

TIJDELIJKE WERKLOOSHEID TIJDENS COVID-19: EEN BUFFER TEGEN ONTSLAG MET TWEE GEZICHTEN

DOOR | **TINE VANDEKERKHOVE***, **LUDO STRUYVEN**** en **TIM GOESAERT*****

* Onderzoeker in de onderzoeksgroep onderwijs en arbeidsmarkt, HIVA-KU Leuven

** Hoofd onderzoeksgroep onderwijs en arbeidsmarkt en deeltijds professor sociologie van arbeid en beleid, HIVA-KU Leuven

*** Senior onderzoeker in de onderzoeksgroep onderwijs en arbeidsmarkt, HIVA-KU Leuven

INLEIDING

De crisismaatregel bij uitstek gedurende de eerste fase van de COVID-19-crisis is de tijdelijke werkloosheid ten gevolge van het uitbreken van het coronavirus COVID-19. Deze bijdrage focust op de beginmaanden van de crisis: de maand maart, waarin we allen wakker werden met de nieuwe realiteit van het virus, en de maand april, waarin het een (voorlopig?) hoogtepunt bereikte. Hele sectoren werden gesloten, andere sectoren gingen op eigen initiatief dicht, terwijl de vitale sectoren op volle toeren bleven draaien.

De intensiteit van de COVID-19-crisis verschilt sterk naargelang van de sector. Dat is het uitgangspunt voor deze bijdrage. We ontleden de toepassing vanuit de dubbele gelaagdheid van de coronacrisis, en de dubbele functie van het stelsel van tijdelijke werkloosheid voor de bescherming van de band tussen de werkgever en de werknemer, en de bijdrage aan het economisch herstel¹ (cf. Cahuc, 2019 voor een recent overzicht).

Deze bijdrage analyseert de incidentie en de evolutie van tijdelijke werkloosheid tijdens het tweede kwartaal 2020. Vervolgens focust het artikel op een methode vanuit de vorige recessieperiode om de mate van heropleving van de verschillende sectoren op de arbeidsmarkt te identificeren, om aldus een inschatting te maken over de potentiële heropleving van sectoren die nu zijn getroffen door de COVID-19-crisis. Deze methode steunt op de dynamiek in de tewerkstelling zoals we deze kunnen ontleden op basis van Dynam-gecorrigeerde data over werkgevers en werknemers in België en in de gewesten (Vandekerkhove, Struyven, Goesart en Vets, 2020). De analyse is gebaseerd op 927.670 werknemers in tijdelijke werkloosheid, of naar schatting minstens 80% van de te verwachten volledige populatie tijdelijk werklozen voor de maand april 2020. Dit komt neer op 23% van de volledige loontrekkende populatie. De bijdrage sluit af met een beschouwing over de verdere richting waarin het stelsel van tijdelijke werkloosheid kan evolueren.

(1) Voor meer achtergrond bij het wetenschappelijk debat over de inzet van tijdelijke werkloosheid, en de stand van kennis in de literatuur, verwijzen we naar de bronnen op het einde van deze bijdrage.

1. DE COVID-19-CRISIS OP DE ARBEIDSMARKT: MAATREGELEN OP DE KORTE TERMIJN

Maatregelen aan de kant van de arbeidsvraag om het COVID-19-virus op de korte termijn het hoofd te bieden, zijn toegespitst op het behoud van tewerkstelling en het voorkomen van werkloosheid. De belangrijkste buffer is 'tijdelijke werkloosheid door de coronacrisis COVID-19' en een equivalent voor zelfstandigen, het 'overbruggingsrecht voor zelfstandigen'. Beide maatregelen zijn federale materie, maar bieden ook voor het regionale beleidsniveau mogelijkheden voor een activerende beleidscomponent. Daarnaast komen nog de maatregelen die de regionale regeringen nemen voor zelfstandigen, ondernemers en particulieren, zoals de COVID-19-hinderpremie voor ondernemingen die verplicht moeten sluiten of de COVID-19-compensatiepremie voor ondernemingen die open blijven maar een omzetzaling hebben van minstens 60%.

De Belgische regering reageerde vroegtijdig op het omzetverlies bij bedrijven en kwam al op 6 maart 2020 met een breed toegankelijk, royaal en eenvoudig stelsel van tijdelijke werkloosheid wegens COVID-19-overmacht. De crisis was ongezien, zo ook de tijdelijke werkloosheid als eerste buffer tegen ontslag. Het systeem komt tegemoet aan alle ondernemingen en sectoren, ongeacht het statuut (arbeider-bediende) en ongeacht of het gaat om een onderneming in moeilijkheden. Bovendien geldt de soepele toepassing van het begrip 'overmacht'. Hierbij worden alle situaties van tijdelijke werkloosheid die te wijten zijn aan het COVID-19-virus beschouwd als tijdelijke werkloosheid wegens overmacht, ook indien er toch nog op bepaalde dagen kan worden gewerkt (RVA, 2020). De werknemer ontvangt hiervoor een uitkering gelijk aan 70% van het gemiddelde maandloon.

