



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

DE VERSTERKTE DEGRESSIVITEIT VAN DE WERKLOOSHEIDSWITKERINGEN : IMPACT OP ARMOEDE

Augustus 2014

INHOUD

INLEIDING

1.	HERVORMING VAN DE WERKLOOSHEIDSVERZEKERING.....	4
1.1.	Context	4
1.2.	Degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen – beschrijving	5
2.	KWANTITATIEVE IMPACT OP ARMOEDE	12
3.	IMPACT OP DE LEEFOMSTANDIGHEDEN EN MOGELIJKHEDEN INZAKE BEROEPSINSCHAKELING.....	20
3.1.	Leefomstandigheden	20
3.2.	Terugkeer naar werk	22
3.3.	Kwaliteit van de arbeid.....	24
4.	IMPACT OP HET RECHT OP SOCIALE BESCHERMING	25
4.1.	Complexiteit.....	25
4.2.	Standstill	27
5.	IMPACT OP DE OCMW'S	28
6.	CONCLUSIE	31
	Bijlage.....	33

INLEIDING

*“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”*¹. Er is vaak op gewezen dat België, dankzij zijn sociaal beschermingssysteem, meer dan andere lidstaten van de Europese Unie, de impact van de crisis heeft weten te beperken. Dit klopt. Toch kunnen we niet anders dan vaststellen dat dit systeem niet iedereen op dezelfde wijze beschermt en dat de recente ontwikkelingen – overdracht van de gezinsbijslagen, degressiviteit van de werkloosheid, hervorming van pensioenen - veel bezorgdheid wekken.

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 hervorming van de werkloosheidsverzekering die in november 2012 in werking getreden is, betrof haast alle aspecten van de werkloosheidsverzekering. Hier richten we ons enkel op de versterking van de degressiviteit in de tijd van de uitkeringen en op de impact ervan op de armen, op hun dagelijks leven, op hun zoektocht naar werk, op de effectiviteit van hun recht op sociale bescherming en op de mogelijke impact op de OCMW's. We verwijzen ook naar de kwantitatieve impact van de versterking van de degressiviteit op armoede. De werkloosheidsverzekering beoogt mensen die onvrijwillig werkloos zijn te beschermen tegen armoede en hen toe te laten hun verworven levensstandaard in de mate van het mogelijke te behouden. Vervullen de werkloosheidsuitkeringen nog steeds hun eerste doelstellingen sinds de hervorming van de uitkeringen? Kunnen werklozen en hun gezin met hun inkomsten aan de armoede ontsnappen? Welke impact heeft de toegenomen degressiviteit op de OCMW's en op de aanvragen voor aanvullende sociale bijstand?

Deze nota is gebaseerd op het hoofdstuk 'Sociale bescherming voor wie geen werk heeft' uit het tweejaarlijks verslag 2012-2013 en op het memorandum 'Sociale bescherming' van het Steunpunt armoedebestrijding². Op verzoek van de Waalse Regering werkt ze de vaststellingen en analyses uit met betrekking tot de versterking van de degressiviteit die er verwezenlijkt worden, met name aan de hand van nog meer verwijzingen naar studies en door rekening te houden met bijdragen aan de studiedag die het Steunpunt georganiseerd heeft om de inhoud van het tweejaarlijks Verslag uit te diepen. We wensen hier Guy Van Camp (FOD Sociale Zekerheid) te bedanken omdat hij ingegaan is op ons verzoek om de simulatie, waarvan de resultaten in het tweejaarlijks verslag opgenomen zijn, te verfijnen door die resultaten per Gewest, per leeftijd en per geslacht op te splitsen.

¹ Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid, *Belgisch Staatsblad*, 16 december 1998 en *Belgisch Staatsblad*, 10 juli 1999.

² Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale bescherming (2013). *Verslag armoedebestrijding 2012-2013. Sociale bescherming en armoede*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 30-59 ; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale bescherming (februari 2014), *Memorandum sociale bescherming*.

1. HERVORMING VAN DE WERKLOOSHEIDSVERZEKERING

1.1. CONTEXT

De Belgische werkloosheidsverzekering vertoont meerdere bijzondere kenmerken³:

- de voorwaarden voor de toekenning van de werkloosheidsuitkeringen zijn zeer strikt;
- hoewel de vereisten inzake de 'actieve beschikbaarheid' van werklozen minder strikt dan in andere landen zijn, zijn de mogelijke sancties bij de niet-naleving ervan veel zwaarder;
- de uitkeringen zijn onbeperkt in de tijd;
- de gezinstoestand speelt een doorslaggevende rol bij de berekening van het bedrag van de uitkering ('modulering naargelang de gezinssamenstelling');
- het loonplafond dat gebruikt wordt om het niveau van de uitkering te berekenen, ligt veel lager dan in de buurlanden;
- het (para)fiscaal stelsel van de vervangingsuitkeringen is gunstig.

Sinds de doelstellingen van de Lissabonstrategie en van de Strategie EU2020 heeft men de werkloosheidsverzekering hervormd om het tewerkstellingspercentage te verhogen en langdurige werkloosheid te bestrijden. De hervorming 2012 past in de continuïteit van de maatregelen die in 2004 genomen werden met betrekking tot de controle op de inspanningen die werklozen leveren om werk te vinden. Deze laatste hervorming betrof haast alle aspecten van de werkloosheidsverzekering en de degressiviteit in de tijd van de uitkeringen om het werk financieel aantrekkelijker te maken.

De RVA vat de doelstellingen van de hervorming als volgt samen⁴ :

- 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.

In 2011 had de Europese Commissie België reeds aanbevolen om *"de arbeidsparticipatie naar een hoger peil te tillen (...) door een systeem in te voeren waarbij het niveau van de werkloosheidsuitkeringen geleidelijk afneemt naarmate de periode van werkloosheid langer*

³ Nevejan, Hendrik en Guy Van Camp (31 oktober 2012). "Inkomenszekerheid van werklozen in België en de buurlanden", *Sociaal Economische Nieuwsbrief*, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, nr. 184, p. 5.

⁴ RVA (2013). *Infoblad - Hervorming van de werkloosheidsverzekering vanaf november 2012*, http://www.rva.be/frames/frameset.aspx?Language=NL&Path=D_opdracht_VW/&Items=1

duurt'⁵. Eind 2012 stelde ze vast dat de nettovervangingspercentages in drie jaar tijd nauwelijks gedaald waren. Ze weet dit aan het tekort aan financiële stimulansen die werklozen motiveren om het werk te hervatten⁶ aangezien het vooral de bedoeling is dat iedereen voldoende voordeel uit zijn/haar werk zou kunnen halen en dat het verschil tussen de werkloosheidsuitkering en de beroepsinkomsten voldoende groot zou zijn om de arbeidsparticipatie te bevorderen⁷. In diezelfde context beschouwde de OESO dat "de werkloosheidsprestaties tijdens de werkloosheidsperiode verminderd zouden moeten worden om werklozen nog meer te stimuleren om werk te zoeken"⁸.

1.2. DEGRESSIVITEIT VAN DE WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN – BESCHRIJVING

1.2.1. *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 brutoloon⁹. Door de uitkeringen van dan af te baseren op het inkomen waarop men heeft bijgedragen, versterkte men in belangrijke mate het verzekeringsaspect van deze sociale verzekering¹⁰. 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

⁵ Europese Commissie (2012). *Employment and Social Developments in Europe*, p. 94.

⁶ Europese Commissie (2012). *Op.cit.*, p. 94.

⁷ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (31 oktober 2012). *Op.cit.*, p. 6.

⁸ OECD (2011). "Economic policy reforms 2011 : going for growth", *Country note, Belgium*.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 Generatiepact¹¹, 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 verzekeringskarakter van de werkloosheidsuitkeringen vrij zwak geworden is. Er is ten eerste een beperkte afstand tussen de minima en de maxima. Ten tweede hinken de werkloosheidsuitkeringen nog steeds sterk achter op de welvaartsevolutie, meer nog dan bij andere sociale uitkeringen¹². 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 loonniveaus¹³. En enkel voor alleenstaanden met jongere kinderen en beperkte huisvestingskosten blijkt de uitkering voldoende te zijn in vergelijking met de budgetstandaard¹⁴.

Door de toegenomen variatie van de bedragen op basis van de gezinstoestand eis 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 gezinsinkomens¹⁵. De schaalvoordelen die samenwonenden genieten, worden echter overschat.

¹¹ Wet van 23 december 2005 betreffende het Generatiepact, *Belgisch Staatsblad*, 30 december 2005.

¹² <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/indicatoren/index.php?q=node/268>

¹³ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2012). "De inkomensgevolgen van de werkloosheidsstelsels in België en de buurlanden", *Documentatienota CRB 2012-0899*, p. 22-38.

¹⁴ Dit is een richtnorm uitgewerkt om na te gaan hoeveel mensen nodig hebben om een menswaardig leven te leiden. Gegevens voor werkloosheidsuitkeringen: Van Thielen, L. et al. (2010). *Minibudget: Wat hebben gezinnen nodig om menswaardig te leven in België?*, Brussel, Onderzoek gefinancierd door Federaal wetenschapsbeleid, p. 33-38; p. 414-416, http://www.belspo.be/belspo/organisation/publ/pub_ostc/AP/rAP40_2.pdf

¹⁵ De Lathouwer, Lieve, *op.cit.*, p. 1-9.

1.2.2. Situatie na de hervorming van 2012

De bedragen voor de verschillende gezinscategorieën in de werkloosheidsverzekering hebben wijzigingen ondergaan in het kader van de hervorming van de werkloosheidsverzekering¹⁶.

De belangrijkste wijzigingen die worden doorgevoerd, zijn:

- de verhoging van de bedragen tijdens de eerste drie maanden werkloosheid, wat de spanning vermindert tussen de maximale en minimale uitkering, "*weliswaar onvoldoende om de kloof met de buurlanden te dichten*"¹⁷;
- de versterking van de degressiviteit (= afname van de bedragen naarmate de uitkeringsduur langer wordt) door:
 - o de gezinshoofden en alleenwonenden voortaan, net als de samenwonenden, aan een degressiviteit te onderwerpen in de 2^{de} vergoedingsperiode;
 - o de gezinshoofden en alleenwonenden voortaan, net als de samenwonenden, terug te laten vallen op een forfaitair bedrag gelijk aan de minimum-werkloosheidsuitkering in de 3^{de} en laatste vergoedingsperiode;
 - o 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;
 - o een fasegewijs verloop van de degressiviteit in de 2^{de} vergoedingsperiode, waarbij het bedrag van de uitkering, inclusief het maximum, vermindert bij elke fase; het minimum voor de samenwonenden neemt af (behalve voor de bevoorrecht samenwonenden) bij de toepassing van de degressiviteit in de 2^{de} vergoedingsperiode en komt onder het vroegere minimum te liggen van de samenwonenden in deze periode;

De degressiviteitsregeling heeft voortaan betrekking op alle werklozen onafhankelijk van hun gezinssituatie, maar er is een nieuwe groep die er van wordt vrijgesteld en zich voegt bij de groepen die al werden vrijgesteld in de vroegere degressiviteitsregeling voor samenwonenden.

De groepen die bijgevolg niet onderworpen worden aan de degressiviteit, zijn:

- o werklozen met een beroepsverleden van 20 jaar en meer; maar die voorwaarde wordt geleidelijk opgetrokken, om uit te komen op 25 jaar in 2017;

¹⁶ Deze wijzigingen zijn in het volgende besluit opgenomen: 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.

¹⁷ Nevejan, Hendrik, Secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2012). "Een vergelijkende studie over de inkomenszekerheid van werklozen in België en de buurlanden", *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, nr. 2, p. 378.

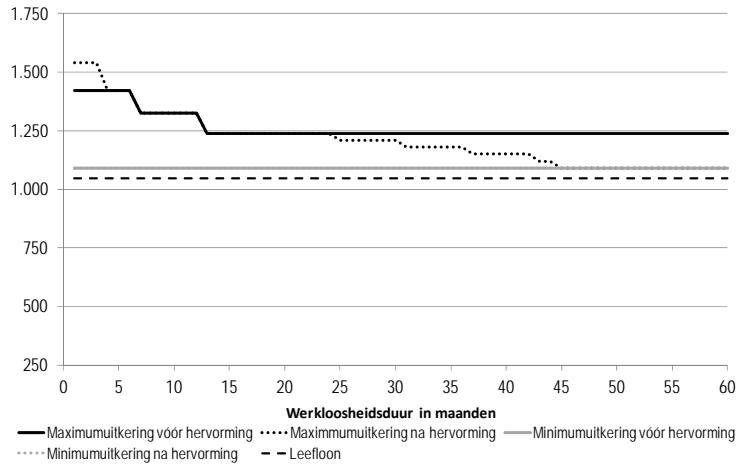
- werklozen met een blijvende arbeidsongeschiktheid van 33%;
- werklozen van 55 jaar of ouder.

