8. Zie <http://www.armoedebestrijding.be/themaarmoedetoets.htm>

Bibliografie

- Bouckaert, N., & Schokkaert, E. (2011). *A first computation of non-take-up behaviour in the 'leefloon'*. Discussion Paper 6, Flemosi.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. (2014). *De versterkte depressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen – Effecten op de financiële vallen in de werkloosheid en op de inkomenspositie van werklozen*. Documentatienota CRB 2014-0264.
- Cherenti, R. (2014). Les transferts de charge Onem-CPAS. Etude 2014 (chiffres 2013). Perspectives 2015. Union des Villes et Communes de Wallonie asbl – Fédération des CPAS. Service Insertion Précarité
- Cockx, S., Dejemepe, M., & Van der Linden, B. (2011). Sneller aan het werk dankzij activering van het zoeken? *Regards économiques*, 85 (2).
- Defever, C., Van Lancker, W., Hufkens, T., Mortelmans, D., & Cantillon, B. (2013). De inkomenspositie en het armoederisico van alleenstaande ouders in Vlaanderen. In M. Callens, J. Noppe & L. Vanderleyden (Eds.), *De sociale staat van Vlaanderen* (pp. 93-136). Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Delvaux, B. (1994). Regards sur un demi-siècle d'assurance-chômage et sur ses perspectives d'avenir. *Reflats et perspectives de la vie économique*, 33(1/2), 105.
- Heylen, V., Bollens, J., Ceniccola, P., & Vanheerswyngheles, A. (2009). *Potentiële stromen van gesanctioneerden naar de OCMW's. Het plan tot activering van het zoekgedrag*. Onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke Integratie.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid. (2013). *Verslag 2013. Laaggeschoolden op de arbeidsmarkt*. Brussel.
- Marx, I., Verbist G., Vandenbroucke P., Bogaerts K., & Vanhille J. (2009). *De werkende armen in Vlaanderen, een vergeten groep?* Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.

- Nationale Vrouwenraad. (2014). *Genderbril op drie decennia degressiviteit in de werkloosheidsuitkering*.
- Netwerk tegen Armoede. (19 april 2013). *Nota: Afbouw van werkwinkels*.
- Nicaise, I., Groenez, S., Adelman, L., Roberts, S., & Middleton, S. (2003). *Gaps, traps and springboards in European minimum income systems. A comparative study of 13 European countries*. Part one: main report. Leuven, Leicestershire: KU Leuven, HIVA, Loughborough University.
- Prival, M. (2013). *L'Europe sociale face à la crise, quels enjeux en matière d'emploi?*, Collection Working Paper, Think tank européen Pour la solidarité.
- Spinnewijn, J. (2012, februari 15). En als we langdurig werklozen méér zouden betalen? *De Morgen*. Geraadpleegd via <http://www.demorgen.be>.
- VVSG. (2014). Hervorming werkloosheidsreglementering voor aanvragen vanaf 1 november 2012. http://www.vvsg.be/economie_en_werk/werk/activeringsbeleid_ocmw/recht_op_maatschappelijke_integratie/pages/default.aspx