In eerste instantie liep het uitzonderlijke stelsel tot eind juni 2020. De looptijd werd een eerste maal verlengd tot eind augustus, met het vooruitzicht op een inperking tot de zwaarst getroffen sectoren tot eind december. Maar die verstrenging kwam er uiteindelijk niet. De werkgeversorganisaties, waaronder het VBO, hadden daar sterk op aangedrongen. De enige beperking betreft de 20%-drempel. Werkgevers die in de maanden april tot en met juni een beroep hebben gedaan op de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht en dit voor een totaal aantal werkloosheidsdagen van 20% ten opzichte van alle andere aan de RSZ aangegeven dagen (met uitzondering van bepaalde aan de werknemer te wijten afwezigheden zoals ziekte), kunnen de procedure verder blijven toepassen tot 31 december 2020.² Het geldt dus niet enkel voor de zwaar getroffen sectoren zoals eerder werd aangekondigd, maar voor alle werkgevers die een beroep hebben moeten doen op tijdelijke werkloosheid in de periode van de lockdown.

2. DATA EN METHODE

Het systeem van tijdelijke werkloosheid vormt een goede graadmeter om de impact op de tewerkstelling in de verschillende sectoren van onze arbeidsmarkt te meten. Voor deze analyse maken we gebruik van maandelijkse data over tijdelijke werkloosheid, die werden ontwikkeld door een koppeling van RVA-RSZ-data, uitgevoerd door de

(2) Zonder rekening te houden met de verruiming van de maatregel ten gevolge van de tweede golf van het coronavirus.

Kruispuntbank Sociale Zekerheid (Data COVID-19)³ en ter beschikking gesteld in het kader van de Dynam-samenwerking. De gegevens die begin augustus 2020 beschikbaar zijn, zijn al zeer volledig voor de maanden maart tot juni 2020 en worden maandelijks geüpdatet.

Globaal zijn er twee manieren om de gegevens over tijdelijke werkloosheid te bekijken. Een eerste maatstaf betreft een focus op het aantal tijdelijk werklozen gedurende een maand. Meer specifiek is hier vooral de relatieve kijk, met name de omvang van het aantal tijdelijk werklozen (in arbeidsplaatsen) in verhouding tot het totale aantal werknemers, een goede maatstaf om de impact tijdens de beginmaanden van de crisis op te meten. Om daarnaast ook de dynamiek in het gebruik van het stelsel over een langere periode heen te monitoren, is deze maatstaf minder interessant. Een telling van personen op tijdelijke werkloosheid geldt immers direct voor de volledige maand. Een persoon wordt hierbij geteld als tijdelijk werkloos voor de hele maand, ook al was die persoon enkel gedurende één dag van de maand tijdelijk werkloos. Op basis van deze maatstaf wordt in de telling de heropleving tijdens de maand gemist.

Een tweede manier om tijdelijke werkloosheid te monitoren, betreft een focus op het volume van het aantal dagen tijdelijke werkloosheid gedurende een maand. Een telling in volume houdt namelijk wel rekening met de mate waarin een werknemer nog (deels) op tijdelijke werkloosheid zit, dan weer (deels) aan de slag is. Dit is essentieel omdat ondernemingen die hun activiteiten nog niet voor 100% terug hebben kunnen opstarten vaak een roterend systeem van werkhervatting toepassen. Hierbij worden de aanwezige werknemers in de onderneming afwisselend gedurende een beperkt aantal dagen op tijdelijke werkloosheid gezet.

Tijdelijke werkloosheid mag dan al een grote ecologische validiteit⁴ hebben als indicator voor de impact op tewerkstelling, niet alle effecten van de crisis worden erdoor gevat. Uitzendkrachten bijvoorbeeld komen slechts in beperkte mate in aanmerking voor tijdelijke werkloosheid. Verder gaan ondernemingen die vaak gebruikmaken van tijdelijke of uitzendcontracten in recessie- of crisisperioden net eerst de inzet van deze tijdelijke krachten verminderen, vooraleer in het eigen personeelsbestand te knippen of tijdelijke werkloosheid aan te vragen. Hierdoor kan de impact van de crisis in sectoren met een groot aandeel tijdelijke of uitzendarbeiders licht onderschat worden. Dit is ook meteen de reden waarom in voorliggende analyse van de sectorale impact de uitzendsector erg laag scoort, terwijl gegevens van Federgon aangeven dat de sector wel degelijk een aanzienlijke impact kent in de beginmaanden van de COVID-19-crisis.

(3) Voor verdere informatie zie: https://www.ksz-bcss.fgov.be/nl/dwh/dwh_page/content/websites/datawarehouse/data/covid-19.html.

(4) Ecologische validiteit geeft een idee over de mate waarin onderzoeksresultaten overeenkomen met de alledaagse praktijk. In dit geval geven de cijfers over het gebruik van tijdelijke werkloosheid een mooi beeld van de werkelijkheid en laten ze toe iets te zeggen over de korte termijn impact van de huidige coronacrisis op de arbeidsmarkt. De ecologische validiteit is met andere woorden hoog.

