

Samenvatting en beleidsoverwegingen

DEEL I : De impact van schorsing Artikel 80 in de werkloosheidsverzekering op herintrede en armoede

Lieve De Lathouwer, Kristel Bogaerts, Karel Van den Bosch
Centrum voor Sociaal Beleid
Universiteit Antwerpen

Samenvatting van de onderzoeksbevindingen

1. Ter compensatie van de onbeperkte uitkeringsduur in de werkloosheidsverzekering kent het Belgische stelsel met artikel 80 een regeling van een duurbepanking van de uitkering (schorsing) voor werkloze samenwonenden, waarvan aangenomen wordt dat zij niet langer werkwilbig zijn. De groep werkloze samenwonenden omvat bijna de helft van de werklozenpopulatie. Over de jaren negentig verloren meer dan 200.000 werkloze samenwonenden hun werkloosheidsuitkering. In dit onderzoek werd de schorsingsmaatregel artikel 80 in hoofdzaak geëvalueerd vanuit twee rationales: de herintrede- en de behoeftedoelstelling (preventie tegen armoede). Ook aan de verzekeringsdoelstelling wordt aandacht besteed. Dit onderzoek is gebaseerd op een enquête bij geschorste en niet-geschorste langdurig werkloze samenwonende vrouwen, die betrekking heeft op de jaren 1998-1999. Deze groepen werden gevolgd in de tijd. Het betreft hier een (weliswaar belangrijke) deelpopulatie van zeer langdurig werklozen; de resultaten mogen daarom niet veralgemeend worden naar alle werklozen.
2. Het profiel van werkloze geschorste vrouwen leert dat er in de werkloosheidsverzekering een substantieel oneigenlijk gebruik bestaat: de uitkering wordt voor andere doeleinden gebruikt dan om naar werk te zoeken. Ruim 60% van de geschorste en 50% van de niet-geschorste langdurig werkloze vrouwen waren niet werkzoekend eind jaren negentig. Een substantieel aantal zocht ook de laatste twee jaar niet naar werk (resp. 40% en één derde). De werkloosheidsuitkering wordt in belangrijke mate oneigenlijk gebruikt als een zorguitkering. De overgrote meerderheid van de geschorste vrouwen is jonger dan 40 jaar en heeft kinderen ten laste (85%), leeft in een gezin met een partner en een redelijk hoog gezinsinkomen, heeft weinig arbeidsverleden (één op drie heeft nooit gewerkt) en verblijft reeds zeer lang in de werkloosheid (bijna 60% genoot langer dan 2 jaar een uitkering). Een ruime helft van de geschorste vrouwen is laaggeschoold, de andere helft heeft een hoger diploma (36% hoger secundair, 9% Hobu of Unief). Een substantieel deel van de niet-werkende geschorste vrouwen is niet gericht op betaald werk en heeft een positieve beleving van de niet-tewerkstelling. Door de schorsingsmaatregel wordt een groot deel van het oneigenlijk gebruik uit de werkloosheidsverzekering gesloten.
3. Schorsing leidt in de eerste plaats tot terugtrekking uit de formele arbeidsmarkt. Eén op vier geschorste vrouwen stroomde eind jaren negentig door naar betaald

werk; 70% ruilt de voormalige werkloosheid in voor (niet vergoede) inactiviteit. De afwenteling op andere sociale zekerheidstakken blijft zeer beperkt. Ook zonder schorsing vond een deel van de langdurig werkloze vrouwen werk. Op basis van een logit-model, vinden we dat de schorsing de tewerkstellingskans van langdurig werkloze vrouwen verhoogt met 9 procentpunt. Dit resultaat moet met voorzichtigheid worden gelezen. Gegeven de data en de gemaakte assumpties kan dit resultaat zowel overschat als onderschat zijn. Het IRES dat in samenwerking met het CSB op hetzelfde databestand heeft gewerkt, vindt uitgaande van andere assumpties een grotere impact van de schorsing op de herintredkans.

4. Ons onderzoek geeft ook inzicht in het feitelijk verdienpotentieel van langdurig werkloze vrouwen. Het verschil tussen een te verwachten inkomen uit werk en dat uit de werkloosheid bleef voorsnog een ongekend gegeven in de raming van de werkloosheidsval. Feitelijk blijken weinig vrouwen in deze groep zich in een duidelijke werkloosheidsval te bevinden. Slechts 10% van de langdurig werkloze vrouwen zou zonder schorsing er niet of nauwelijks financieel op vooruit gaan met werk. De overgrote meerderheid van geschorste werkloze vrouwen die herintreden (en één derde doet dit in een tijdelijke baan) gaat er substantieel op vooruit in vergelijking met hun (vroegere) werkloosheidsuitkering, niettegenstaande het grote aandeel van deeltijds werkenden. Op individueel niveau, verdient 60% een netto-loon dat minstens het dubbele bedraagt van de (weliswaar lage) vroegere werkloosheidsuitkering. Op gezinsniveau is de relatieve meeropbrengst van werk geringer, maar werk blijft lonend voor de overgrote meerderheid, vooral bij een voltijdse baan. Bij een deeltijd baan bedraagt de toegevoegde waarde van werk tot het gezinsinkomen voor de meeste vrouwen maximaal 20%. Een beleid tegen de werkloosheidsval (hoe noodzakelijk ook om de legitimiteit van het stelsel overeind te houden) kan, althans voor deze categorie werklozen, slechts beschouwd worden als een bijkomend instrument van activering. Bovendien wijst ons onderzoek ook op het belang van niet-financiële drempels voor herintrede, inz. de combinatieproblematiek tussen arbeid en zorg.