De drie onderstaande grafieken geven voor elke gezinscategorie de evolutie in de tijd weer van de maximum- en minimumbedragen, vóór en na de hervorming van de werkloosheidsuitkeringen, voor iemand met een beroepsverleden van vijftien jaar. Het leefloon is in de grafiek opgenomen, zodat men het verschil tussen dit leefloon en de minimumuitkering kan zien. Hoewel het principe van de onbeperkte duur van de uitkeringen blijft voortbestaan, is de periode tijdens welke de uitkering gekoppeld is aan het vroegere loon beperkt in de tijd (naargelang het aantal jaren van de loopbaan). Vervolgens krijgen de werklozen een forfait, dat in tegenstelling tot in de buurlanden niet gepaard gaat met een inkomensonderzoek maar dat varieert naargelang de gezinscategorie (gezinshoofden krijgen een hoger forfait). Dit forfait is nauwelijks hoger dan het bedrag van het leefloon, of zelfs lager (forfait samenwonenden)¹⁸.

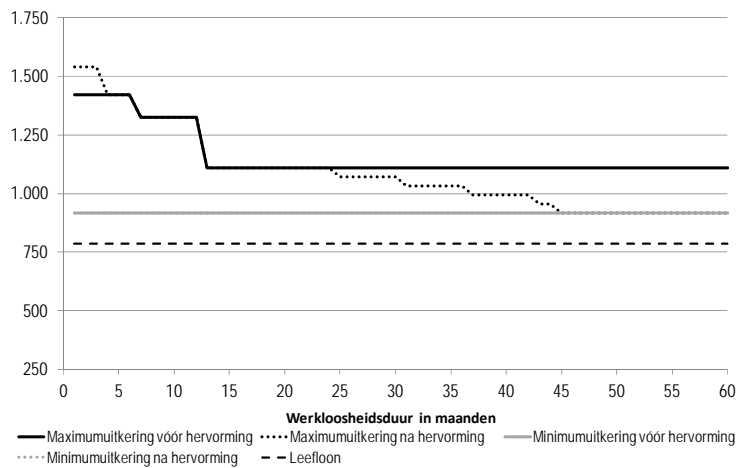
¹⁸ Nevejan, Hendrik, Secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2012). *Op.cit.*, p. 363-415.

Grafiek 1: Tijdsprofiel van de minimum- en maximumuitkering, vóór en na hervorming, voor een werkloze met een beroepsverleden van 15 jaar, bedragen in prijzen van februari 2012¹⁹

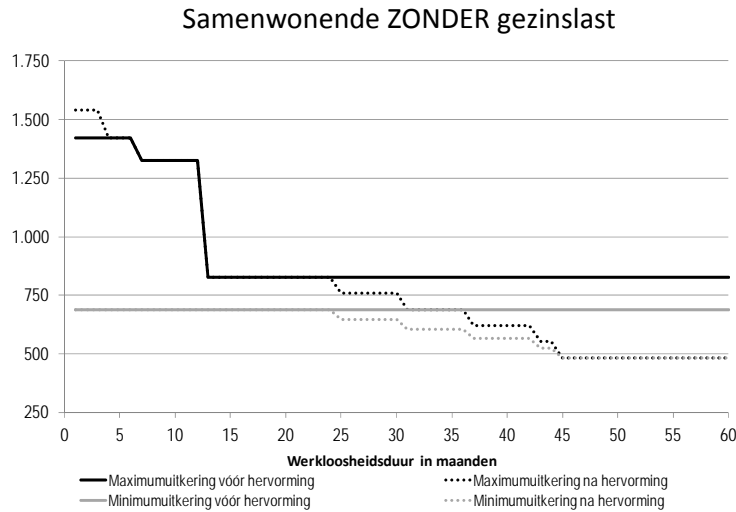
Samenwonende MET gezinslast



Alleenwonende



¹⁹ Deze 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.



1.2.3. Doelstellingen: een snellere inschakeling op de arbeidsmarkt en een versterking van het verzekeringskarakter

In vergelijking met de buurlanden is het verzekeringskarakter van de werkloosheidsuitkeringen doorgaans zwak, vooral wat het verband tussen het loon (bv. het lage loonplafond) en de uitkering betreft. Tijdens de laatste hervorming heeft men het verzekeringsaspect versterkt door de periode tijdens welke de uitkering gekoppeld is aan het vroegere loon in werkelijkheid tot vier jaar te beperken, door het vervangingspercentage aan het begin van de werkloosheidsperiode te verhogen en door het verband te versterken tussen de duur van de loopbaan en de duur van de uitkeringen die gekoppeld zijn aan het laatste loon²⁰.

De deelnemers aan het overleg georganiseerd door het Steunpunt brengen het belang van het solidaire karakter van de werkloosheidsverzekering in herinnering. 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. Het is echter logisch dat de werkloosheidsverzekering 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

²⁰ Nevejan, Hendrik en Guy Van Camp (31 oktober 2012). *Op.cit.*, p. 5- 6.

van de uitkeringen vereist, en verzoenbaar met een solidaire werkloosheidsverzekering. "Het degressief laten dalen van de uitkering vormt een illustratie 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, zo niet veelal preciaire jobs waarin ze terecht komen en voor hun loopbaan met vele statuutwijzigingen"²¹.

De werkloosheidsverzekering berust op het compromis dat gevonden moet worden tussen het verschaffen van een verzekering tegen een risico en het verschaffen van voldoende stimulansen om deze risico's te voorkomen. Hoe kan de werkloosheidsverzekering voldoende bescherming bieden tegen armoede, zonder werklozen af te raden om werk te zoeken? Tal van studies²² zijn het erover eens dat hoge werkloosheidsuitkeringen een negatief effect op de duur van de werkloosheid hebben, waardoor werklozen ontmoedigd worden om werk te zoeken. In dit opzicht stimuleert een geleidelijke vermindering van de uitkeringen de werklozen om op deze toekomstige vermindering te anticiperen door actiever naar werk te zoeken, met de bedoeling werk te vinden voordat deze vermindering ingaat. Derhalve hebben werklozen vooral nood aan een uitkering voor een korte periode aangezien ze zo snel mogelijk opnieuw werk vinden. In dit geval zijn hogere uitkeringen aan het begin van de werkloosheidsperiode de meest geschikte oplossing²³.

De logische gedachtegang die hierboven omschreven is, wordt genuanceerd – en zelfs in vraag gesteld – door heel wat andere onderzoekers. Bruno Van der Linden²⁴ bijvoorbeeld, benadrukt dat de werklozen geen homogene bevolkingsgroep vormen; hun intrinsieke kansen om werk te vinden, variëren sterk naargelang hun opleidingsniveau. Daarom zou men het ritme van de degressiviteit van de uitkeringen moeten aanpassen aan het opleidingsniveau (zo zouden laaggeschoolde werklozen langer hogere uitkeringen genieten)²⁵. Anderen vinden dat de degressiviteit niet het meest efficiënte mechanisme is dat werklozen stimuleert om werk te zoeken. Johannes Spinnewijn bijvoorbeeld, oordeelt dat de perceptie die werklozen over hun tewerkstellingsperspectieven hebben, van essentieel belang is. Werklozen zouden de snelheid waarmee ze opnieuw werk vinden overschatten en het belang van hun inspanningen om werk te zoeken ten opzichte van hun kansen om werk te vinden, onderschatten. Derhalve stimuleren degressieve uitkeringen in de tijd, die vooral betrekking op langdurig werklozen zullen hebben,

²¹ Getuigenis van een lid van een vereniging waar armen het woord nemen, opgetekend op 8 november 2012 tijdens een bijeenkomst op het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

²² Hendrik Nevejan en Guy Van Camp vermelden de studies van Tatsiramos en Van Ours (2012), Krueger en Meyer (2002), Holmlund (1998), en Atkinson en Micklewright (1991).

²³ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2014). "De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen ; Effecten op de financiële vallen in de werkloosheid en op de inkomenspositie van de werklozen", *Documentatienota*, CRB 2014-0264, p. 16 -17.

²⁴ Van der Linden, Bruno (2003). "Unemployment benefit profile, monitoring and active labor market policies : the role of normative criteria", *Document de travail n° 127 de la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale*, Université Catholique de Louvain.

²⁵ *Ibid.*

werklozen niet om actief naar werk te zoeken vanaf het begin van hun werkloosheidsperiode. In dit opzicht kunnen de beleidsvormen die erop gericht zijn werklozen te informeren, te begeleiden en op te volgen, nog meer op deze perceptie inspelen (hen helpen om een duidelijk zicht op hun beroepsinschakelingsmogelijkheden te krijgen) en hun terugkeer naar werk bevorderen²⁶.

2. KWANTITATIEVE IMPACT OP ARMOEDE

Anderhalf jaar na haar inwerkingtreding heeft deze hervorming nog niet al haar doelstellingen bereikt aangezien de degressiviteit over vier jaar gespreid kan worden. Het is dus moeilijk om cijfergegevens te verkrijgen. In 2013 is het aantal werklozen nog toegenomen, namelijk met 3,7% ten opzichte van 2012 (de toename bedroeg 6,8% in Vlaanderen, 2,3% in Wallonië en 0,6% in Brussel), en is het goed voor een maandelijks gemiddelde van 432.484 personen.²⁷ Volgens de RVA *“is ongeveer een derde van de 500.000 volledig uitkeringsgerechtigde werklozen die momenteel werkloosheidsuitkeringen genieten, bij de hervorming betrokken.”* Het ABVV schatte daarentegen dat er *“op 1 november 2012 ongeveer 140.000 personen bij betrokken waren”*²⁸.

Vóór de hervorming werden werklozen reeds geconfronteerd met een armoederisico dat veel hoger lag dan bij de rest van de bevolking. In 2012 leefde 15,1% van de Belgische bevolking onder de armoederisicodrempel (Eu SILC 2013). Dit percentage bedraagt 46,2% wanneer we enkel kijken naar werklozen²⁹. De intensiteit waarmee de leden van het huishouden werken, heeft ook een aanzienlijke impact op het armoederisico. Deze indicator meet de verhouding tussen het aantal maanden waarin alle leden van het gezin uit de leeftijdscategorie 0-59 jaar gewerkt hebben en het aantal werkmaanden (dit betekent: de maanden waarin men kon werken). We stellen vast dat er een omgekeerde verhouding bestaat tussen het aantal gewerkte maanden en het armoederisico: hoe hoger het aantal gewerkte maanden, hoe lager het armoederisico. De variatie van het armoederisico naargelang de arbeidsintensiteit wordt grotendeels bepaald door het aantal kinderen ten laste. De mensen die in 2012 in een gezin met kinderen geleefd hebben en niet gewerkt hebben (arbeidsintensiteit = 0), bevinden zich in de meest precaire situatie. 71,0% onder hen leven onder de armoededrempel. Dit percentage bedraagt 50,2% voor mensen die niet gewerkt hebben, maar deel uitmaken van een gezin zonder

²⁶ Spinnewijn, Johannes (20 januari 2014). *Unemployed but Optimistic: Optimal Insurance Design with Biased Beliefs*, London School of Economics and CPER, p. 21

²⁷ RVA(2014). *De RVA in 2013, volume 2: Volume 2: Indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*, Brussel, p. 4 et 43.

²⁸ Winkel, Julien (19 februari 2014). "Dégressivité du chômage, le jour d'après", *Alter Echos*, nr. 376, Bruxelles, p. 16-18.

²⁹ Armoederisicograad (<60% van het mediaan netto inkomen) volgens de meest frequente activiteitsstatus (bevolking van 16 jaar en meer) en volgens geslacht, België en de Gewesten SILC 2011 (inkomens2010).

kinderen. Doorgaans zijn de armoederisicopercentages, naargelang de arbeidsintensiteit, hoger in Wallonië dan in Vlaanderen³⁰.

Hoewel de hervorming de financiële aantrekkingskracht van de werkhervatting verhoogd heeft, heeft ze de bescherming tegen armoede die de werkloosheidsuitkeringen zouden moeten bieden, nog meer in het gedrang gebracht. Dit is zeker het geval naarmate de werkloosheidsperiode langer duurt³¹. In december 2013 hebben 27,5% van de gezinshoofden, 27,2% van de alleenstaanden en 31,2% van de samenwonenden die zich in het eerste jaar van hun werkloosheidsperiode bevonden, een hoger uitkeringspercentage genoten (van 7,9 tot 9,5% hoger) in vergelijking met de oude reglementering. Voor het volledige jaar 2013 komt dit neer op 149.554 werklozen die een uitkering ontvangen hebben op basis van een vervangingspercentage van 65%. We moeten echter benadrukken dat deze verhoging slechts doorgevoerd werd over een periode van één dag tot maximum drie maanden. Na deze periode zien de werklozen hun uitkering geleidelijk aan dalen. In december 2013 ontvingen 42,8% van de gezinshoofden die al meer dan één jaar werkloos waren, een uitkeringspercentage dat lager lag dan dat uit de oude reglementering. Voor alleenstaanden bedroeg dit percentage 32,9%. In vergelijking met de gemiddelde uitkering tijdens de tweede periode in december 2011³² lag in december 2013 het forfaitaire maandbedrag voor gezinshoofden 1,5% lager, voor alleenstaanden 6,5%. Voor samenwonenden lag het gemiddelde maandbedrag in de degressieve fase toen 10% lager. Tot slot: in vergelijking met december 2011 stijgt in december 2013 het aantal samenwonenden dat een forfaitaire uitkering ontvangt met 10,4%³³.