3. DE INCIDENTIE VAN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID

Op basis van volledige cijfers tellen we voor juni 2020 522.010 personen op tijdelijke werkloosheid voor een totaal van 4.926.326 dagen. Ten opzichte van de piekmaand april 2020 is het aantal personen per maand zowat gehalveerd, en het aantal dagen met drie kwart geslonken (Tabel 1). De daling van mei zet zich versneld door. In verhouding tot alle loontrekkenden op de Belgische arbeidsmarkt was in april nog 28% voor minstens 1 dag tijdelijk werkloos. In juni is dat aandeel gedaald tot 13% en in augustus tot 6,5%. In vergelijking met de financiële crisis van 2008-2009, met gemiddeld 210.900 of 5,6% van alle loontrekkenden, blijft het aantal tijdelijk werklozen vandaag nog altijd historisch hoog.

TABEL 1: EVOLUTIE VAN HET AANTAL TIJDELIJK WERKLOZEN (IN ARBEIDSPLAATSEN) EN HET AANTAL DAGEN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID OVER DE MAANDEN MAART TOT EN MET AUGUSTUS 2020

	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Augustus
Aantal personen	949.242	1.139.272	911.958 (-20%)	556.731 (-39%)	357.242 (-36%)	263.540 (-26%)
Aantal dagen	8.553.848,4	18.110.413,8	9.956.869,6 (-45%)	5.239.047,6 (-47%)	2.873.463,2 (-45%)	2.228.273,5 (-22%)
Gem. aantal dagen	9,0	15,9	10,9	9,4	8,0	8,5

* Tussen haakjes daling ten opzichte van maand voordien.

Bron: RVA-RSZ-KSZ dataset; bewerking HIVA-KU Leuven.

Werknemers blijven steeds vaker voor een minder aantal dagen in het stelsel van tijdelijke werkloosheid. Dat het aantal dagen tijdelijke werkloosheid sterker daalt dan het aantal werknemers dat er gebruik van maakt, schuilt deels in het feit dat werkgevers in heel wat gevallen gebruikmaken van een roterend systeem van werkhervatting. Dat blijkt uit het gemiddelde aantal dagen waarop werknemers per maand in het systeem zitten. In april was dat 15,9 dagen, in mei daalde het naar 10,9 dagen en vanaf juni dook het met 9,4 dagen voor het eerst onder de grens van 10 dagen. Tijdelijke werkloosheid verschuift dus naar een feitelijke vorm van tijdelijke werktijdverkorting.

Vanaf juni zien we voor het eerst ook een drastische daling van het aantal werkgevers dat tijdelijke werkloosheid aanvraagt. In april waren het nog 134.355 werkgevers, in juni 76.770 (RVA). Dat is een daling met 43%, terwijl in mei de daling nog amper 13% bedroeg. Als we het aantal betrokken werkgevers afzetten tegen het totale aantal actieve werkgevers onderworpen aan de sociale zekerheid (voor vierde kwartaal 2019), dan blijkt dat nog 33% van het totale aantal werkgevers in juni tijdelijke werkloosheid heeft aangevraagd, ten opzichte van 58% in april 2020.

4. DE IMPACT OP SECTOREN IN DE EERSTE MAANDEN VAN DE CRISIS

De intensiteit van de schok veroorzaakt door de COVID-19-crisis verschilt sterk naargelang van de sector. In deze analyse focussen we op het niveau van de subsector (nace 2), een niveau dat meer inzichten biedt in de sectorale verscheidenheid van tijdelijke werkloosheid dan het niveau van hoofdsectoren. Dit neemt niet weg dat ook binnen nace 2-sectoren nog grote verschillen tussen bedrijven kunnen optreden.

4.1. EEN CRISIS MET TWEE GEZICHTEN

Op de piek van het gebruik, in april, maakten zoals aangegeven 1.139.272 werknemers gebruik van het systeem van tijdelijke werkloosheid. Het aanvankelijke sectorale beeld op basis van de eerste, voorlopige gegevens over de impact van de crisis, werd gedomineerd door cijfers op het niveau van hoofdsectoren op onze arbeidsmarkt, zoals de horeca of de bouw. Deze sectoren komen inderdaad ook naar voor bij een absolute kijk op de gegevens over tijdelijke werkloosheid. Zo kenden de sectoren van de beveiliging en reiniging (nace 80-82; 104.431 TW), de bouw (nace 41-43; 102.430 TW) en de detailhandel (nace 47; 93.114 TW) op het hoogtepunt van de crisis het grootste absolute gebruik van het systeem. De top 5 wordt vervolledigd door de groothandel (nace 46; 72.143 TW) en de horeca (nace 55-56; 68.338 TW). Deze eerste vijf sectoren waren in april goed voor ruim 47% van het totale aantal tijdelijk werklozen. Dat wil zeggen dat ongeveer de helft van de tijdelijk werkloze werknemers in april geconcentreerd zat in amper vijf sectoren.

Dit absolute beeld geeft slechts een partiele kijk op de sectorale impact van de crisis. Wanneer de relatieve maatstaf wordt gehanteerd, met name het aantal tijdelijk werklozen ten opzichte van de totale tewerkstelling in de sector, duikt een meer volledig en fijnmazig beeld op van de impact per sector (zie Tabel 2).