5. De toepassing van artikel 80 veroorzaakt geen noemenswaardige stijging van de armoede. Dankzij de selectiviteit (enkel gericht naar samenwonenden boven een relatief genereuze inkomensgrens) blijft de armoede na schorsing beperkt en worden er minder middelen gericht naar werklozen die de uitkering niet nodig hebben voor hun bestaanszekerheid. De schorsing werkt enigszins de ongelijkheid in de hand, omdat er wegens de geringe herintrede veel meer gezinnen op achteruit gaan dan vooruit. Voor een geringe groep vrouwen, zij die niet herintreden én samenleven met een laagverdienende partner, kunnen de inkomensgrenzen van artikel 80 niet beletten dat zij moeten rondkomen met een wel erg laag inkomen. Dit kan het gevolg zijn van kortstondige (want gemeten op maandbasis terwijl artikel 80 op jaarbasis werkt) negatieve inkomenstransities door sterk wisselende carrières van de partner of van een partnerwissel. Wij kunnen op basis van dit onderzoek niet vaststellen in welke mate sommige vrouwen mogelijk ten onrechte hun uitkering verliezen, doordat ze niet op de hoogte zijn van hun rechten als gevolg van een complexe wetgeving.

6. Ons onderzoek leert dat langdurig werkloze vrouwen weinig op de hoogte zijn van hun rechten en plichten in de werkloosheidsverzekering. Ondanks de informatieverstrekking van de RVA en de uitbetalingsinstellingen (vooral vakbonden), zegt 40% niet op de hoogte te zijn van de rechten en plichten bij aanvang van de werkloosheid, 40% was zich op voorhand niet bewust van de feiten die tot schorsing artikel 80 leidden en een ruime 40% heeft geen weet van regelingen zoals vrijstellingen omwille van familiale en sociale redenen en de inkomensgarantie-uitkering (PWA kent wel praktisch iedereen). Bovendien hebben langdurig werkloze vrouwen weinig contact gehad met de publieke arbeidsbemiddeling (VDAB/FOREM/BGDA). Zo zegt een ruime helft (zowel bij geschorsten als niet-geschorsten) nooit een vacatureaanbod te hebben gekregen en één derde nooit te

zijn uitgenodigd door de arbeidsbemiddeling voor een gesprek. Dergelijke uitspraken suggereren een gebrekkig activerend beleid van ondersteuning, begeleiding en vorming.

7. Soms wordt aangevoerd dat artikel 80 onverenigbaar is met het verzekeringsbeginsel in de werkloosheidsverzekering. Vanuit het verzekeringsbeginsel d.w.z. de wederkerigheid tussen bijdragen en uitkeringen, kan een onbeperkte uitkeringsduur echter moeilijk verdedigd worden. In de feiten hebben langdurig werkloze vrouwen lang geleden of zelfs helemaal niet aan de werkloosheidsverzekering bijgedragen. Een op drie van de geschorste vrouwen heeft zelfs nooit een arbeidsverleden gehad en heeft toegang verkregen tot de werkloosheidsverzekering op basis van studies. De facto betekent artikel 80 een versterking van de band tussen uitkeringen en betaalde bijdragen. Anderzijds creëert artikel 80 niet te rechtvaardigen verschillen in rechten tussen werklozen, daar de ene werkloze veel langer een uitkering kan genieten dan de andere, zonder dat hun situatie wezenlijk hoeft te verschillen. Rekening houden met regio en geslacht, zoals nu concreet gebeurt, kan moeilijk verzoend worden met het wederkerigheidsbeginsel tussen bijdragen en uitkeringen.

Beleidsoverwegingen: Hervorming van artikel 80 of hervorming van de werkloosheidsverzekering?