Werklozen van wie activeringsparcours niet tot werk leidt, worden bestraft, des te meer indien de uitkering hun enige bron van inkomsten is³⁴. Om de impact van deze hervorming op de armoede bij werklozen te vatten, moet men ook rekening houden met echtgenoten zonder inkomsten en met kinderen, maar ook met de impact inzake huisvesting, gezondheid, onderwijs, schulden enz. *“Bruno, 24 jaar, heeft twee jaar voltijds gewerkt voor een brutoloon van 2.200 euro, waarna hij werkloos geworden is. Hij is alleenstaand. (...) Bruno zal dus niet meer over de ‘luxe’ beschikken om naar de apotheek te gaan met een voorschrift om de geneesmiddelen te kopen die hij nodig heeft om zich te verzorgen. (...) Bruno’s toekomst ziet er als volgt uit: [zijn vaste maandelijkse kosten bedragen 1.360 euro. Dat is zijn leefbudget, met andere woorden: 400*

³⁰ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale bescherming, *Rubriek 'Feiten en cijfers'*.

³¹ Nevejan, Hendrik en Van Camp, Guy (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. (ed), *Le modèle social belge : quel avenir ?*, Contributions pour le 20ème Congrès des Économistes belges de langue française, Presses Interuniversitaires de Charleroi, Charleroi, p. 497.

³² De RVA vergelijkt de maand december 2013 met de maand december 2011 omdat een meer getrouw beeld weergeeft van de werkelijkheid. De jaarlijkse gemiddelden laten dit niet toe want "Door de overgangsmatregelen konden gezinshoofden en alleenwonenden echter ten vroegste in maart 2013 in het forfait terecht komen en pas vanaf november 2013 in de degressieve fase van de tweede vergoedingsperiode. Bovendien waren in de eerste helft van 2013 vrij veel gezinshoofden en alleenwonenden in de tweede vergoedbaarheidsperiode in afwachting van de berekening van hun beroepsverleden (en de retroactieve rechtzetting), waarbij ze voorlopig vergoed werden aan het forfait". Zie RVA (2014). *Op.cit.*, p. 185 .

³³ RVA (2014). *Op.cit.*, p. 184-187.

³⁴ *Ibid.*, p. 501 -503.

euro voor de huur, 100 euro voor lasten, voeding, communicatie, vervoer, verzekeringen, gezondheid enz. Na 18 maanden zal hij nog maar 893,30 euro ontvangen.] Met deze uitkering kan Bruno 65% van zijn uitgaven uit zijn 'leefbudget' betalen (...). Hij zal dus uit een van de volgende opties moeten kiezen: zich niet verwarmen, de geneesmiddelen die hij nodig heeft om zijn griep te verzorgen niet kopen, geen vlees kopen of schulden aangaan. Destijds zou Bruno een uitkering van 1.089 euro overgehouden hebben"³⁵.

Onderstaande tabel illustreert dat de minimumwerkloosheidsuitkering na zeven maanden werkloosheid slechts 69% van de armoederisicodrempel voor koppels met of zonder kinderen, 86% voor eenoudergezinnen met twee kinderen en 87% voor alleenstaanden bedraagt. Deze bedragen leunen steeds dichterbij die van het leefloon.

³⁵ Rodriguez, Pedro (april 2012). "Triple zéro au gouvernement de la dégressivité sociale", *Ensemble !*, CSCE, nr. 74, p. 8-9.

Tabel: Uitkeringen uitgedrukt volgens percentage van de armoederisicodrempel (berekening van de FOD Sociale Zekerheid)³⁶

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010	Sept 2011	Nov 2012	Jan 2013	Oktober 2013
Leefloon															
<i>Alleenstaanden</i>	74	77	76	72	74	72	73	76	74	75	75	77	75	75	75
<i>Koppels</i>	66	68	67	64	66	64	65	68	65	66	66	68	67	67	66
<i>Koppels met twee kinderen</i>	65	67	66	63	64	63	64	66	64	64	64	66	64	64	64
<i>Eenoudergezinnen met twee kinderen</i>	86	88	87	83	85	83	84	86	83	84	84	86	85	85	83
Minimumwerkloosheidsuitkering (7 maanden werkloos)															
<i>Alleenstaanden</i>	84	93	92	88	89	87	87	89	86	87	87	90	88	88	87
<i>Koppels</i>	74	74	73	69	71	69	69	70	68	69	69	71	70	70	69
<i>Koppels met twee kinderen</i>	71	74	73	70	71	70	70	71	69	69	69	71	70	70	69
<i>Eenoudergezinnen met twee kinderen</i>	94	93	92	88	89	88	88	89	86	87	87	89	87	87	86

Op basis van een recente simulatie – uitgewerkt door de FOD Sociale Zekerheid op vraag van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en het Steunpunt Armoedebestrijding - werd de impact van de versterkte degressiviteit op de inkomenspositie van werklozen in kaart gebracht³⁷. 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 gezinscategorieën. 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 gezinscategorieën. De resultaten illustreren ook een grote groep van alleenstaande werklozen met een equivalent beschikbaar inkomen tussen

³⁶ In de tabel worden de uitkeringen vergeleken met de armoederisicogrens. Hierbij stelt zich het probleem dat we wel de uitkeringsbedragen op 1 oktober 2013 kennen, maar niet de armoederisicogrens van 1 oktober 2013. De resultaten van de EU-SILC enquête met de inkomens van 2013 – op basis waarvan een benadering van de armoederisicogrens van 1 oktober 2013 zal berekend worden - zullen immers pas in de loop van 2015 bekend zijn. Daarom wordt hier verondersteld dat de mediaan van de inkomensverdeling op korte termijn aan een zelfde ritme evolueert als de prijzen. De armoederisicogrens van 1 oktober 2013 wordt daarom berekend door de meest recent geobserveerde waarde van de mediaan te vermenigvuldigen met het stijgingsritme van de prijzen. Voor deze berekening werden de geharmoniseerde consumentenindex van juli 2010 (registratie Belgostat 109,85) en deze van september 2013 (registratie Belgostat 120,07) gebruikt. Op basis van beide cijfers werd een stijgingspercentage berekend. Dit percentage werd toegepast op de armoederisicogrens die berekend werd op basis van de EU-SILC 2011 cijfers. De EU-SILC 2011 cijfers zijn de laatste gekende EU-SILC-resultaten op het moment van de berekening.

³⁷ Nevejan, Hendrik en Guy Van Camp (2013). *Op.cit.*, p. 498.

50 en 70% van de gebruikte mediaan. Ze konden voor de hervorming beschikken over een equivalent beschikbaar inkomen net boven de 60%-grens, na de hervorming komen zij onder deze grens terecht.

Als we enkel rekening houden met de inkomsten van de werklozen, zonder de eventuele inkomsten van andere leden van het gezin, stellen we diezelfde opwaartse tendens vast, naargelang de duur van de werkloosheid, zowel voor het totaalcijfer als voor de cijfers per gezinscategorie (zie tabellen hieronder). Bovendien laat deze aanpak toe om de resultaten op te splitsen naargelang het geslacht, de leeftijd en het Gewest. Wat het geslacht betreft, blijkt dat de armoede na de hervorming erger wordt bij mannen dan bij vrouwen. Dit heeft te maken met het feit dat er meer mannelijke werklozen zijn binnen de categorieën 'gezinshoofden' en 'alleenstaanden' die voortaan aan de degressiviteit onderworpen zijn. Op basis hiervan kunnen we echter niet afleiden dat mannelijke werklozen meer onder de versterkte degressiviteit te lijden hebben dan vrouwelijke werklozen. Bij de leeftijdscategorie van 50 tot 60 jaar is het armoederisicopercentage het hoogst na een werkloosheidsduur tussen 19 en 37 maanden. Maar de verhogingen voor deze categorie blijven doorgaans vrij miniem. Dit vloeit waarschijnlijk voort uit het supplement dat met de leeftijd gepaard gaat voor deze werklozen. De drie Gewesten kennen dezelfde evolutie: net als vóór de hervorming, stijgt het armoederisico naargelang de werkloosheidsduur, maar voortaan is deze verhoging sterker. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vertoont niet alleen het hoogste armoederisicopercentage bij aanvang, maar ook de sterkste stijging. Mogelijke verklaring hiervoor is dat dit Gewest een groter aandeel werklozen met het statuut van gezinshoofden en alleenstaanden bevat. In het Waals Gewest vindt de verhoging van het armoederisico ten gevolge van de hervorming na een bepaalde werkloosheidsperiode een beetje sneller plaats dan in het Vlaams Gewest en strandt ze op 38,9% na 61 maanden³⁸.

³⁸ Het is niet mogelijk om de gewestelijke cijfers komende uit de simulatie op te splitsen naar gezinscategorie, leeftijd en geslacht omdat de steekproef dan te klein is.

Tabellen: Armoederisico vóór en na de hervorming, en evolutie in % in geval van volledige werkloosheid, opgesplitst per geslacht, gewest, gezinscategorie en leeftijds categorie (jonger dan 20 jaar, van 20 tot 29 jaar, van 30 tot 39 jaar, van 40 tot 49 jaar, van 50 tot 59 jaar, 60 jaar en ouder)³⁹

# maanden werkloos	Totaal			Mannen			Vrouwen		
	Armoederisico vóór	Armoederisico na	Evol.	Armoederisico vóór	Armoederisico na	Evol.	Armoederisico vóór	Armoederisico na	Evol.
13	15%	15,1%	+ 0,1	15,8	15,9	+0,1	14,3	14,4	+0,1
19	15,8	22	+ 7,8	16,9	24,2	+7,3	14,7	19,9	+5,2
25	17,7	28,1	+ 10,4	19,1	32	+12,9	16,5	24,5	+8,0
37	19,1	34,2	+ 15,1	21,1	39,7	+18,6	17,3	29,0	+11,7
49	19,9	34,6	+ 14,7	21,8	40,4	+18,6	18,0	29,2	+11,2
61	19,9	34,7	+ 14,8	21,6	40,3	+18,7	18,3	29,5	+11,2

# maanden werkloos	Vlaanderen			Wallonië			Brussel		
	Armoederisico vóór	Armoederisico na	Evol.	Armoederisico vóór	Armoederisico na	Evol.	Armoederisico vóór	Armoederisico na	Evol.
13	12,5%	12,5%	+0,0	17,5%	17,7%	+0,2	20,8%	21,3%	+0,5
19	13,1%	18,4%	+5,3	18,7%	25,2%	+6,5	21,3%	32,1%	+11,8
25	15,5%	23,3%	+7,8	19,9%	32,8%	+12,9	23,3%	40%	+16,7
37	16,8%	29,6%	+12,8	21,7%	38,2%	+16,5	24%	47,2%	+23,2
49	17,3%	29,9%	+12,6	22,7%	38,9%	+16,2	25,2%	46,8%	+21,6
61	17,5%	30,1%	+12,6	22,6%	38,9%	+16,3	24,6%	47,1%	+22,5

# maanden werkloos	Gezinshoofden			Alleenstaanden			Samenwonenden		
	Armoederisico vóór	Armoederisico na	Evol.	Armoederisico vóór	Armoederisico na	Evol.	Armoederisico vóór	Armoederisico na	Evol.
13	53,4%	53,1%	-0,3	12,1%	12,4%	+0,3	9%	9,1%	+0,1
19	53,4%	58,3%	+4,9	12,1%	32,5%	+20,4	10,2%	12,1%	+1,9
25	56,2%	65,2%	+6	12,1%	47,9%	+35,8	12,6%	15,1%	+2,5
37	56,8%	66%	+9,2	12,1%	71,6%	+59,5	14,6%	16,5%	+1,9
49	58,8%	66,3%	+9,5	12,1%	72,3%	+60,2	15,3%	16,8%	+1,5
61	59,1%	66,7%	+7,6	11,7%	71,9%	+60,2	15,5%	17,1%	+1,6

# maand. werkl.	20-29 jaar			30-39 jaar			40-49 jaar			50-59 jaar		
	Arm. risico vóór	Arm. risico na	Evol.	Arm. risico vóór	Arm. risico na	Evol.	Arm. risico vóór	Arm. risico na	Evol.	Arm. risico vóór	Arm. risico na	Evol.
13	10,5%	10,6%	+0,1	16,9%	16,9%	+0,0	19,4%	19,7%	+0,3	14,7%	14,9%	+0,2
19	11,7%	18,0%	+6,3	17,4%	21,5%	+4,1	19,9%	29,8%	+9,9	14,9%	20,0%	+5,1
25	14,6%	26,4%	+11,8	18,9%	29,2%	+10,3	21,7%	33,1%	+11,4	15,2%	18,7%	+3,5
37	16%	30,8%	+14,8	20,8%	38,1%	+17,3	23%	40,5%	+16,5	15,6%	19,6%	+4,0
49	16,3%	30,8%	+14,5	22,1%	39,2%	+17,1	23,8%	41,5%	+17,7	16,3%	17,6%	+1,3
61	16,4%	31,0%	+14,6	22,6%	39,3%	+16,7	23,7%	41,9%	+18,2	14,9%	16,7%	+1,8

³⁹ Armoederisicograad vastgelegd op 60% van het beschikbaar mediaan equivalent inkomen. Opvolging van de cohorte werklozen na 13, 19, 25, 37, 49 et 61 maanden werkloosheid. Opsplitsingen berekend door de FOD Sociale Zekerheid in juni 2014, op vraag van het Steunpunt armoedebestrijding, op basis van de simulatie uitgevoerd door de FOD Sociale Zekerheid in samenwerking met de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy (2013). *Op.cit.*, p. 471-507. Deze gegevens worden onder de vorm van een grafiek voorgesteld in bijlage.