TABEL 2: DE MEEST EN MINST GETROFFEN SECTOREN (VOORAFGEGAAN DOOR NACE-CODE): RELatieve VERGELIJKING VOLGENS AANDEEL TIJDELIJKE WERKLOOSHEID (APRIL 2020) T.O.V. TOTALE LOONTREKKENDE TEWERKSTELLING (MAART 2020) VOOR ELKE SUBSECTOR OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT

Top 20 meest getroffen sectoren (TW in april) (bovenaan = meest getroffen)	Top 20 minst getroffen sectoren (TW in april) (bovenaan = minst getroffen)
29. Autoassemblage (72,6%)	36. Winning, behandeling en distr. van water* (0%)
51. Luchtvaart* (70,9%)	84. Openbaar bestuur en defensie (0,1%)
13-15. Vervaardiging van textiel, kleding, leer (69%)	19. Cokes en raffinage* (0,2%)
79. Reisbureaus en -organisatoren* (67,7%)	35. Prod. en distr. elektriciteit (0,7%)
45. Handel, onderhoud en reparatie van motorvoertuigen (67,5%)	65. Verzekeringen/fondsen (0,8%)
30. Overige transportindustrie* (66,7%)	21. Farma-industrie (1,3%)
31-32. Meubelfabricatie, overige industrie (61%)	85. Onderwijs (2,5%)
55-56. Horeca (60,5%)	99. Extraterritoriale organisaties en lichamen* (3,5%)
16. Houtindustrie* (54,5%)	53/61. Posterijen, koeriers, telecomm. (3,7%)
96. Overige persoonlijke diensten (53,9%)	97-98. Huishoudens als werkgever* (4,6%)
18. Drukkerijen* (53,2%)	72. Wet. speur- en ontwikkelingswerk (4,8%)
73. Reclame en marktonderzoek (51,7%)	86. Menselijke gezondheidszorg (6,1%)
28. Machinebouw (50,2%)	1. Landbouw (6,6%)
41-43. Bouw (49,4%)	64. Financiële dienstverlening (6,9%)
77. Verhuur en lease (48,8%)	50. Vervoer over water* (10,1%)
95. Reparatie van computers en consumentenartikelen* (47,7%)	94. Verenigingen (10,4%)
80-82. Beveiliging, reiniging en andere onderst. act. (46,8%)	87-88. Maatschappelijke dienstverlening (11,9%)
93. Sport, ontspanning en recreatie (45,9%)	20. Chemie (12,2%)
25. Metaalbewerking (45,5%)	37-39. Afvalbeheer (15,4%)
23. Vervaardiging glas, steen, beton, ... (42,8%)	49. Vervoer te land en via pijpleidingen (17,2%)

*Sectoren met minder dan 10.000 werknemers (niet in verdere analyse betrokken).

Bron: Dynam-dataset, Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, HIVA-KU Leuven en RVA.

In het begin van de crisis lag de focus vooral bij enkele van de grootste sectoren die als gevolg van de gezondheids crisis verplicht moesten sluiten, zoals de horeca en de handel, naast de luchtvaart. Als we de blik verder verschuiven van hoofdsectoren (nace 1-digit) naar subsectoren (nace 2-digit), dan blijkt dat achter deze eerste, meest zichtbare laag van sectoren, een minder zichtbare laag van sectoren schuilt die een nog sterkere impact ervaren. Dat blijkt ook uit Tabel 2: in relatieve termen komen niet de horeca of de bouw maar wel de autoassemblage en de luchtvaart naar voor als sectoren met het grootste aandeel tijdelijke werkloosheid. In april 2020 maakte meer dan 70% van het personeel in deze sectoren gebruik van het systeem. In de autoassemblage betreft het vaak grote ondernemingen, die gedurende de duurtijd van de strenge maatregelen de activiteiten tijdelijk moesten stopzetten. De luchtvaart werd hard geraakt doordat, ten gevolge van het sluiten van de grenzen, de Belgische luchthavens gesloten bleven voor het publiek. Alle activiteiten rond persoonsvervoer vanuit de luchthaven werden stopgezet. Vandaar het beeld van een crisis met twee gezichten.

Verder betreft het sectoren die we klassiek opmerken in tijden van economische crises, met als exponent enkele typische industriële sectoren waaronder de autoassemblage (zwaarst getroffen sector) en de textielindustrie.⁵ Deze sectoren scoren hoog inzake tijdelijke werkloosheid in de beginmaanden van de COVID-19-crisis (april), en dit om verschillende redenen. Initieel werden zij getroffen door het probleem van de veilige werkvloer, waarbij *social distancing* te allen tijde gewaarborgd moest worden. Dit zorgde (in de meeste gevallen) voor een sterke productiviteitsdaling. Daarnaast kenden heel wat ondernemingen een terugval van de export en/of toelieferingen, door (internationaal) haperende productieketens. Gezien de genoemde sectoren sterk afhankelijk zijn van de buitenlandse vraag naar intermediaire en investeringsgoederen, zullen ze mogelijk ook op langere termijn verder lijden onder de crisis. Deze exportgevoelige industriële sectoren, die intussen het productieproces COVID-19-proof hebben gemaakt, dreigen immers, mogelijk door een gedaalde vraag naar producten, ook slachtoffer te worden van de economische crisis volgend op de gezondheids crisis.