1. Hervorming of afschaffing van artikel 80?

Wat zijn nu de beleidsimplicaties van bovenstaande onderzoeksbevindingen? Allereerst moet gesteld worden dat artikel 80 redelijk doeltreffend is: er is een zeker stimulerend effect van de schorsing op het herintrede van langdurig werklozen én vooral wordt door een beperking van de uitkeringsduur van werkloze samenwonenden het oneigenlijk gebruik van de uitkeringen teruggedrongen zonder dat dit een significante toename van de armoede met zich meebrengt, en zonder dat er een grote afschuiving naar andere sociale zekerheidsregelingen plaatsvindt. Daartegenover staat dat de beperking van de uitkeringsduur volgens artikel 80 niet te rechtvaardigen verschillen in rechten creëert tussen werklozen, daar de ene werkloze veel langer een uitkering kan genieten dan de andere, zonder dat hun situatie wezenlijk hoeft te verschillen. Bovendien is artikel 80 weinig transparant en complex in de uitvoering. Dit vereist tevens grote bureaucratistische vaardigheden van de werkloze.

Afschaffing van artikel 80 zonder meer kan daarom moeilijk verdedigd worden. Dit zou wel de verschillen tussen werklozen wegwerken en uiteraard de uitvoering van de werkloosheidsverzekering vereenvoudigen. Maar zulk een voorstel gaat voorbij aan de bevinding dat er een aanzienlijke groep uitkeringsgerechtigde werklozen is in België voor wie de uitkering moeilijk gerechtvaardigd kan worden. Noch vanuit het oogpunt van de herintrede (omdat zij nauwelijks of niet naar werk zoeken), noch vanuit het behoeftebeginsel (omdat het gezinsinkomen van deze personen ook zonder de uitkering voldoende hoog is), noch op basis van de verzekeringsgedachte (daar zij lang geleden of zelfs helemaal niet aan het systeem hebben bijgedragen), is er een goede grond voor een uitkering voor deze personen. Voortgaan met het verstrekken van uitkeringen aan deze personen kan de legitimiteit van het stelsel aantasten, en deze middelen kunnen elders – ook binnen de werkloosheidsverzekering – nuttiger worden ingezet.

Niet de afschaffing van artikel 80, wel een hervorming van de werkloosheidsuitkeringen in termen van een daadwerkelijk activerend beleid dringt zich op.

Werkloosheidsuitkeringen zijn nog teveel louter gericht op uitkeringsverstrekking en worden té weinig gekoppeld aan begeleiding, vorming, controle en sancties met het oog op herintrede van werklozen.

Voor een effectieve hervorming van artikel 80 moet wellicht overgeschakeld worden naar een andere logica, waarbij in tegenstelling tot de huidige automatische procedure in

artikel 80, het recht op een werkloosheidsuitkering afhangt van het individuele gedrag van de werkloze. Na een aanbod van trajectbegeleiding, bemiddeling en vorming kan, indien nodig, een sanctie worden opgelegd, wanneer de werkloze té weinig inspanningen levert om werk te vinden, of een te geringe bereidwilligheid om jobs op te nemen, rekening houdende met zijn/haar mogelijkheden en beperkingen (inclusief de gezinsomstandigheden), en de situatie op de arbeidsmarkt. Zulk loopbaanbegeleidingbeleid (met ondersteunende én disciplinerende maatregelen) zou nadrukkelijker en eerder in de werkloosheids carrière moeten ingebouwd worden dan nu het geval is voor artikel 80. Het lijkt er immers op dat artikel 80 té laat komt, namelijk op een moment dat veel werklozen de aansluiting met en de interesse voor de arbeidsmarkt al grotendeels verloren hebben. Het criterium van intensief zoekgedrag in de beroepsprocedure van artikel 80 werkt nu ook maar in één richting (nl. om aan de toepassing van artikel 80 te ontsnappen), terwijl het 'normale' controle en sanctiebeleid lankmoedig wordt gevoerd. Hoewel het (schaarse) onderzoek vooralsnog geen sluitend antwoord heeft op de impact van sancties voor het zoekgedrag (vroeg in de werkloosheidsperiode), suggereert buitenlands onderzoek dat een sanctiebeleid werklozen effectief kan aanzetten tot herintrede op de arbeidsmarkt, of een herintrede tenminste kan bespoedigen (Blank, 2002; Abbring et al., 1998; Lalive et al., 2002).

Een daadwerkelijk begeleidingsbeleid van werklozen impliceert twee belangrijke randvoorwaarden. Ten eerste spreekt het vanzelf dat er een voldoende groot jobaanbod dient te zijn. Het aanmoedigen van jobcreatie is daarom van fundamenteel belang. Bovendien moeten deze jobs ook aangepast zijn aan de arbeidswens in een tweeverdienermaatschappij, waar zorg en arbeid dient gecombineerd te worden. Zo geven langdurig werkloze vrouwen in ons onderzoek een zeer sterke deeltijd arbeidswens te kennen. Ten tweede vergt dit een aangepaste uitvoeringsorganisatie. Gegeven de resultaten van ons onderzoek, veronderstelt dit een serieuze inspanning en heroriëntatie van de uitvoeringsorganisaties.