De aanhangers van de Europese logica *'make work pay'* kunnen dus besluiten dat de hervorming de financiële aantrekkingskracht van de werkhervatting zal verhogen. De voordelen van de werkhervatting zullen nog groter zijn dan voorheen. Toch mogen we hierdoor niet besluiten dat deze hervorming werklozen werkelijk gaat stimuleren in hun zoektocht naar werk en allerminst dat ze de werkhervatting zal bevorderen. Gezien het beperkte verzekeringsaspect van onze werkloosheidsverzekering kunnen we ons afvragen of *"de financiële stimulansen van vóór de hervorming niet voldoende waren om werklozen te stimuleren hun zoektocht naar werk en werkhervatting niet uit te stellen"*⁴⁰.

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 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 gestimuleerd⁴¹.

Sommigen beweren dat de hervorming weinig impact zal hebben op het armoedeniveau. Ze gaan er eerst en vooral van uit dat vele gezinshoofden en alleenstaanden reeds aan het minimumbedrag zitten. Bijgevolg zouden deze laatsten niet lijden onder de gevolgen van de degressiviteit. Dit argument klopt wel, maar houdt geen rekening met de wijzigingen in de gezinssamenstelling, die steeds talrijker worden binnen onze samenleving. Een voorbeeld hiervan: samenwonenden die tot dan toe tegen armoede beschermd waren dankzij het inkomen van hun partners, dreigen voortaan minder beschermd te worden bij hun overgang naar het statuut 'alleenstaande' of 'gezinshoofd'.

Het tweede argument richt zich op het verschil tussen de maximumbedragen en de minimumbedragen in de tweede periode, dat reeds klein was vóór de hervorming, en het feit dat de verlaging van de uitkeringen slechts geleidelijk optreedt. Zo zouden velen het gevoel hebben dat ze slechts een beperkt deel van hun inkomsten verliezen. Dit argument ontkent het feit dat 'kleine' inkomstenverminderingen een aanzienlijke negatieve impact op de bestaanszekerheid van gezinnen met lage inkomsten kunnen hebben. Dit kan ervoor zorgen dat men de nodige geneeskundige verzorging uitstelt, dat men de schoolkosten niet meer kan betalen... Men kan verwachten dat de versterkte degressiviteit nog meer mensen naar het OCMW (zie *punt 5*) drijft. Zo zou de bescherming tegen het werkloosheidsrisico nog meer naar de lokale besturen worden gedreven. Bovendien zullen bepaalde mensen de weg naar het OCMW niet vinden of zullen hun gezinsinkomsten net te hoog zijn om in aanmerking te komen voor bijstand, hoewel hun situatie vergelijkbaar is met die van mensen die het leefloon genieten.

Ten derde vinden sommigen dat, in het geval van samenwonenden, andere leden van het gezin het inkomstenverlies kunnen compenseren. Het is dus mogelijk dat de contraproductieve effecten bij hen niet of slechts in mindere mate optreden. Maar als de inkomsten van de andere

⁴⁰ Nevejan, Hendrik en Guy Van Camp (31 maart 2014). "De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen", *Sociaal-economische nieuwsbrief*, nr. 200, p. 25.

⁴¹ Nevejan, Hendrik en Van Camp, Guy (2013). *Op.cit.*, p. 501 -503.

leden van het gezin eveneens zeer laag zijn, kan de bestaanszekerheid van de gezinnen ook in het gedrang komen. Bovendien dreigen het inkomstenverlies en de onzekerheden over de toekomst de solidariteit en goede verstandhouding tussen samenwonenden erg op de proef te stellen. De deelnemers aan het overleg van het Steunpunt onderstrepen echter dat de instelling van verschillende bedragen op basis van de gezinstoestand op de notie van behoefte steunt. Dit staat op gespannen voet staat met het verzekeringsprincipe van de sociale zekerheid: een samenwonende heeft dezelfde sociale bijdragen als een alleenstaande betaald, en zou volgens dit principe dezelfde uitkering moeten ontvangen. De samenwonenden krijgen dus een belangrijk deel van hun rechten niet⁴².

Verscheidene vrouwenverenigingen en studies uiten hun bezorgdheid over de impact van de toegenomen degressiviteit op de bestaansonzekerheid bij vrouwen, in het bijzonder bij vrouwen die aan het hoofd van een eenoudergezin staan en bij samenwonende vrouwen. *“Werkloze vrouwelijke gezinshoofden zullen hun uitkering zien dalen tot 1.090 euro per maand. Men heeft een reden om zich zorgen te maken aangezien de armoededrempel 1.300 euro bedraagt voor iemand met een kind ten laste”*⁴³. Omdat vrouwen oververtegenwoordigd zijn bij de groep mensen die over het statuut ‘samenwonend’ beschikken en deze laatste de grootste gezinscategorie vormt, kan men ervan uitgaan dat ze de hoogste ‘prijs’ van de degressiviteit betalen⁴⁴.

Tot slot: aangezien de derde periode (het forfait) voor de berekening van het pensioen niet meer gelijkgesteld wordt op basis van het laatste loon maar wel op basis van het minimumrecht per loopbaanjaar, zullen velen ook hun pensioen zien dalen. Zo worden werklozen dubbel bestraft: een eerste keer wanneer de uitkering daalt ten gevolge van een te langdurige werkloosheid en een tweede keer wanneer het pensioen uitgekeerd wordt en de werkloosheid nog slechts wordt gelijkgesteld op basis van dit minimumrecht. De vrouwen die oververtegenwoordigd zijn in de lagere categorieën van de geïnde maandelijkse pensioenbedragen (59% van de vrouwen versus 33% van de mannen ontvangen een bedrag dat lager dan 1.000 euro is), zullen als eerste bestraft worden⁴⁵.

Het Verbond van Belgische Ondernemingen (VBO) nuanceert de kritiek die de organisaties voor armoedebestrijding tegen de hervorming uiten, door te herinneren aan de verhoging van het initiële niveau van de uitkeringen en het feit dat deze hervorming op heel wat mensen geen impact zal hebben: de categorieën mensen die aan deze degressiviteit ontsnappen en werklozen die reeds een minimumuitkering genieten. Men moet de degressiviteit ook analyseren in het

⁴² Het verschil tussen de uitkering voor de alleenstaanden, die we als basisuitkering kunnen beschouwen, en het lager bedrag voor de samenwonenden, kunnen we bijgevolg het ‘eigen niet-ontvangen recht’ noemen.

⁴³ Feministisch Socio-Economisch Platform (30 oktober 2012), Persbericht *“Degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen vergroot bestaansonzekerheid van veel vrouwen”*

⁴⁴ Babilas, Liliane (2009). “De individualisering van rechten in de werkloosheidsverzekering”, Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid, nr. 2, Brussel, p. 373-399.

⁴⁵ Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, *Vrouwen en mannen in België* (2011), *Genderstatistieken en genderindicatoren*, tweede editie, Brussel, p. 71.

licht van andere positieve maatregelen zoals de versoepeling van de voorwaarden voor de openstelling van het recht op werkloosheid en op de terugkeer naar de eerste uitkeringsperiode. Het VBO betwist dat deze maatregel de werklozen in de armoede jaagt door ervan uit te gaan dat de nieuwe bodembedragen niet lager zijn dan de huidige minimumbedragen en hoger zijn dan het leefloon⁴⁶.

3. IMPACT OP DE LEEFOMSTANDIGHEDEN EN MOGELIJKHEDEN INZAKE BEROEPSINSCHAKELING

3.1. LEEFOMSTANDIGHEDEN

“Ik doe al het nodige om werk te vinden, maar men geeft er me geen. Ik ben in orde, maar word toch bestraft. Dat is niet eerlijk! (...) Ik heb het aan het stempelbureau gevraagd en weet dat er een eerste degressiviteit gaat komen in november 2013. Ik zie niet in waarom ik gesanctioneerd, bestraft moet worden. Hoe dan ook, de degressiviteit gaat mijn gedrag niet veranderen! Neen, ik ben op zoek naar werk en kan dat bewijzen! (...)” (Pascale, 51 jaar)⁴⁷.

De mensen die deelnemen aan het overleg dat het Steunpunt organiseert, benadrukken dat arme werkzoekenden nog meer moeite zullen hebben om bijvoorbeeld hun huurgeld of uitgaven voor geneeskundige verzorging te betalen. Sommigen onder hen zullen daarom hun geneeskundige verzorging moeten uitstellen terwijl de stress die hun situatie teweegbrengt een negatieve impact op hun lichamelijke en geestelijke gezondheid heeft. Ondanks de tegemoetkoming van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (GVU) voor mensen met een laag inkomen kan het soms moeilijk zijn om de kosten voor geneeskundige verzorging voor te schieten. Voorts dreigt de vermindering van het bedrag van de werkloosheidsuitkeringen hen in een negatieve schulden螺旋 te doen belanden. Bovendien zijn deze geleidelijke vermindering en de onzekerheden over hun toekomstige uitkering (wegens de complexiteit van de wetgeving) niet van die aard dat de schuldeisers er inschikkelijker van worden. En kandidaat-huurders zullen nog meer moeilijkheden ondervinden om eigenaars-verhuurders van hun solvabiliteit te overtuigen.

De degressiviteit dreigt ook de capaciteiten van werkzoekenden aan te tasten. Zoals we net gezegd hebben, kan het inkomstenverlies nefaste gevolgen hebben voor de gezondheid. Sommigen zullen hierdoor misschien meer moeite ondervinden om aan sociale en culturele activiteiten deel te nemen of om vrijwilligerswerk te verrichten. *“men crepeert van eenzaamheid*

⁴⁶ VBO, *Meer degressiviteit in de werkloosheidsuitkeringen noodzakelijk*, <http://vbo-feb.be/nl-BE/Actiedomeinen/Arbeidsmarkt-en-werkgelegenheid/Activering/Meer-degressiviteit-in-de-werkloosheidsuitkeringen-noodzakelijk/>

⁴⁷ Allouache, Aïda (oktober 2013). "Dégressivité accrue : une punition injuste", *Ensemble !*, CSCE, nr. 80, Bruxelles, p. 6.

en verveling vooraleer te creperen van de honger"⁴⁸. Armoede beperkt zich niet tot het gebrek aan materiële middelen, maar leidt er ook toe dat men zijn prioriteiten en belangen niet meer kenbaar kan maken⁴⁹. De participatie aan het sociaal en cultureel leven bevordert de kansen om toegang tot werk te krijgen: de betrokkenen ontwikkelen hun informele netwerk en verbeteren hun 'sociale' vaardigheden (belangrijke troeven in hun zoektocht naar een geschikte baan); ze raken niet geïsoleerd en zijn in staat om steun te vinden (een cruciale voorwaarde om mentale weerbaarheid te kweken bij het zoeken naar werk).

Onrechtstreeks zullen de kinderen getroffen worden. Ze ondergaan de armoede van hun gezin. Ze worden getroffen door hun perceptie van de situatie, alsook door de bestaansonzekerheid van hun omgeving en door stigmatisering. *"Als de bestaansonzekerheid gevolgen heeft voor de gezondheid wanneer ze aan ondervoeding lijden of vertraging bij de toegang tot verzorging oplopen, als de bestaansonzekerheid hen dwingt om in een ongezonde woning te leven, als de bestaansonzekerheid hen uit het schoolsysteem bant en in het schoolsysteem discrimineert, zijn de gevolgen ervan verwoestend voor hun identiteit"*⁵⁰.

De versterking van de degressiviteit past binnen het betoog over de individuele plichten, dat eigen is aan de huidige logica van de activering maar ook in andere domeinen binnengesijpeld is. Dit betoog zal leiden tot de versterking van het schuldgevoel en de stigmatisering van werklozen⁵¹, meer bepaald van langdurig werklozen, door het onderscheid te maken tussen de 'werklozen met verdiensten' en de 'werklozen zonder verdiensten'. Het schuldgevoel en de stigmatisering kunnen het zelfvertrouwen ondermijnen, wat niet bevorderlijk is voor de zoektocht naar werk. *"Van alle emoties werkt schaamte het meest verlamdend, want dit gevoel leidt ertoe dat mensen zich uit de maatschappij terugtrekken en niet meer in zichzelf geloven"*⁵².