De situatie op de regionale arbeidsmarkten wijkt enigszins af van het globale nationale beeld, zeker in het Brusselse Gewest dat een afwijkende sectorale samenstelling kent. Qua tijdelijke werkloosheid (absoluut) neemt de bouwsector een minder prominente plaats in, terwijl enkele kleinere sectoren zwaarder worden geraakt (onder andere de sectoren van de film/televisie/radio en de post, koeriers en telecommunicatie). In het Waalse Gewest valt opnieuw de bouwsector op, maar dan vooral omdat deze proportioneel zwaar wordt geraakt. In april zijn hier 35% van alle tijdelijk werklozen gesitueerd, terwijl slechts 29% van de werknemers in de bouw actief is binnen het Waals Gewest. De sectorale impact voor het Vlaamse Gewest is het meest vergelijkbaar met de Belgische arbeidsmarkt. Meest opvallend is de beveiliging en reiniging, waar 60% van alle tijdelijk werklozen is gesitueerd (terwijl 57% van alle tewerkstelling in het Vlaamse Gewest is gesitueerd).

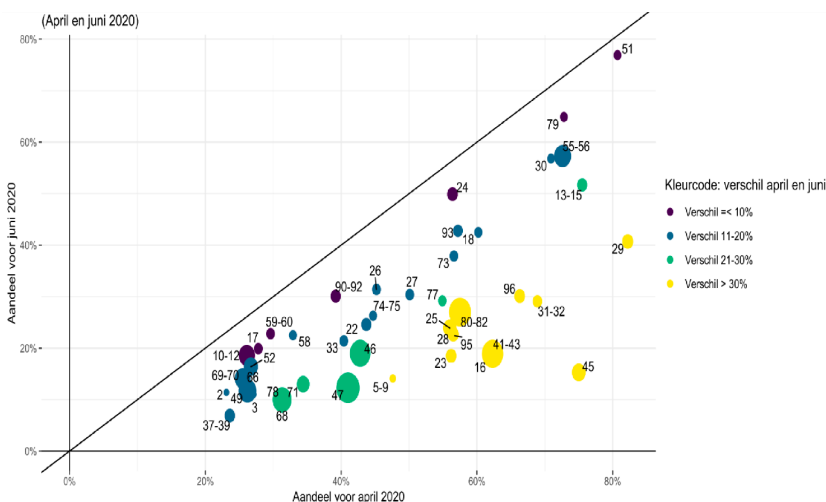
(5) Deze sectoren verdwijnen uit beeld bij een focus op hoofdsectoren, gezien er ook enkele grotere industriële sectoren zijn waar de impact van de crisis beperkt blijft (farmasector, chemie, raffinage).

Tot slot merken we op dat ook in de minder getroffen sectoren, zoals de gezondheidszorg, een tewerkstellingsimpact van de crisis optreedt. Deze is niet volledig zichtbaar in de cijfers van tijdelijke werkloosheid: de gezondheidszorg draaide immers op volle toeren verder. Toch zien we hier een sterke daling van het aantal ontvangen vacatures (VDAB). Tegelijk, en enigszins contrasterend, valt op dat vanuit alle sectoren, ook de zwaarst getroffen, nog steeds vacatures worden ontvangen. De vacaturemarkt is dus niet volledig stilgevallen, ook niet in die sectoren die te maken kregen met een verplichte sluiting.

4.2. HERSTEL MET VERSCHILLENDE SNELHEDEN

De cijfers over tijdelijke werkloosheid kennen een grote dynamiek, met grote verschillen tussen de sectoren. Het volledige spectrum van economische activiteiten vatten we samen in 63 sectoren (nace-2 niveau). We vergelijken het percentage loontrekkenden dat per sector nog op tijdelijke werkloosheid zit in de begin- en eindmaand van het tweede kwartaal 2020. Figuur 1 geeft dit percentage weer voor april op de x-as en voor juni op de y-as. We geven alle subsectoren op de arbeidsmarkt weer die in april voor meer dan één op vijf van de werknemers gebruikmaakten van tijdelijke werkloosheid. De sectoren in het geel kennen de grootste afname tussen april en juni, de sectoren in het paars de kleinste.

FIGUUR 1: EVOLUTIE VAN HET AANDEEL TIJDELIJK WERKLOZEN T.O.V. DE TOTALE TEWERKSTELLING PER SECTOR TUSSEN APRIL EN JUNI 2020 EN GROOTTE VAN DE TERUGVAL IN JUNI T.O.V. APRIL (KLEURCODE VOOR DE GROOTTE VAN HET VERSCHIL)



Bron: RSZ-RVA-KSZ dataset, bewerking HIVA-KU Leuven.

De eerste aanblik van Figuur 1 oogt positief: alle subsectoren op de Belgische arbeidsmarkt bevinden zich onder de diagonaal. Voor alle sectoren was april de

piekmaand, en juni de herstelmaand, zonder enige uitzondering. En dit zonder dat de regels voor het stelsel van tijdelijke werkloosheid zijn gewijzigd. De COVID-19-beperkingen blijven hun schaduw werpen: de daling in het aandeel tijdelijk werklozen is het kleinst in de sectoren die ook vanaf juni weinig perspectief kregen, zoals kunst en amusement (nace 90-92) of de luchtvaart (nace 51). Ook de kleinere branches zoals de reisbureaus (nace 79) en de metaalproductie (nace 24) maken in juni nog voor meer dan de helft van het personeel gebruik van tijdelijke werkloosheid, een lichte daling ten opzichte van april.