Bij de uitvoering passen nog twee kanttekeningen. Ten eerste zouden met het oog op een rechtvaardig controle- en sanctiebeleid de criteria en procedures zoveel mogelijk geobjectiveerd moeten worden. Substantiële discretionaire bevoegdheden voor lokale uitvoeringsorganen zullen wellicht onvermijdelijk zijn, zeker wanneer men een meer geïndividualiseerde benadering nastreeft waarin mogelijkheden en beperkingen (inclusief de gezinsomstandigheden) van de werkloze én de situatie op de arbeidsmarkt in rekening worden gebracht (geformaliseerde versus geïndividualiseerde aanpak, zie voor Nederland bijvoorbeeld rapport CTSV, 1999 en Centraal Planbureau, 2000). Ten tweede zou men bij een begeleidings- en sanctiebeleid willen vermijden om (sommige)werklozen door de sancties (nog dieper) in de armoede te drukken. Eerder onderzoek (De Lathouwer et al., 2000) gaf aan dat sancties bij eeninkomensgezinnen de armoede bij deze groepen substantieel vergroten. Vanuit armoedeperspectief zouden bijgevolg voor gezinshoofden en alleenstaanden, maar ook voor samenwonenden met een laag gezinsinkomen, eventuele financiële sancties aangepast moeten worden aan de (penibele) inkomenssituatie, hoewel men vanuit het perspectief van gelijke behandeling kan argumenteren dat sancties op dezelfde manier zouden moeten worden toegepast voor alle werklozen, onafhankelijk van de gezinsomstandigheden. Overigens kunnen wij op basis van het onderhavige onderzoek geen antwoord geven op de vraag in hoeverre het gedrag dat wij vaststelden bij een aantal langdurig werklozen samenwonende vrouwen, namelijk geringe inspanning om werk te zoeken, en een feitelijke terugtrekking uit de arbeidsmarkt, ook voorkomt bij werkloze gezinshoofden en alleenstaanden. Een vervolgonderzoek, op een steekproef van alle werklozen, zou daarom zeer nuttig zijn.

2. Radicale hervorming van de werkloosheidsverzekering?

Moet een hervorming van artikel 80 leiden tot een totale hervorming van het Belgische werkloosheidsstelsel? Aan een werkloosheidsstelsel worden zeer diverse, en zelfs gedeeltelijk tegenstrijdige eisen gesteld: het moet werklozen beschermen tegen armoede

(behoeftebeginsel), verdienste in de vorm van langere of hogere bijdragen belonen met langere of hogere uitkeringen (verzekeringsbeginsel), de herintrede op de arbeidsmarkt bevorderen, respect opbrengen voor keuzevrijheid, wat een aantal vrijheidsgraden inzake 'passende arbeid' veronderstelt (zelfbeschikkingsrecht) en tenslotte betaalbaar blijven. De internationale vergelijking leert dat er zeer vele modellen bestaan om het werkloosheidsrisico te beschermen. Hoewel men ideaaltypisch stelsels veelal onderbrengt in de drieledige typologie van Continentale (een meerpijlersysteem van verzekering en bijstand), Angelsaksische (een beperkte verzekering en bijstand als belangrijkste vangnet) en Scandinavische traditie (een genereuze verzekering, maar sterk gekoppeld aan activerend beleid) zijn de verschillen tussen systemen die tot hetzelfde type behoren zeer groot (bijvoorbeeld de verzekeringssystemen in continentaal Noordwest Europa). Geen enkel van de bestaande systemen van werkloosheidsuitkeringen in de landen van de OESO slaagt erin om alle doelstellingen gesteld aan een werkloosheidsstelsel te verzoenen (hoewel de Scandinavische landen, die een hoog beschermingsniveau combineren met een sterke arbeidsbereidheid, dichtbij komen). Alle stelsels, verzekering of bijstand, worden uitgedaagd ten aanzien van de herintrede doelstelling. Het lijkt daarom weinig nuttig om naar aanleiding van de evaluatie van artikel 80 de discussie te voeren over de grote principes en het debat te openen of de Belgische werkloosheidsverzekering een fundamentele hervorming nodig heeft. Wel leidt ons onderzoek duidelijk tot de conclusie dat de werkloosheidsverzekering aan een herwaardering van de herintrede doelstelling toe is.

3. Naar een herwaardering van de herintrede doelstelling

De voorbije decennia is het Belgische systeem van werkloosheidsuitkeringen in de feiten geëvolueerd van een verzekeringssysteem (met duidelijkere band tussen bijdragen en uitkeringen), naar een systeem met quasi forfaitaire uitkeringen, die vooral gedifferentieerd zijn volgens gezinssituatie. Hierdoor werd de wederkerigheid tussen uitkeringen en bijdragen zwak en evolueerden de sociale bijdragen tot een algemene belasting op arbeid. Deze sluipende (maar ingrijpende) evolutie heeft zich voortgedaan als antwoord op sociaal-economische veranderingen, waardoor het werkloosheidsrisico van karakter is veranderd: niet meer conjunctureel en toevallig gespreid over de bevolking, maar structureel, selectief en deels vrijwillig (endogeen) van aard. Dientengevolge is de gemiddelde werkloosheidsduur ook sterk verlengd. De verdiensten van de werkloosheidsverzekering mogen niet onderschat worden. Mede dankzij de ruime reikwijdte van de werkloosheidsuitkeringen kent België een relatief lage armoede onder de actieve bevolking, terwijl de uitgaven betaalbaar bleven.