Deze maatregelen zijn ontmoedigend en verminderen eenieders vaardigheden, wat een impact op het hele gezin heeft en waardoor men niet meer voldoende in staat is om een cultureel en sociaal leven uit te bouwen⁵³. *"Voor hen zou het een overwinning zijn als hun kinderen het verder dan hen zouden schoppen, maar ze voelen zelden dergelijke trots. Dat werkt verlamdend en ontnemt hen elke vorm van eigenliefde. Ze voelen zich helemaal waardeloos en vernederd omdat ze niet voor hun gezin kunnen zorgen"*⁵⁴.

De degressiviteit van de uitkering zal dus leiden tot een verlies van middelen, tijd en energie. Vaak zal dit gebeuren ten koste van de zoektocht naar werk of van het inschakelingstraject. In

⁴⁸ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 295.

⁴⁹ Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (2013). *Rapport annuel 2012-2013*, p. 8.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ La Ligue des droits de l'homme (31 oktober 2012). "Dégressivité des allocations chômage : un coup dur à la sécurité sociale".

⁵² Walker, Robert (2013), "De l'importance d'éradiquer la honte", *Revue Quart Monde*, nr. 228, Paris, p. 31-32.

⁵³ Délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant (2013). *Op.cit.*, p. 8.

⁵⁴ ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Op.cit.*, p. 34.

dergelijke omstandigheden zijn werkzoekenden niet in staat om zich sneller in de arbeidsmarkt te integreren.

3.2. TERUGKEER NAAR WERK

Armen wisselen vaak werkloosheidsperiodes af met banen van korte duur, deeltijds werk enz. *“De getuigenissen over de moeilijkheden die de armsten bij hun zoektocht naar werk ondervinden, zijn legio. Deze problemen vloeien niet enkel voort uit de economische crisis, die steeds duidelijker een structureel karakter vertoont, maar ook uit de achterstand die armen hebben opgelopen op het vlak van onderwijs/opleiding en beroepskwalificaties. Als ze al werk vinden, gaat het vaak om ongezond, vuil of onderbetaald, of werken in het zwart of in een interimbureau”*⁵⁵. Werkzoekenden die zich in een precaire situatie bevinden, beschikken over minder troeven dan beter geschoolde mensen om zich in de arbeidsmarkt te integreren. In 2013 vertoonden middelhoogopgeleide werklozen (38,7%), hoogopgeleide werklozen (41,6%) en samenwonenden (41,3%) het hoogste percentage inzake uitstroom naar werk⁵⁶.

De versterking van de degressiviteit zal het voor werklozen nog moeilijker maken om de kosten te dragen die met de zoektocht naar werk gepaard gaan. Deze kosten zijn zeer divers: telefoon- en internetkosten, verplaatsingskosten om zich naar sollicitatiegesprekken, gewestelijke begeleidings- en plaatsingsdiensten, opleidingscentra, kinderdagverblijven... te begeven. De vernoemde gewestelijke diensten komen tussen in de verplaatsingskosten zodat werkzoekenden zich naar opleidingscentra kunnen begeven, maar die laatsten moeten het bedrag wel voorschieten, wat niet altijd vanzelfsprekend is wanneer ze slechts over een laag inkomen beschikken.

Volgens verscheidene studies kan de hoogte van het uitkeringsbedrag fungeren als springplank naar werk. De campagne die het Netwerk tegen Armoede voert en door het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding en het ‘Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté’ ondersteund wordt, vermeldt onderzoeken die aangetoond hebben dat een uitkering waarmee men waardig kan leven, niet noodzakelijkerwijs een werkloosheidsval is⁵⁷. Volgens een studie van de RVA⁵⁸ *“overlapt het belang van het dagbedrag met andere kenmerken, maar is er een beduidend positief effect dat uitgaat van de categorie van het hoogste dagbedrag.”* Dat is onder andere te wijten aan het feit dat werklozen die een aanzienlijk inkomen hadden, beter gewapend zijn op de arbeidsmarkt (kwalificatie, ervaring...) en een aanzienlijker inkomstenverlies zullen lijden, wat hen des te meer zal stimuleren om het werk te hervatten.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 31.

⁵⁶ RVA (2014). *Op.cit.*, p. 76.

⁵⁷ Netwerk tegen armoede (17 oktober 2012), *Lagere uitkeringen = stijgende armoede*, <http://www.netwerktegenarmoede.be/acties/lagere->

⁵⁸ Desmet, Lieven (16 september 2011). *Een onderzoek naar de determinanten van de uitstroom naar werk*, RVA, p. 16.

In een internationale studie werd vastgesteld dat een guller werkloosheidsstelsel het schadelijke effect van een werkloosheidsperiode op het toekomstige loon vermindert. De versterking van de degressiviteit van de uitkeringen zou dus het *'scarring effect'* bevorderen, dit wil zeggen: de vermindering van de loonperspectieven van werklozen ten gevolge van een werkloosheidsperiode en de duur ervan⁵⁹.

De toegenomen degressiviteit zal de zoektocht naar werk bemoeilijken, te meer omdat ze niet geassocieerd werd met maatregelen die erop gericht zijn de mobiliteit en de toegang tot de maatschappelijke diensten (kinderdagverblijven, crèches...) te verbeteren⁶⁰. Het is vaak moeilijk kinderopvangdiensten aan een redelijke prijs te vinden, vooral in verstedelijkte gebieden. Vrouwen worden hierdoor nog meer getroffen, vooral zij die aan het hoofd van een eenoudergezin staan. In 2010 bedroeg het werkloosheidspercentage van eenoudergezinnen in het Waals Gewest 38%, wetende dat er in verhouding 84% vrouwen en 16% mannen aan het hoofd van Waalse eenoudergezinnen staan⁶¹. In Brussel zijn eenoudergezinnen oververtegenwoordigd ten opzichte van tweeoudergezinnen in de categorie van werkzoekenden (19,1% versus 8,7%) en ongeveer 86,6% van de 56.762 'hoofden van eenoudergezinnen' zijn vrouwen⁶². Ook in Vlaanderen bevinden alleenstaande ouders zich in een meer precaire situatie op de arbeidsmarkt: gemiddeld gezien is de arbeidsintensiteit van dit type gezin veel lager in vergelijking met de totale bevolkingsgroep van mensen met een actieve leeftijd. Bovendien zijn er minder alleenstaande vrouwen die werken dan alleenstaande mannen⁶³.

*"Voor die gezinnen, die vooral uit vrouwen bestaan, blijft de toegang tot werk moeilijk. (...) Deze vrouwen komen onvermijdelijk in precaire situaties terecht en worstelen voortdurend met uurroosters die slecht op elkaar afgestemd zijn (openbaar vervoer, kinderdagverblijven, crèches...)"*⁶⁴. Door de fundamentele rechten, het aanbod aan overheidsdiensten alsook de toegankelijkheid en organisatie ervan te concretiseren, creëert men essentiële hefboomen om armoede te bestrijden. Daarom gaat het Steunpunt armoedebestrijding zijn volgend tweejaarlijks Verslag aan dit onderwerp wijden.

⁵⁹ Zie Gangl, Markus (december 2006). "Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities", *American sociological review*, nr. 71, p. 986-1013; Cockx, Bart en Matteo Picchio (augustus 2013). "Scarring effects of remaining unemployed for long term unemployed school leavers", *Discussion Paper nr. 5937*, Institute for the study of labour.

⁶⁰ La Ligue des droits de l'homme (31 oktober 2012). *Op.cit.*

⁶¹ Winkel, Julien (19 februari 2014). "Monoparentes et exclus du chômage", *Alter Échos*, nr. 376, p. 13.

⁶² Martin Wageneer (december 2013). "La monoparentalité à Bruxelles, entre diversité des situations et réponses publiques incertaines", *Pauvreté*, nr. 2, Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, Bruxelles, p. 4- 6.

⁶³ Defever, Christine et al. (2013). "De inkomenspositie en het armoederisico van alleenstaande ouders" in Vlaanderen» in Callens et al. (red.), *De sociale staat van Vlaanderen 2013*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, p. 93-136.

⁶⁴ Vandemeulebroucke, Martine (19 februari 2014). "Parents en solo, parents abandonnés", *Alter Échos*, nr. 376, p. 6.

3.3. KWALITEIT VAN DE ARBEID

Het traject van armen wordt vaak gekenmerkt door een afwisseling van preciaire jobs en werkloosheidsperiodes. Volgens de Franstalige Liga voor mensenrechten *“zijn alle werknemers onrechtstreeks getroffen door [de toegenomen degressiviteit]. Door deze werknemers in een steeds onzekerder situatie te plaatsen wanneer ze hun werk verliezen, verzwakt de regering hun onderhandelingsvermogen en spoort ze de werkgevers aan om de arbeidsomstandigheden en de vergoeding voor de bestaande banen naar beneden te halen”*⁶⁵. Om financiële problemen te vermijden, kunnen geschoolde werkzoekenden ertoe gebracht worden hun eisen inzake kwaliteit van het werk naar beneden te herzien. De OESO benadrukt dat *“wat de slechte afstemming van vraag en aanbod in België betreft, (...) de werkaanbiedingen hoofdzakelijk bestemd zijn voor geschoolde werknemers terwijl 80% van de werkzoekenden laag- of middelhooggeschoold zijn en ongeveer de helft ervan uit langdurig werklozen bestaat. (...) Men schat dat 22% van alle tewerkgestelden overgekwalificeerd zijn ten opzichte van de functies die ze uitoefenen”*⁶⁶. Lager geschoolde werknemers, die meer moeite hebben om werk te vinden of die zich met preciaire jobs tevreden moeten stellen, worden nog meer aangespoord om dergelijke jobs te aanvaarden⁶⁷. De impact van deze hervorming op vrouwen, die nog meer in de richting van preciaire jobs (zoals jobs met dienstencheques, in de groothandelssector of in de zorgsector⁶⁸) geduwd worden, moet ook in aanmerking worden genomen.

De steeds lagere uitkeringen, de preciaire jobs en de concurrentie tussen werknemers verhogen het risico dat werklozen voor zwart werk gaan opteren *“aangezien ze uitgesloten worden of omdat ze dagelijks slechts over enkele euro's beschikken om te leven nadat ze hun huur en energiefacturen betaald hebben”*⁶⁹. De 'overlevingsstrategieën' zullen meer dan ooit nodig zijn om een waardig leven te kunnen leiden. *“Nog meer dan vandaag de dag al het geval is, zal men in de toekomst zijn hachje moeten zien te redden”*⁷⁰.

De hervorming heeft de toegang op basis van gepresteerde arbeidsdagen versoepeld. De referteperiode is verlengd. Wie jonger is dan 36, dient voortaan 12 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 referteperiode 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 werk. De volgende bepalingen uit de 'oude' regeling gelden nog steeds: werknemers die niet voldoen aan de voorwaarde voor hun eigen leeftijdsgroep, zijn toch toelaatbaar tot het recht op werkloosheidsuitkeringen indien ze voldoen aan de – minder strenge - voorwaarde van een hogere leeftijdsgroep; werknemers die aan geen van de voorafgaande voorwaarden voldoen en 36 jaar of ouder zijn, kunnen toch

⁶⁵ La Ligue des droits de l'homme (31 oktober 2012). *Op.cit.*

⁶⁶ OECD (mei 2013). *Economic Surveys Belgium. Overview*, p. 20.

⁶⁷ Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2013). *Verslag 2013. Laaggeschoolden op de arbeidsmarkt*, p. 23.

⁶⁸ Vie féminine (24 januari 2013). *Appel des féministes belges contre le Pacte budgétaire*.

⁶⁹ Rodriguez, Pedro. *Op.cit.*, p. 10.

⁷⁰ Wells, Jacques. *Op.cit.*, p. 8.

toegelaten worden op grond van hun beroepsverleden⁷¹. 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 terug keren 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 halftijdse 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 degressiviteit⁷². 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. Bovendien moet men bij deeltijds werk steeds over een langer traject beschikken dan bij voltijds werk om zijn rechten na een arbeidsperiode terug te winnen en aldus opnieuw recht te krijgen op de volledige uitkering. De gevolgen van de degressiviteit zullen zwaarder zijn voor deeltijdwerkers, hoofdzakelijk vrouwen (45,8% van de loontrekkende vrouwen werken deeltijds⁷³).

4. IMPACT OP HET RECHT OP SOCIALE BESCHERMING

4.1. COMPLEXITEIT

Er moet grondig worden nagedacht over de complexiteit van de nieuwe reglementering en de gevolgen ervan voor de rechtszekerheid van de mensen die recht hebben op uitkeringen. Zelfs wanneer men geen rekening houdt met de overgangsmaatregelen, gaat het bedrag van de uitkering variëren (nog meer dan onder de oude reglementering inzake degressiviteit). Dit kan worden verklaard door de degressiviteit van de bedragen, in combinatie met de verhoging van het aantal fases en met drie voorwaarden die bepalen welke groepen vrijgesteld worden van de toepassing van de degressiviteit tijdens de tweede uitkeringsperiode⁷⁴. De bedragen van de uitkering zullen anders evolueren naargelang het niveau van de basisuitkering, de

⁷¹ 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.