Hoe meer naar rechtsonder in de figuur, hoe sterker de verbetering (kleurcode geel). Het belangrijkste voorbeeld hier is de handel, onderhoud en reparatie van motorvoertuigen (nace 45). In april maakte deze sector nog voor 75% van het personeel gebruik van tijdelijke werkloosheid, in juni is dit aandeel gedaald tot 15%. Andere grote branches in de groep van sterke dalers zijn de bouw (nace 41-43), de beveiliging en reiniging (nace 80-82) en de autoassemblage (nace 29), waar het aandeel tijdelijk werklozen een terugval kende van 82% naar 41%.

Tot slot is er de horeca (nace 55-56). Ook al ging vanaf 8 juni de sector weer open, toch blijft de daling van het aandeel werknemers op tijdelijke werkloosheid relatief beperkt. In juni wordt nog steeds voor 57% van het horecapersoneel een beroep gedaan op tijdelijke werkloosheid, een daling met 15% in relatie tot april (gemiddeld in België zien we een daling met 54%). De meeste horecazaken zijn dan wel geopend, maar draaien op een lagere capaciteit. Dat blijkt uit het gemiddelde aantal dagen dat horecapersoneel nog in tijdelijke werkloosheid vertoeft. In april was dit 21 dagen, in juni 13 dagen. Het betreft één van de grootste dalingen in het gemiddelde aantal dagen over alle sectoren heen.

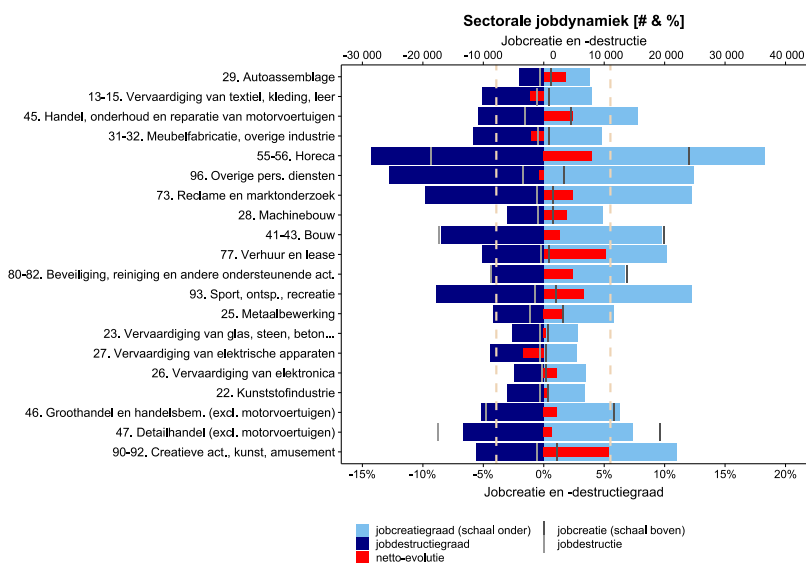
5. DYNAMIEK VAN EEN SECTOR ALS FACTOR BIJ ECONOMISCH HERSTEL

Wat zijn de kansen dat een sector heropleeft, eens van de beperkende maatregelen verlost? Een antwoord op die vraag is in de eerste plaats afhankelijk van het internationale economische klimaat. Sommige zwaar getroffen sectoren zijn daarvan sterk afhankelijk, terwijl voor andere sectoren vooral de binnenlandse vraag bepalend is. Daarnaast speelt ook de factor van de dynamiek van een sector. Eén criterium voor dynamiek is de netto-evolutie van de totale personeelsomvang. Maar een nog adequater criterium vormt de jaarlijkse jobcreatie en -destructie of de in- en uitstroom in en uit ondernemingen en organisaties. In dit deel hebben we het criterium toegepast op de 20 zwaarst getroffen subsectoren van de hele Belgische arbeidsmarkt voor de periode 2017.4-2018.4 en hebben we vervolgens de dynamiek op vlak van jobs geanalyseerd. Het percentage van jobcreatie wordt berekend door het aantal bijkomende jobs in ondernemingen op één jaar te delen door het totale aantal jobs.

Een bron van dynamiek bij werknemers ligt in de dynamiek van jobs. Als er jobs bijkomen, komt er noodzakelijk beweging bij werknemers. Dynamiek op het niveau van de jobs kunnen we nog het best vergelijken met de stoelen op een arbeidsmarkt, die ter beschikking staan voor een ruimere groep van werknemers en die ook onderling of met nieuwe kandidaten op de arbeidsmarkt gewisseld kunnen worden. Deze jobdynamiek wordt weergegeven in Figuur 2, zowel in absolute (jobcreatie en

jobdestructie) als relatieve termen (jobcreatie- en jobdestructiegraad, berekend door de respectieve jobcreatie en -destructie te delen door het totale aantal arbeidsplaatsen per sector). Deze graden, weergegeven met behulp van de blauwe balken, maken een vergelijking van de dynamiek tussen verschillende sectoren mogelijk en laten ons toe een sector als al dan niet dynamisch te bestempelen.