Terugkeer naar een puur verzekeringssysteem (dat de werkloosheidsverzekering trouwens nooit is geweest, want gemilderd met sterke solidariteitsoverwegingen) lijkt dan ook niet aangewezen. Wel dringt zich een herwaardering van de doelstelling van herintrede op. Het Belgische systeem van werkloosheidsuitkeringen is in feite nog toegesneden op de economische omstandigheden die bestonden in de helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw: een grote toevloed van (wellicht nog sterk arbeidsgerichte) werklozen, met tegelijk een zeer gering jobaanbod. Het systeem moet worden aangepast aan de situatie waarmee België gedurende de volgende decennia zal worden geconfronteerd: een krimpende bevolking op actieve leeftijd met dreigende arbeidstekorten samen met sterk toenemende zorgbehoeften (ondermeer ten gevolge van de vergrijzing) en dus een toenemende vraag naar arbeidskrachten. Het is dus zaak het beschikbare potentieel van arbeidskrachten zo optimaal mogelijk te gebruiken, en niet toe te laten dat menselijk kapitaal wordt gedegradeerd door langdurige werkloosheid.

Daarom dat een daadwerkelijke stimulering van het arbeidsaanbod een combinatie van verschillende beleidspistes veronderstelt:

1. Ten eerste dient, reeds in een vroege fase van de werkloosheid, meer aandacht te gaan naar een beleid van trajectbegeleiding en actieve loopbaanbegeleiding via (gepaste) scholing, werkervaring en arbeidsbemiddeling.
2. Ten tweede dient dit ondersteunend beleid gecombineerd te worden met meer controles en indien nodig sancties ten einde het oneigenlijk gebruik en het afglijden in de langdurige werkloosheid te voorkomen. Meer begeleiding en controle vergt een heroriëntatie van de uitvoeringsorganisaties.
3. Ten derde dient zorg opgevangen te worden door expliciete zorgstelsels bv. tijdskrediet in plaats van door verdoken zorguitkeringen in de werkloosheidsverzekering. Het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg is een belangrijke voorwaarde voor de inzetbaarheid van vrouwen.

DEEL 2 :

Impact op de herintrede van het verlies van het recht op een uitkering in de werkloosheidsverzekering

Bart COCKX en Jean RIES¹

Het Belgische werkloosheidsverzekeringstelsel is uniek in de wereld in die zin dat het een uitkering verleent voor onbepaalde duur. Op die algemene regel is er één uitzondering. In artikel 80 van de wetgeving betreffende de werkloosheidsverzekering wordt, onder bepaalde voorwaarden, het recht op een uitkering voor langdurig werkloze samenwonenden geschorst. De uitkering wordt geschorst zodra opgemerkt wordt dat de duur van de werkloosheidsuitkering een bepaalde drempel overschrijdt. Die drempel varieert tussen ongeveer twee en acht jaar, naargelang het geslacht, de leeftijd en de woonplaats van de werkloze. De werkloze wordt van de schorsing van het recht op een uitkering op de hoogte gebracht tussen drie en zes maanden voor die drempel bereikt wordt. De huidige regering is van plan artikel 80 op te heffen.

Het tweede gedeelte van dit onderzoekverslag is gefocust op de volgende vraag. Verhoogt de waarschijnlijkheid van tewerkstelling met het schorsen van de werkloosheidsuitkering vergeleken bij een situatie waarbij de uitkering niet geschorst wordt? Op deze gemakkelijke vraag is echter geen eenvoudig antwoord te geven: niemand kan zeggen wat er in het geval van niet-schorsing zou zijn gebeurd. Om dat te verhelpen kwantificeren onderzoekers vaak de tewerkstellingsgraad bij niet-schorsing via de tewerkstellingsgraad van een « controlegroep ». Die controlegroep bestaat uit personen van wie de uitkering (nog) niet is geschorst. Zo'n raming kan evenwel worden vervormd omdat de leden van de controlegroep eigen kenmerken kunnen hebben die de onderzoeker al dan niet heeft geïdentificeerd. Dat leidt tot tewerkstellingsmogelijkheden die verschillen van die van geschorste personen. Die studie heeft die fout rechtgetrokken aan de hand van twee verschillende analysemethoden. Daar beide methoden tot soortgelijke resultaten leiden, zijn wij ervan overtuigd dat onze inschatting van de impact betrouwbaar is.