⁷² Palsterman, Paul (2012). "Les réformes de l'été en matière de chômage", in Etienne, Francine et Michel Dumont (dir.), *Regards croisés sur la sécurité sociale*, Anthemis et CUP, Liège, p. 946-966.

⁷³ Feministisch Socio-Economisch Platform (30 oktober 2012), *Op.cit.*

⁷⁴ Palsterman, Paul (2012). *Op.cit.*

gezinstoestand, het beroepsverleden, de leeftijd en de arbeidsongeschiktheidsgraad van de rechthebbenden. De zaken worden nog ingewikkelder wanneer de gezinstoestand gedurende een van die fases verandert, men opnieuw werk vindt, men een beroepsopleiding gaat volgen enzovoort⁷⁵.

De werkloosheidsreglementering, die reeds als zeer complex beschouwd werd, wordt aldus nog ondoorzichtiger. Het gevolg hiervan is dat werklozen enorm veel moeite zullen hebben om zicht te krijgen op hun budget voor de komende maand. Dit zal zeker het geval zijn voor wie slechts enkele dagen gewerkt zal hebben. De verenigingen waar armen het woord nemen hebben de aandacht gevestigd op het feit dat werklozen, en vooral de meest kwetsbaren onder hen, nood hebben aan een zo exacte mogelijke raming van hun beperkt inkomen: om te bepalen welke noden ze in de eerste plaats kunnen vervullen, om uitstel van betaling te kunnen vragen... De rechthebbenden moeten weten wanneer en in welke mate hun uitkeringen gaan afnemen. Het is dus onontbeerlijk dat ook de verstrekte informatie op een individuele basis berust⁷⁶.

Tegenover een dergelijke complexe reglementering ondervinden werklozen nog meer moeilijkheden om de reikwijdte te vatten van de wettelijke bepalingen en van de manier waarop ze zullen worden toegepast. De werklozen kunnen onmogelijk de details kennen van dergelijke wetgeving, die uiterst uitgebreid is en voortdurend wijzigt, noch alle nuances vatten van de manier waarop die wordt geïnterpreteerd. Op juridisch vlak zou deze toegenomen complexiteit de informatie- en adviesplicht van de betalingsinstellingen (en ook van de RVA) met betrekking tot de rechten en plichten van de werkzoekenden in het gedrang kunnen brengen.

Deze informatieplicht is opgenomen in het Handvest van de sociaal verzekerde (art.3 en 4) en verplicht de betalingsinstellingen hun sociaal verzekerden algemene informatie te verschaffen en - indien van toepassing - de rechthebbenden aanvullende informatie te verschaffen die nodig is met het oog op het behoud van hun rechten. Helaas is er in geen enkele sanctie voorzien wanneer deze verplichting geschonden wordt⁷⁷.

Wanneer de sociaal verzekerde zich in een zwakke of precaire situatie bevindt en moeilijk toegang heeft tot informatie, wordt deze informatiekwesitie des te pregnanter. Het juridisch-administratief taalgebruik, een gecompliceerde verdeling van de bevoegdheden, de gefragmenteerde verantwoordelijkheden en de stigmatisering ontmoedigen de kansarme rechthebbenden. Bovendien zijn deze laatsten ver verwijderd van de klassieke

⁷⁵ De degressiviteit wordt in het laatste 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.

⁷⁶ Nevejan, Hendrik en Van Camp, Guy (2013). *Op.cit.*, p. 476.

⁷⁷ Neven, Jean-François (april 2014). *La Charte de l'assuré social : un outil méconnu au service de l'effectivité des droits sociaux*, niet-gepubliceerd document.

informatienetwerken en weten ze vaak niet over welke rechten ze beschikken, noch welke instellingen bevoegd zijn om hen deze rechten toe te kennen⁷⁸.

De grotere complexiteit dreigt te leiden tot verkeerde berekening van de bedragen of tot verkeerde informatie, met rechtsonzekerheid en verlies van rechten tot gevolg. Het gebrek aan transparantie was overigens een van de argumenten die het Netwerk tegen armoede aangehaald heeft om beroep aan te tekenen bij de Raad van State, met het verzoek het nieuwe degressiviteitstelsel op te schorten en zelfs af te schaffen (zie *hieronder*).

4.2. STANDSTILL

Aangezien het recht op sociale zekerheid opgenomen is in de Grondwet, mag de wetgever het niveau van de aangeboden prestaties niet zonder rechtvaardiging verminderen (volgens het *standstill*-principe)⁷⁹. In het geval van het koninklijk besluit dat aan de basis ligt van de hervorming, werd er geen enkele verklaring gegeven die deze regressie zou rechtvaardigen. Daarop heeft het *Netwerk tegen armoede* bij de Raad van State beroep aangetekend tegen deze maatregel, met als argument dat de versterking van de degressiviteit achteruitgang zou betekenen ten opzichte van de vorige methode voor de berekening van de werkloosheidsuitkeringen⁸⁰. In zijn besluit van december 2012 heeft de Raad van State dit beroep verworpen daar het oordeelde dat het *Netwerk tegen armoede* er onvoldoende belang bij had om te handelen, omdat de toegenomen degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen "*niet rechtstreeks in verband staat met de bestrijding van de armoede en sociale uitsluiting*"⁸¹. Om deze verklaringen te verkrijgen, kunnen werklozen zich nog tot de Arbeidsrechtbank wenden en de non-conformiteit van de toegenomen degressiviteit met het *standstill*-principe inroepen. Volgens Daniel Dumont kunnen de arbeidsrechtbanken de RVA en de regering ondervragen om de situatie te begrijpen: "*Op welk motief van algemeen belang steunt de regering uiteindelijk om de beduidende achteruitgang te rechtvaardigen die de toegenomen degressiviteit van de uitkeringen met zich meebrengt? (...) Kan deze opgezette hervorming vervolgens de nagestreefde doelstelling bereiken? En vooral: is men er zeker van dat er geen andere, minder regressieve maatregel bestaat waarmee men dit kan bereiken? Werd er ten slotte aangetoond dat het stapsgewijs bijschaven van de uitkeringen – in de veronderstelling dat dit gepast en noodzakelijk is – geen onevenredige schade zou teweegbrengen voor mensen die recht hebben op een vervangingsinkomen in geval van de onvrijwillige verlenging van de*

⁷⁸ Cassiers, Willy (2012). "Les droits sociaux fondamentaux en quête d'exclusivité" in Van der Plancke, Véronique (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Droit en Mouvement, La Chartre, Bruxelles, p. 294.

⁷⁹ Dumont, Daniel (2013). "Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de *standstill*", *Journal des tribunaux*, nr. 6541, p. 769- 776.

⁸⁰ Dumont, Daniel (2013). *Op.cit.*, p.773.

⁸¹ RvS (9^{de} Kamer), 20 december 2012, *Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen t. Belgische Staat*, nr. 221.853, niet-gepubliceerd document.

werkloosheidsperiode?”⁸² Als deze nieuwe bepalingen onverenigbaar worden geacht met de Grondwet, “dan moet de rechter weigeren deze toe te passen en een uitspraak doen op basis van de vroegere opstelling ervan. Indien er meerdere beslissingen van die aard genomen worden, zou dit ertoe kunnen leiden dat men de auteur van de omstreden norm vraagt zijn tekst te herzien.”⁸³

5. IMPACT OP DE OCMW'S

In 2011 vermeldde het Regeerakkoord van meet af aan dat men bij de hervorming van de werkloosheidsverzekering “zou voorkomen dat de lasten naar de OCMW's zouden worden overgeheveld.”⁸⁴ De OCMW's hebben al een toestroom van gesanctioneerde werklozen gekend als gevolg van de sancties voorzien door het Plan voor de activering van het zoekgedrag naar werk. In 2012 werden in het Waals Gewest 5.483 door de RVA gesanctioneerde personen ten laste genomen door de OCMW's (tegenover 373 in 2005). Dit stemt overeen met 10,1% van het publiek van de OCMW's⁸⁵.

De exacte impact van de versterking van de degressiviteit op de OCMW's en op de aanvragen voor aanvullende sociale hulp zullen slechts precies gekend zijn eens dit mechanisme ten volle wordt uitgevoerd. De dienst Maatschappelijke Integratie & Werk van de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten geeft bovendien aan dat het erg moeilijk is voor de OCMW's om schattingen te maken van het hoger beroep op leefloon door de complexiteit van de degressiviteitsregelgeving⁸⁶. Maar sommige organisaties, waaronder de Franstalige Liga voor Mensenrechten, oordelen reeds dat de federale regering de financiële last van de meest kwetsbaren doorschuift naar de OCMW's⁸⁷. Om de impact van deze maatregel beter te vatten, maakt de ‘Fédération des CPAS de l'Union des villes et communes de Wallonie’ het onderscheid tussen de ‘zichtbare’ en ‘onzichtbare’ impact⁸⁸. De eerste soort betreft de samenwonenden in de derde periode wier werkloosheidsuitkering ongeveer 57 euro minder dan het leefloon zal bedragen. Deze laatsten kunnen bij het OCMW een aanvullende werkloosheidsuitkering aanvragen als de persoon met wie ze samenwonen hen niet ten laste kan nemen. De Afdeling OCMW van de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is ook bezorgd over het bedrag van het forfait voor samenwonenden en over het aantal

⁸² Dumont, Daniel (2013). *Op.cit.*, p. 775.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Regeerakkoord 2011, p. 89.

⁸⁵ Cherenti, Ricardo (april 2013). *Les sanctions ONEm, le cout pour les CPAS. Étude 2013 (chiffres 2012)*, Union des villes et communes de Wallonie, Fédération des CPAS, Service Insertion précarité, p. 8.

⁸⁶ VVSG – Dienst Maatschappelijke Integratie en Werk (juli 2014). *Schriftelijk antwoord op de vraag naar informatie over de transfers tussen de RVA en OCMW's als gevolg van de werkloosheidshervorming.*

⁸⁷ La Ligue des droits de l'homme (31 oktober 2012). *Op.cit.*

⁸⁸ Cherenti, Ricardo (maart 2014a). *Les transferts de charge Onem –CPAS, Étude 2014 (chiffres 2013), Perspectives 2015*, Union des villes et communes de Wallonie, Fédération des CPAS, Service Insertion Précarité, p. 35.

samenwonenden dat bij de OCMW's zal gaan aankloppen om een aanvullend leefloon aan te vragen⁸⁹.

De 'onzichtbare' impact verwijst naar alleenstaanden en gezinshoofden wier uitkering gaat verminderen, maar toch nog hoger dan het leefloon gaat blijven. Ze zullen niet voldoen aan de voorwaarden om een aanvullend leefloon aan te vragen, maar toch zal het minimumforfait, op 50 euro na, met het leefloon overeenstemmen. De betrokken personen en gezinnen zullen geen andere keuze hebben dan zich tot de OCMW's te richten om financiële steun te verkrijgen, met de bedoeling hun fundamentele noden zoals verwarming, huisvesting en gezondheidskosten te kunnen dekken⁹⁰. *"Bij de OCMW's zien we een publiek aankomen dat we voordien niet tegen het lijf liepen. Het gaat hier om een publiek dat steeds meer moeite heeft om de eindjes aan elkaar te knopen; soms zitten ze al krap bij kas vanaf de tweede week van de maand. Vaak betreft het gezinnen met kinderen en vrouwen. Ze vragen een tegemoetkoming aan om luiers of een bril te kopen en om hun medische kosten of tandartskosten te betalen."*⁹¹.

De toename van de aanvragen voor aanvullende sociale bijstand bij de OCMW's (bv. een financiële tegemoetkoming van het OCMW in de energiefacturen, paramedische kosten, schoolbenodigdheden enz.) is dus een van de belangrijkste gevolgen voor de OCMW's. De aanvullende sociale bijstand biedt tijdelijke hulp en kan ook een preventieve rol vervullen (bv. de toegang tot verzorging bevorderen) om te voorkomen dat een situatie zou verslechteren.

Vóór de versterking van de degressiviteit was het aantal vormen van aanvullende sociale bijstand die aan werklozen werden toegekend reeds aan het toenemen in Wallonië. Ongeveer 2% van de uitkeringsgerechtigde werklozen vragen aanvullende sociale bijstand aan het OCMW. Deze bijstand wordt in 82% van de gevallen toegekend. In 2012 kwam dit overeen met ongeveer 6.000 werklozen. De 'Fédération des CPAS de l'Union des villes et communes de Wallonie' denkt dat dit cijfer tegen 2015 zal verdriedubbelen wanneer de degressiviteit ten volle zal worden toegepast, wat dus zou neerkomen op 18.000 werklozen⁹². Bovendien heeft een studie aangetoond dat de armste gemeenten de gemeenten zijn die het meest aanvullende sociale bijstand verlenen, net omdat het de gemeenten betreft waarin er meer werklozen wonen en de lonen zeer laag zijn. De toegenomen degressiviteit zou dit verschijnsel nog moeten versterken. Door de druk op de sociale zekerheid en de bezuinigingsmaatregelen inzake werkloosheidsverzekering spelen de gemeenten en OCMW's een steeds belangrijker rol omdat ze de kostprijs van de solidariteit voor hun rekening moeten nemen⁹³. De aanvullende sociale bijstand wordt immers meestal –

⁸⁹ VSGB Afdeling OCMW (2012). « Degressieve werkloosheidsuitkeringen; De OCMW's maken zich zorgen!, *Nieuwsbrief*, 2012/03, p. 17.