FIGUUR 2: JOBDYNAMIEK IN DE 20 MEEST GETROFFEN SUBSECTOREN (SECTOREN MET >10.000 WERKNEMERS) OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT (# & %, 2017.4-2018.4)



* De bruingestreepte verticale lijn geeft de gemiddelde jobcreatie- en destructiegraad op de volledige Belgische arbeidsmarkt weer.

Bron: Dynam-dataset, Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en HIVA-KU Leuven.

Figuur 2 laat zien dat heel wat van de sterk getroffen sectoren een vrij hoge relatieve jaarlijkse dynamiek kennen (zie vergelijking met de bruingestreepte verticale lijn die de gemiddelde jobcreatie- en jobdestructiegraad weergeeft voor de Belgische arbeidsmarkt). Meest opvallend is de horeca, die zowel absoluut als relatief de hoogste jobdynamiek laat optekenen. Deze sector staat voor een jobcreatiegraad van 18,3% en een jobdestructiegraad van 14,3%.

Over het algemeen vertonen de sectoren die tot eenzelfde sectorgroep behoren, een gelijkaardige dynamiek. De eerste groep zijn de industriële sectoren, onder nace-groep C.⁶ In elk van deze sectoren wordt een lage jobcreatie- en jobdestructiegraad

(6) Het betreft de sectoren met nace-codes 10-39.

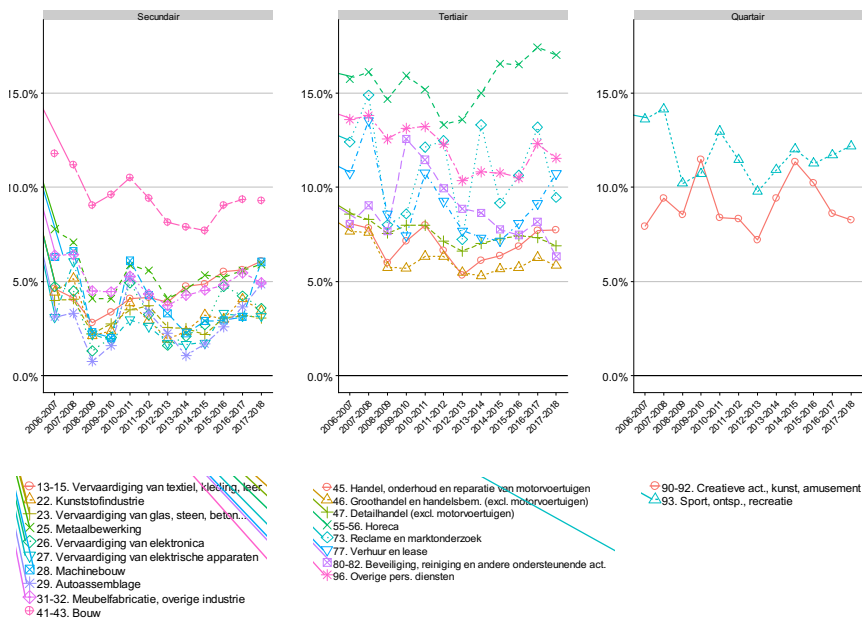
opgemeten, die vaak onder (en in sommige gevallen net boven) het Belgische gemiddelde blijft. De zwaarst getroffen sector, die van de autoassemblage (nace 29), laat zo een jobcreatiegraad van slechts 3,8% optekenen, de jobdestructiegraad ligt op 2%. Er worden hier met andere woorden per 1.000 jobs slechts 38 jobs gecreëerd. Heel anders gedraagt zich de bouw, onder nace-groep F. Deze sector kent met een jobcreatiegraad van 9,8% en een jobdestructiegraad van 8,5% een beduidend hogere dynamiek, wat vrij atypisch is voor de groep van de secundaire sector die naast de bouw ook de industrie omvat.

De tertiaire sectoren daarentegen worden over het algemeen gekenmerkt door een hoge relatieve dynamiek. Belangrijkste uitschieter is zoals gezegd de horeca, waar per 1.000 jobs 183 jobs worden gecreëerd. Ook het reclamewezen en marktonderzoek (nace 73) en de overige persoonlijke diensten (nace 96) scoren hier hoog.

Tot slot zijn er de quartaire sectoren, vertegenwoordigd door de sectoren van de sport, ontspanning en recreatie (nace 93) en de creatieve activiteiten, kunst en amusement (nace 90-92). Beide sectoren laten een erg hoge jobcreatie- en destructiegraad optekenen, en ook de netto-evolutie ligt er beduidend hoog. Deze sectoren kunnen met andere woorden gezien worden als sterke groeisectoren in pre-COVID-19-tijden. Ze groeperen tal van culturele, sportieve en recreatieve organisaties, waar de volatiliteit van de werkgelegenheid zeer groot is. Merk op dat deze sectoren zich verder vrij atypisch gedragen in de groep van de quartaire sectoren. De grootste sectoren in deze groep (denk aan openbaar bestuur/defensie, onderwijs) worden gekenmerkt door een grote mate van jobstabiliteit, en tekenen lage dynamieken op.