Wij hebben de impact ingeschat van het verlies van het recht op een uitkering op een groep vrouwen waarvan de werkloosheidsvergoeding in de eerste helft van 1997 werd geschorst. Die evaluatie kan niet bij mannen worden verricht omdat die maatregel slechts zelden op hen wordt toegepast. In de figuur hieronder worden de resultaten samengevat. Het moment van de schorsing stemt overeen met punt nul op de horizontale as. De negatieve waarden op die as duiden het aantal maanden aan tijdens welke een vergoeding werd uitbetaald vooraleer aan dat recht een einde kwam, de positieve waarden het aantal maanden die zijn verlopen na de schorsing. De verticale as meet de afwijking van de tewerkstellingsgraad ten opzichte van wat zou zijn gebeurd bij niet-schorsing. De tewerkstellingsgraad is de verhouding van de personen met een job zoals gerapporteerd door de geënquêteerde vrouw².

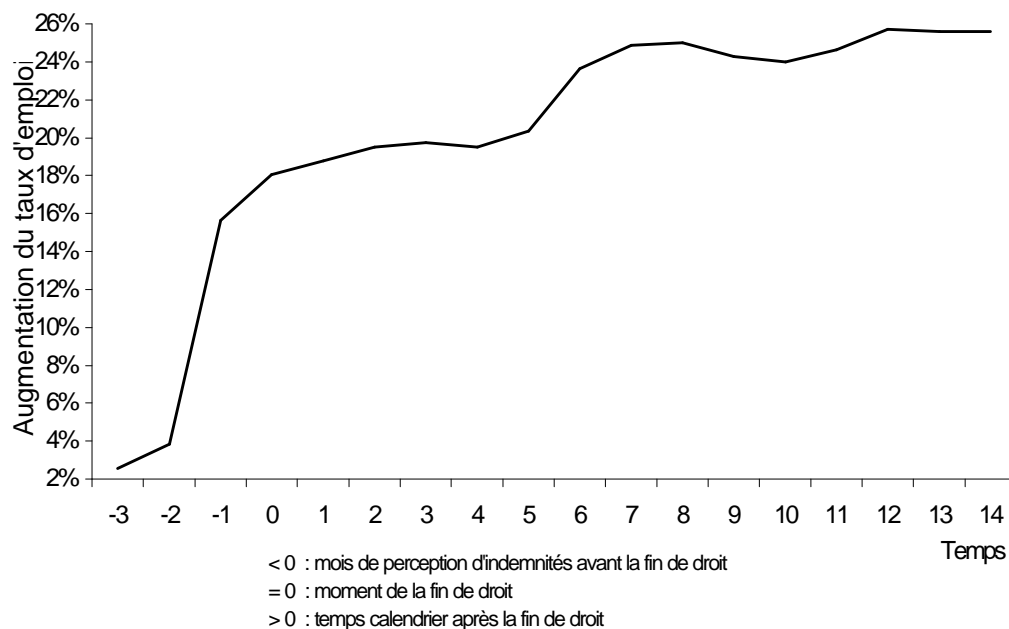
Vastgesteld wordt dat de schorsing op de tewerkstellingsgraad inwerkt lang voordat aan het recht op een uitkering een einde wordt gemaakt. Dat wordt duidelijk (dat wil zeggen

¹ Bart Cockx en Jean Ries zijn beiden onderzoekers in het Institut de Recherches économiques et sociales (IRES) van de Université catholique de Louvain (UCL). Bart Cockx is ook professor in het departement economische wetenschappen van de UCL. .

² De definitie sluit het niet-bezoldigde thuiswerk en het werk in PWA-verband uit, maar niet het deeltijdse werk.

statistisch verschillend van nul) vanaf de derde maand voor aan het recht op een uitkering een einde komt. Eén maand voor de schorsing is de tewerkstellingsgraad als zestien procentpunten hoger dan het niveau ervan bij niet-schorsing. Een groot aantal vrouwen anticipeert dus op het einde van het recht op een uitkering en vindt een job lang voor de uitkering wordt geschorst. Dankzij die anticipatie wordt een daling van hun inkomen voorkomen op het ogenblik van de schorsing. De analyse is, ter herinnering, beperkt tot vrouwen bij wie de uitkering effectief wordt afgenomen : dat gewijzigde gedrag, dat vooruitloopt op het einde van het recht op uitkering, heeft hen derhalve niet in staat gesteld te ontsnappen aan de schorsing. Andere vrouwen hebben evenwel een voldoende duurzame betrekking gevonden om te voorkomen dat hun uitkering wordt geschorst. Daar die vrouwen niet in de steekproef waren opgenomen, hebben wij niet kunnen inschatten hoe belangrijk dat laatste fenomeen was. Wij kunnen enkel maar besluiten dat wij de impact onderschatten.