⁹⁰ Warnotte, Gérard (oktober 2012). « Pauvreté et exclusion. Une société de moins en moins humaine ? », *Analyses, Vivre Ensemble Éducation* 2012, p. 15.

⁹¹ Winkel, Julien (19 februari 2014), *Op.cit.*

⁹² Cherenti, Ricardo (maart 2014a). *Op.cit.*, p. 35-36.

⁹³ Cherenti, Ricardo (maart 2014b). *Les aides sociales complémentaires en CPAS*, Union des villes et communes de Wallonie, Fédération des CPAS, Service Insertion Précarité, p. 19.

geheel of gedeeltelijk - met de eigen middelen van de OCMW's toegekend. Toch genieten sommige bijstandsvormen een tegemoetkoming van andere bevoegdheidsniveaus (bv. Sociaal Stookoliefonds). En bepaalde vormen van sociale bijstand kunnen door de rechthebbenden worden terugbetaald, maar deze vormen zijn mettertijd afgenomen⁹⁴. We dienen eveneens te vermelden dat de Federale Staat - om in te spelen op de bijkomende kosten die op de OCMW's wegen ten gevolge van de gewijzigde werkloosheidsreglementering - hen financiële compensaties gaat toekennen die in de loop van 2014 zullen worden uitbetaald. De drie OCMW-federaties vinden deze compensaties echter onvoldoende.

Ten slotte zal, wat de aanvullende sociale bijstand betreft, elke aanvraag aan een sociaal onderzoek worden onderworpen. En de OCMW's genieten beschikken over een belangrijke speelruimte bij de beslissing om de bijstand al dan niet toe te kennen. Dankzij de autonomie van de OCMW's kan men zich aanpassen aan de lokale werkelijkheid, maar de mensen in armoede kanten zich tegen het willekeurige karakter en het risico op rechtsonzekerheid die ermee gepaard gaan⁹⁵; naargelang de gemeente waarin men woont, zal de sociale bijstand al dan niet worden toegekend. *"Naargelang de plaats waar de rechthebbenden gedomicilieerd zijn, naargelang het beleid inzake sociale bijstand dat het OCMW of de gemeente voert, verschilt het sociaal recht in België van gemeente tot gemeente. Zo worden sommige bijstandsvormen – die nochtans essentieel zijn (tenlasteneming van de medische, paramedische en farmaceutische kosten, bijstand met het oog op toegang tot voedingsmiddelen...) - niet gewaarborgd. Dat is onaanvaardbaar!"*⁹⁶. De toename van het aantal aanvragen voor aanvullende sociale bijstand die met de toegenomen degressiviteit gepaard gaan, zou dus het risico op willekeur, waartegen tal van verenigingen waar armen het woord nemen protesteren, en de beroepen bij de arbeidsrechtbanken, exponentieel doen stijgen.

De mensen die aan de overleggroep van het Steunpunt deelnemen, hebben ook de rol van de OCMW's benadrukt voor wie binnen de werkloosheidsverzekering het statuut 'bevoorrechte samenwonende' geniet. Om het armoederisico van samenwonenden te beperken, zorgt het statuut 'bevoorrechte samenwonende' ervoor dat de uitkeringen voor een gezin van twee uitkeringsgerechtigde werkzoekenden minstens 1.270 euro bedragen (bedrag op 1 november 2012). Maar dit bedrag dekt de basisnoden niet en situeert zich onder de armoederisicodrempel. In dat geval kunnen ze zich tot het OCMW wenden om een aanvullend leefloon en/of sociale bijstand te genieten, maar de praktijk wijst op een vaak voorkomend 'non-take up' verschijnsel.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 41-43.

⁹⁵ Cherenti, Ricardo (maart 2014b). *Op.cit.*, p. 41-42.

⁹⁶ Yvan Mayeur, vermeld in Warnotte, Gérard (mars 2012). "Pauvreté et exclusion sociale, Une société de moins en moins humaine", *Vivre ensemble Éducation*, p. 18.

6. CONCLUSIE

Er zijn verschillende initiatieven op gewestelijk en federaal niveau genomen of lopende om een 'armoedetoets' in te voeren. Doelstelling is om ex ante de eventuele impact te evalueren van bepaalde beleidsbeslissingen op armoede. Bij de uitwerking van het beleid zou men er voor kunnen zorgen dat de maatregelen samenhang vertonen en een transversale visie in de strijd tegen armoede bevorderen. Dit kan door hun mogelijke impact op de armoede te evalueren. Hierdoor zou de strijd tegen armoede in alle domeinen worden geïntegreerd en zou een structurele verankering van de armoedekwestie in het besluitvormingsproces tot stand komen⁹⁷. Een dergelijke voorafgaande studie, die samen met de diverse betrokken spelers gevoerd dient te worden, zou wenselijk geweest zijn vóór de goedkeuring van de laatste werkloosheidshervorming⁹⁸.

Bij gebrek hieraan kan een ex post onderzoek toelaten om de draagwijdte van de hervorming op het vlak van armoede en beroepsinschakeling te doorgronden, op voorwaarde dat men⁹⁹:

- het aantal evaluatieniveaus vergroot: het evalueren van de effecten van beleidsmaatregelen is dikwijls heel ingewikkeld. Soms is het moeilijk om te bepalen of de waargenomen effecten het resultaat zijn van ingevoerde beleidsmaatregelen of dat het gaat om een meer algemene economische evolutie. Om de hinderpalen die de evaluatie in de weg staan, weg te werken, moet men de benadering uitbreiden tot verschillende niveaus. De evaluatie moet gepaard gaan met het in perspectief zetten van de omstandigheden (de middelen en de sociaal-economische omgeving) waarin de beleidsmaatregelen worden toegepast.
- het evaluatieproces uitbreidt tot alle betrokkenen: de evaluatie moet plaats laten voor de standpunten van alle belanghebbenden: dat van de begunstigden, maatschappelijk werkers, de beheerders en mandatarissen, partners...Elke betrokken actor moet zijn prioriteiten kunnen verdedigen alsook de gebruikte evaluatiemethode.

Het Comité inzake economische, sociale en culturele rechten van de Verenigde Naties verzoekt eveneens om een dergelijke evaluatie in zijn 'Afsluitende opmerkingen inzake het vierde periodieke rapport over België': *"Het Comité vraagt aan de betrokken Staat om hem in zijn volgend rapport volledige informatie over de impact van het nieuwe, in 2012 ingevoerde, systeem inzake de degressiviteit van de werkloosheidsvergoedingen op het genieten van economische, sociale en culturele rechten, te verstrekken (art. 9)"*¹⁰⁰.

⁹⁷ Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2013). *Verkennd onderzoek naar de invoering van een armoedetoets in het Brussels Gewest*, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, p. 6.

⁹⁸ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (februari 2014). *Memorandum Sociale bescherming*.

⁹⁹ Gebaseerd op de Stichtingsakte van de 'Société wallonne de l'évaluation et de la prospective' (SWEP).

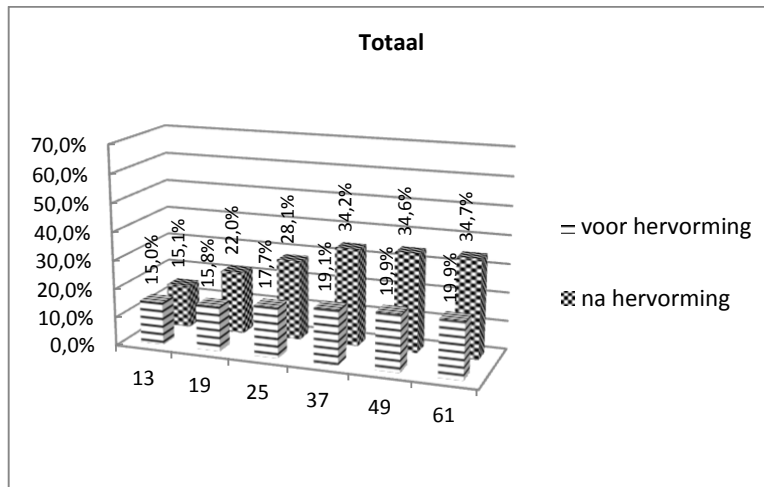
¹⁰⁰ Afsluitende opmerkingen inzake het vierde periodieke rapport over België over de toepassing van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, punt C, 14. Comité des droits

Een van de wettelijke taken van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is de organisatie van een structurele dialoog tussen spelers die op de ene of andere manier bij de bestrijding van armoede betrokken zijn, met een bijzondere aandacht voor de participatie van mensen die in armoede leven en de verenigingen waarin ze zich herkennen. Hierbij zou het Steunpunt op een nuttige manier kunnen bijdragen tot de ex-postevaluatie van de versterking van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen; het zou dan ook met interesse ingaan op een vraag in die zin.

BIJLAGE

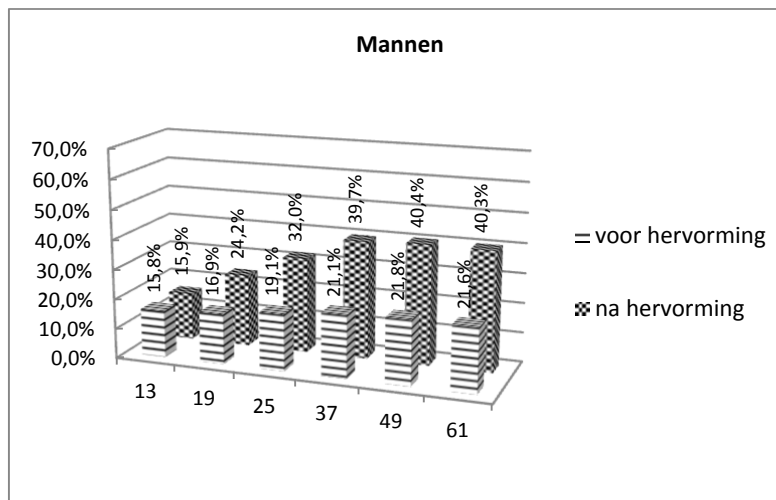
Risico op armoede voor en na de hervorming, en evolutie in % in het geval van volledige werkloosheid, weergegeven per geslacht, Gewest, gezinscategorie en leeftijdscategorie ¹⁰¹

A. Totaal



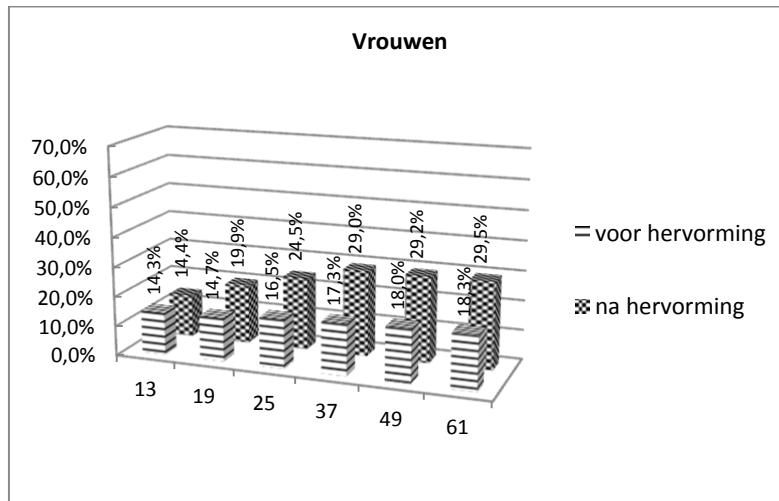
B. Geslacht

➤ Mannen



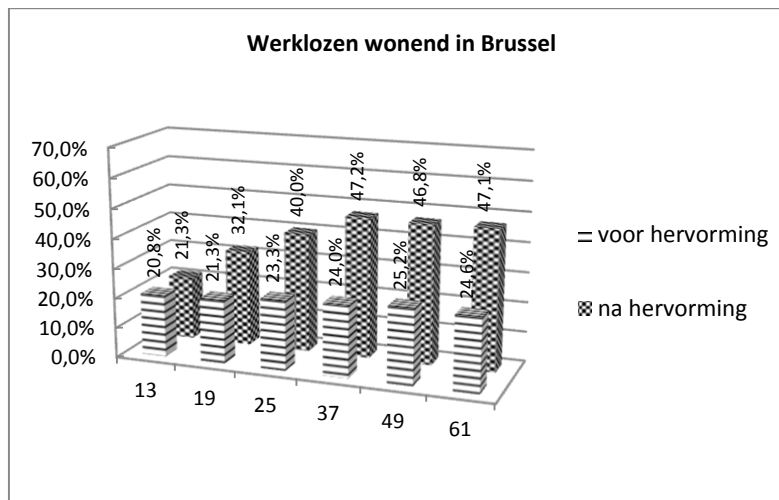
¹⁰¹ Armoederisicograad vastgelegd op 60% van het beschikbaar mediaan equivalent inkomen, enkel rekening houdend met de inkomens van de werkloze, niet met de eventuele inkomens van andere huishoudleden. Opvolging van de cohorte werklozen na 13, 19, 25, 37, 49 en 61 maanden werkloosheid. Opsplitsingen berekend door de FOD Sociale Zekerheid in juni 2014, op vraag van het Steunpunt armoedebestrijding, op basis van de simulatie uitgevoerd door de FOD Sociale Zekerheid in samenwerking met de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Nevejan, Hendrik et Van Camp, Guy (2013). *Op.cit.*, p. 471-507.

➤ Vrouwen

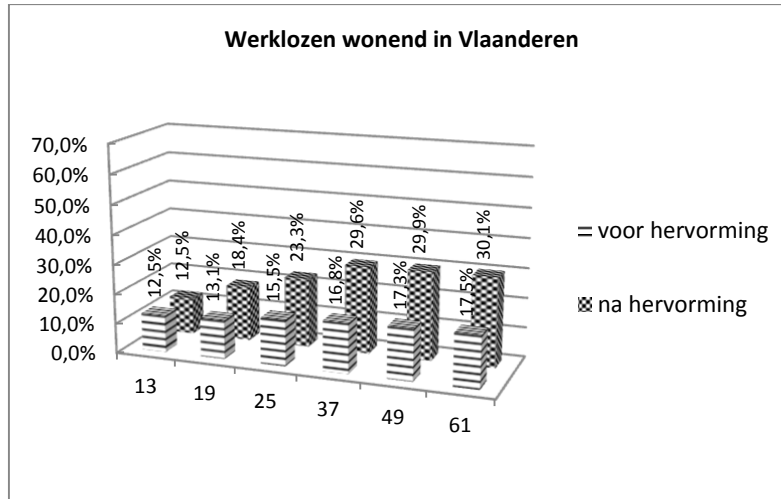


C. Gewest

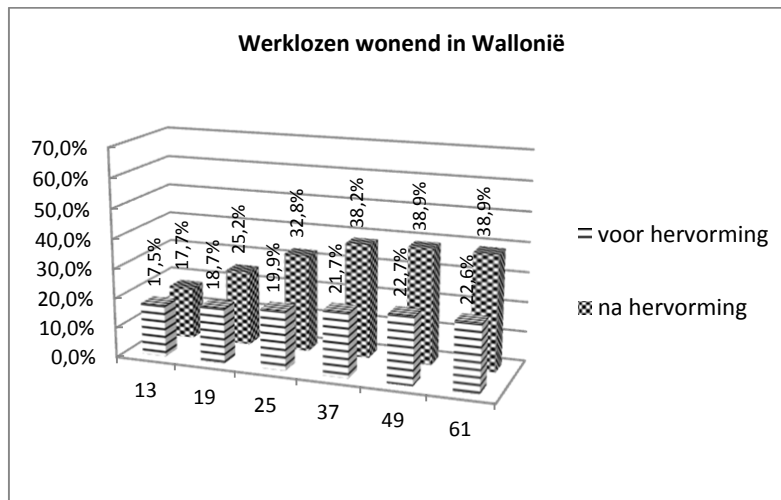
➤ Werklozen wonend in Brussel



➤ Werklozen wonend in Vlaanderen

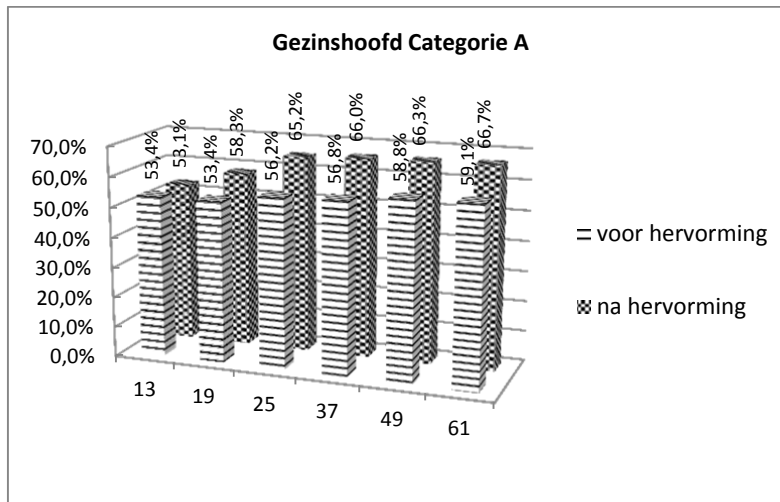


➤ Werklozen wonend in Wallonië

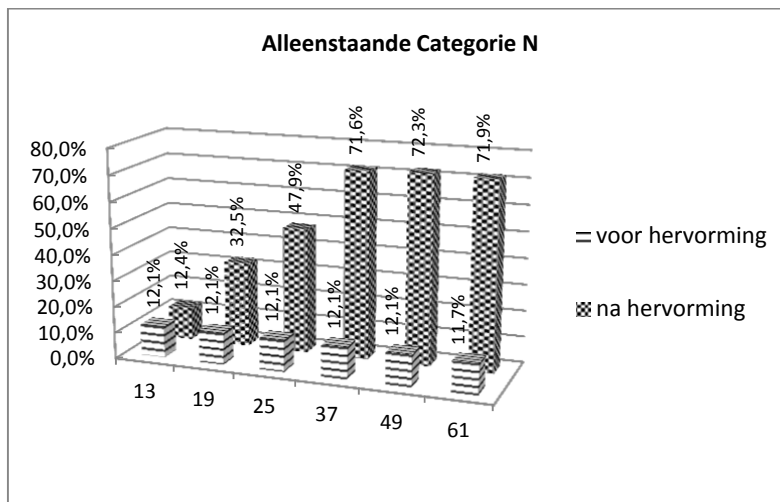


D. Gezinscategorie

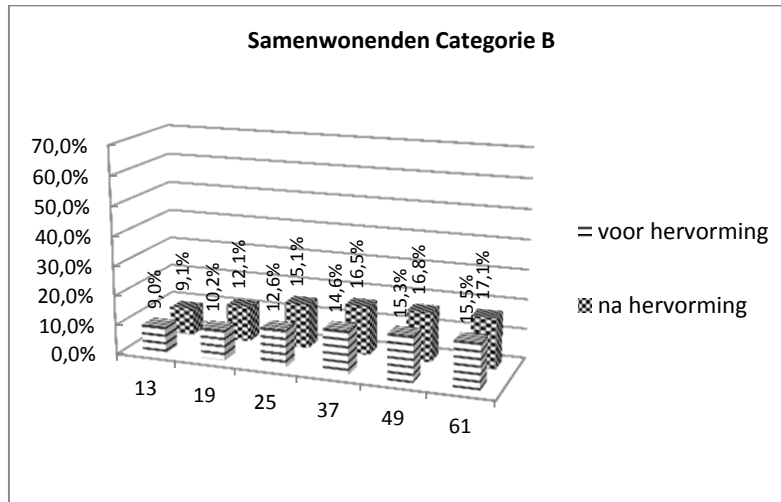
➤ Gezinshoofd Categorie A



➤ Alleenstaande Categorie N

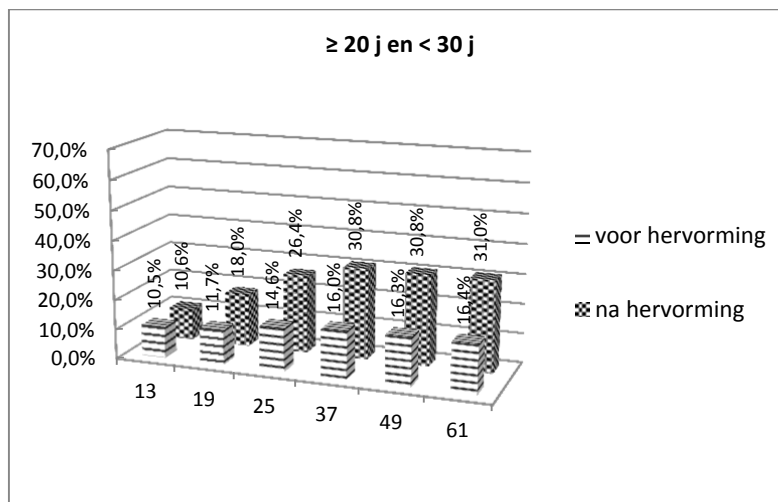


➤ Samenwonenden Categorie B

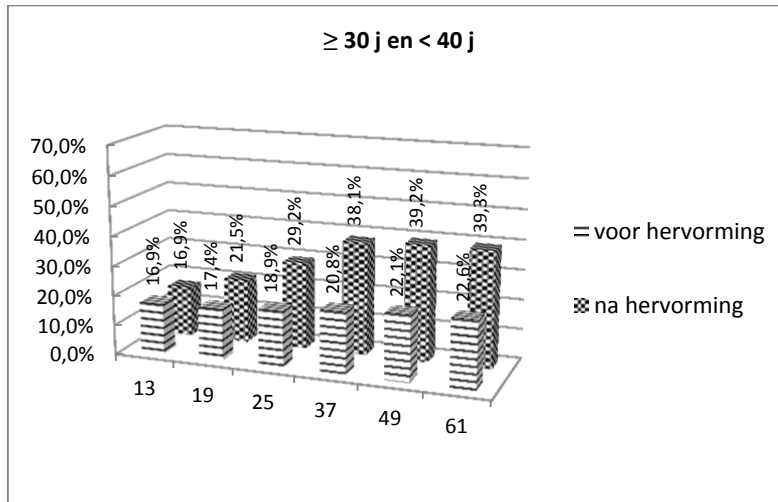


E. Leeftijdscategorie

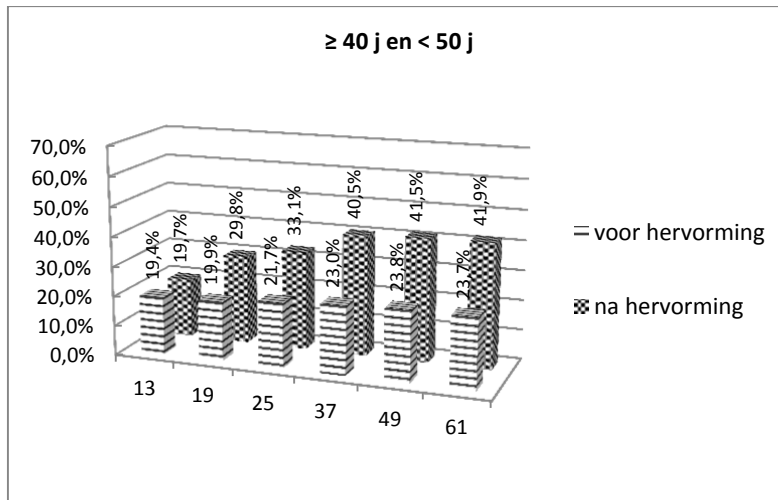
➤ 20 tot en met 29 jaar



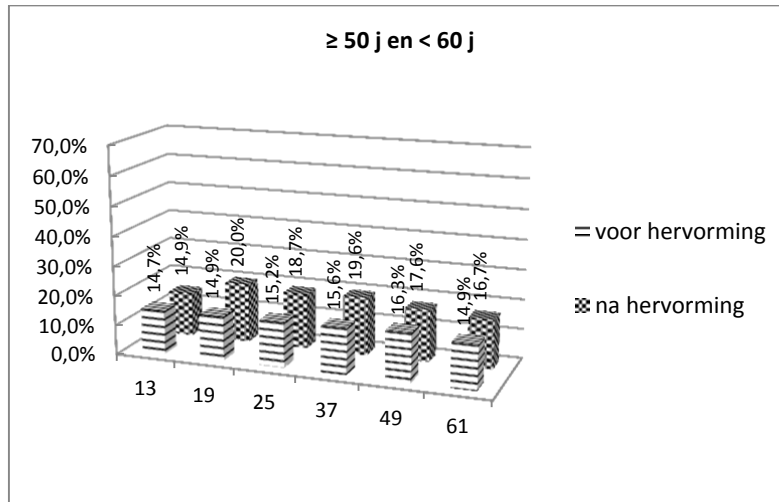
➤ 30 tot en met 39 jaar



➤ 40 tot en met 49 jaar



➤ 50 tot en met 59 jaar





**Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale**

**Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting**

**Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung**

Adres

Koningsstraat 138

1000 Brussel

Telefoonnummer Steunpunt

+32 (0)2 212 31 67

Algemeen nummer

+32 (0)2 212 30 00

Fax

+32 (0)2 212 30 30

E-mail

armoedebestrijding@cntr.be

Website

www.armoedebestrijding.be