Figuur : Stijging van de tewerkstellingsgraad voor en na het stopzetten van het recht op een uitkering



In de maand van de schorsing ligt de tewerkstellingsgraad van de geënquêteerde vrouwen achttien procentpunten hoger dan het niveau dat hij zou hebben bereikt bij niet-schorsing. Daarna stijgt de tewerkstellingsgraad in een lager tempo. De tewerkstellingsgraad stijgt evenwel nog met acht procentpunten om te komen tot een impact van 26% veertien maanden na de schorsing. Die impacts zijn belangrijk als ze vergeleken worden met de niveaus van tewerkstellingsgraad bij niet-schorsing, die wij op 2,5% ramen één maand vóór de schorsing en haast op nul veertien maanden later.

Die impacts worden niet geobserveerd, maar wel geraamd. Er moet dus een onzekerheidsmarge worden meegerekend. Die belangrijke marge groeit naargelang steeds meer tijd verloopt sinds de schorsing. Op het moment van de schorsing hebben wij bijvoorbeeld 95% zekerheid dat de impact tussen veertien en twintig procentpunten ligt. Veertien maanden nadat een einde werd gemaakt aan het recht op een uitkering is dat vertrouwensinterval groter, te weten tussen 19 en 31 procentpunten. Het is van belang te noteren dat de impact groot blijft, ook al gaan wij uit van de marges die lager liggen dan die vertrouwensintervallen. Die impacts worden bovendien, ter herinnering, onderschat.

De grenzen van die studie zijn de volgende. In de eerste plaats is het geraamde impact een netto-effect voor de vrouwen waarop de schorsing betrekking heeft ; daaruit kan niet het besluit worden getrokken dat de totale tewerkstelling in België noodzakelijkerwijs tegen hetzelfde tempo stijgt. De gevonden job kan gedeeltelijk ten koste van andere werknemers zijn gevonden. De resultaten geven enkel informatie door over de impact op de tewerkstellingsgraad van een specifieke groep van vrouwen. Die resultaten kunnen niet blindelings geprojecteerd worden op andere groepen. Die studie geeft tot slot geen aanwijzing van de impact van de schorsing op de indicatoren van de kwaliteit van de job, zoals de duur van de job, het gedeelte dat deeltijds gewerkt wordt, het gedeelte van de contracten van onbepaalde duur, de lonen enz. Die vraagstukken worden in een latere studie aangesneden.

Politieke aanbevelingen

In de eerste plaats moet worden onderstreept dat de rol van de stimulerende maatregelen om de werkloosheid op te vangen niet overschat zou moeten worden. Elders voeren wij argumenten aan³ dat de hoofdoorzaak van de structurele werkloosheid in België te wijten is aan een zwak jobaanbod voor laaggekwalificeerde personen. Daarom bevelen wij aan bij voorrang verder de sociale lasten te verlichten voor een beperkte groep van kleinverdieners, in plaats van die groep uit te breiden zoals dat recentelijk in het regeerakkoord werd neergeschreven. De hervorming van de werkloosheidsverzekering die hieronder voorgesteld wordt moet als complementair worden beschouwd : zij zou het mogelijk maken dat het stimuleren van de vraag naar jobs via verlichte bijdragen tot een meer jobs leidt.

Uit de resultaten van die studie blijkt dat de schorsing krachtens artikel 80 een doeltreffende maatregel is. Door enerzijds de meting te richten op gezinsleden waarvan de inkomsten hoger liggen dan een vastgelegde drempel, stijgt het risico van armoede niet met het schorsen van de uitkering. Anderzijds stijgt de kans op een job aanzienlijk. In het onderzoek zijn evenwel de administratieve kosten van de maatregel niet becijferd. Hoewel het identificeren van werklozen die dicht bij het schorsen van het recht op een uitkering staan steeds meer geautomatiseerd wordt en, bijgevolg, minder kost, dreigt het verwerken van het aantal beroepen tegen de schorsingsbeslissingen heel wat middelen op te slopen. In 2002 bijvoorbeeld heeft 77% van de personen die op de hoogte waren gebracht dat het recht op een uitkering ten einde liep krachtens artikel 80, beroep aangetekend om objectieve (65%) en subjectieve (12%) redenen. Een vereenvoudigde reglementering zou het, volgens ons, mogelijk maken het aantal beroepen fors te verminderen en zo fors te besparen. Bovendien zou het uitkeringssysteem doorzichtiger worden zodat de werklozen vroeger op het einde van het recht op een uitkering kunnen anticiperen. Zo'n hervorming vroeg een vereenvoudigde berekening van de werkloosheidsduur en ook dat de woonplaats niet meer een differentiatiecriteria was voor het moment van de schorsing. Dat laatste criterium was gerechtvaardigd om rekening te houden met de lokale omstandigheden van de arbeidsmarkt. Daar dat criterium evenwel sinds de invoering ervan niet meer werd aangepast, heeft voor gevolg dat het niet meer correct de huidige situatie weergeeft. Indien men wenst rekening te houden met de lokale omstandigheden van de arbeidsmarkt, zou het wenselijk zijn zich te baseren op eenvoudige en gemakkelijk te actualiseren statistieken, zoals de regionale werkloosheidsgraad afkomstig uit de RVA-statistieken.

In plaats van artikel 80 op te heffen, zoals voorgesteld in het recente regeerakkoord, stellen wij voor het te hervormen. De efficiëntie van de financiële stimuli die in die studie, maar ook in verscheidene buitenlandse studies in het licht werd gesteld, zet ertoe aan een hervorming voor te stellen die niet noodzakelijkerwijs het gemiddelde niveau van de werkloosheidsuitkeringen treft, maar die het mogelijk maakt het aantal stimuli optimaal

³ Cockx, B., H. Sneessens et B. Van der Linden (2003), « Allègements des charges sociales : une mesure à promouvoir mais à réformer », Regards Economiques, 15, <http://regards.ires.ucl.ac.be/>

te doseren. Het is beter het niveau van de werkloosheidsuitkering gradueel te verlagen naargelang van de werkloosheidsduur⁴. Zo zou de werkloze er zich beter van bewust zijn dat de uitkering niet voor onbepaalde tijd wordt uitbetaald en dat hij zijn zoektocht naar een job moet voortzetten om te voorkomen dat de betaling van de uitkering geschorst wordt. Zoals in de huidige wetgeving zou de werkloze beroep kunnen aantekenen indien het gezinsinkomen onder een bepaalde drempel dreigt te komen. In dat geval zou het niveau van de werkloosheidsuitkering worden aangepast om een minimuminkomen te garanderen. Zonder het gemiddelde niveau van de uitkering te wijzigen, zou een met de werkloosheidsduur afnemende werkloosheidsuitkering het mogelijk maken het niveau ervan te verhogen bij het begin van de periode waarin de betrokkene niet werkt (voor zover het door de huidige wetgeving vastgelegde plafond wordt opgeheven). Zo kan de vervangingsgraad worden verhoogd bij de aanvang van de werkloosheidsperiode en zo ook de bedekkingsgraad van de werkloosheidsverzekering, zoals dat in verschillende landen het geval is.

Het is van belang te noteren dat wij in geen geval de resultaten van onze analyse op een andere dan de geanalyseerde bevolking kunnen extrapoleren. Daarom stellen wij voor de uitbreiding van het hervormde artikel 80 te bestuderen bij de andere categorieën van werklozen, zo nodig aan de hand van een proefproject. Daar het gezinsinkomen van die andere categorieën doorgaans lager is, is het evenwel weinig waarschijnlijk dat dergelijke uitbreiding substantieel de tewerkstellingsgraad kan verhogen zonder de mate van armoede aanzienlijk de hoogte in te jagen.

Tot slot valt te noteren dat de huidige regering van plan is het einde van het recht op een werkloosheidsvergoeding zoals vastgelegd in artikel 80 te vervangen door een systeem dat de rechten en de verplichtingen van de werknemers versterkt. De rechten worden versterkt door de zoektocht van de uitkeringstrekkers naar een job intensiever te begeleiden en door het verruimen van het aanbod van activeringsmaatregelen. Als tegenprestatie worden ook de verplichtingen uitgebreid waarbij de beschikbaarheid van de uitkeringstrekkers voor de arbeidsmarkt grondiger wordt gecontroleerd en zij bestraft worden als zij zich niet beschikbaar stellen. Die sanctie zou erin bestaan de werkloosheidsvergoeding af te nemen. De werkloze die na toepassing van de sanctie over te weinig inkomsten beschikt, kan na controle van de middelen een beroep doen op het inpassingsinkomen. Aan te stippen valt echter dat hoe kleiner de kloof tussen het inpassingsinkomen en de werkloosheidsvergoeding is en hoe lichter de sanctie, hoe sterker de zoektocht naar een job wordt gestimuleerd. Om dat nieuwe systeem tot stand te brengen, laat de regering zich leiden door het Scandinavische model. Uit recente studies⁵ blijkt dat er heel wat voorbehoud wordt aangetekend wat de capaciteit van het Scandinavische model betreft om jobs te creëren, zeker als het op dezelfde schaal als in Zweden wordt uitgevoerd. Het was evenwel niet de bedoeling in onze studie zo'n systeem te evalueren.

⁴ In het huidige systeem worden, ter herinnering, de uitkeringen trapsgewijs verlaagd. De graad van vervanging van de werkloosheidsvergoeding van samenwonenden bedraagt 55% gedurende het eerste jaar van werkloosheid, 40% gedurende de eerste drie maanden van het tweede jaar (soms verlengd) en een forfaitaire uitkering na die tweede periode. Daar er een maximum- en een minimumlimiet bestaan om de kloof tussen de minimale en de maximale vergoeding sterk te beperken, is de effectieve graad van vervanging vaak lager of hoger dan opgegeven.

⁵ Zie synthese van Calmfors, L., A. Forslund en M. Hemström (2002), *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*, IFAU Office of Labour Market Policy Evaluation, Working Paper 2002-4.