Om de kansen op snelle heropleving in te schatten eens de crisis van het virus is genormaliseerd, is het relevant om de evolutie te bekijken die elk van de verschillende sectoren kende gedurende de twee crisisdips in het vorige decennium (2008-2009 en 2012-2013), in relatie tot de mate van dynamiek. Deze dips zijn in elk van de 20 subsectoren zichtbaar, resulterend in een sterk gedaalde jobcreatiegraad. Figuur 3 toont de evolutie in de jobcreatiegraad voor de 20 zwaarst getroffen sectoren in de huidige crisis.

FIGUUR 3: EVOLUTIE VAN DE JOBCREATIEGRAAD IN DE 20 MEEST GETROFFEN SECTOREN (SECTOREN MET >10.000 WERKNEMERS) (% , 2006.2-2018.2)



Bron: Dynam-dataset, RSZ en HIVA-KU Leuven.

Algemeen wordt in Figuur 3 opnieuw duidelijk wat al in Figuur 2 werd aangetoond: de meest getroffen tertiaire en quartaire sectoren kennen een beduidend hogere dynamiek dan de secundaire sectoren (met uitzondering van de bouw). De volatiliteit is verder het grootst in sectoren met een hoge dynamiek, zoals de horeca, reclame en marktonderzoek of ook de weergegeven quartaire sectoren. Zo worden hier in normale tijden aan een hoog tempo jobs gecreëerd, maar gaan er evenzeer veel jobs verloren. Ook het aantal bedrijven dat wordt opgestart of stopgezet ligt hier hoog. Een verklaring voor dit dynamische karakter is dat de investeringskost voor de oprichting van nieuwe ondernemingen hier laag ligt en dat de bestaande ondernemingen doorgaans jonger en kleiner zijn (Geurts, 2010). Daartegenover staan de zwaar getroffen industriesectoren zoals de vervaardiging van glas, steen, beton of de kunststofindustrie, waar de dynamieken van jobs, werkgevers en werknemers typisch gezien laag blijven. Dit is te verklaren door de hoge investeringskosten die hier spelen voor het oprichten van nieuwe ondernemingen of voor het aanpassen van de productiecapaciteit. In deze sectoren is de netto-evolutie pre-COVID-19 erg beperkt of zelfs negatief.

Bovendien is het relevant om de evolutie te bekijken die elk van de verschillende sectoren kende gedurende de twee crisisdips in het vorige decennium (2008-2009 en 2012-2013), in relatie tot de mate van dynamiek. Deze dips zijn in elk van de 20 subsectoren zichtbaar, resulterend in een sterk gedaalde jobcreatiegraad. In de weergegeven tertiaire sectoren zien we meteen na de eerste dip (2008-2009) over

het algemeen een sterk stijgende jobcreatiegraad. Deze jobcreatiegraad bereikt in de meeste sectoren zelfs het niveau van voor de crisis. Dit beeld is zeker in de horeca en de beveiliging en reiniging zichtbaar, twee sectoren met een hoge dynamiek. In de industriële sectoren en de bouw blijft deze crisis langer voelbaar, en heeft de jobcreatiegraad twee jaar nodig om terug te herstellen. De jobcreatiegraad van voor de crisis wordt niet opnieuw bereikt. Binnen de quartaire sectoren wordt de eerste crisisdip sterk gevoeld in de sport- en recreatiesector, in de sector van de creatieve activiteiten daalt de jobcreatiegraad amper.

De tweede dip sneed economisch minder diep, maar was des te meer en langer voelbaar in de tewerkstellingscijfers. Zo kennen de tertiaire sectoren met de laagste jobcreatiegraad een erg traag evoluerend herstel, waarbij de jobcreatiegraad in bijvoorbeeld de groothandel of de handel in motorvoertuigen pas in 2016-2017 opnieuw een hoogtepunt bereikt. In de sector met de hoogste dynamiek, de horeca, verloopt dit herstel sneller. Ook in de weergegeven quartaire sectoren, die een relatief hoge dynamiek kennen, bereikt de jobcreatiegraad na 2 jaar opnieuw een hoog niveau. De evolutie in de sectoren van de industrie is anders. De verschillende subsectoren zijn in de figuur moeilijk van elkaar te onderscheiden, gezien ze elk een vrij gelijkaardig verloop kennen. Dit verloop kenmerkt zich door een gestaag stijgende evolutie van de jobcreatiegraad na de tweede crisisdip. Dit herstel sleept meerdere jaren aan. In de bouw, die een hogere dynamiek kent, zien we een sneller herstel.

Grosso modo blijkt uit Figuur 3 dat de sectoren met een hogere dynamiek over het algemeen beter bestand zijn tegen en vooral sneller heropleven na crisisperiodes. Veel bewegingen van in- en uitstroom, startende en stoppende ondernemingen, jobcreatie en -destructie blijken alvast één belangrijk element in het beginnende herstel na een crisis- of recessieperiode. Al betekent herstel niet noodzakelijk dat dezelfde mensen aan de slag blijven en dezelfde ondernemingen blijven bestaan. Dat kan betekenen dat onder de vele bedrijven ook gezonde bedrijven in een zeer precitaire situatie dreigen te komen en tegen een dreigend faillissement aankijken. Voor een snel herstel zal verder veel afhangen van enkele dwingende randvoorwaarden, zoals het op gang komen van het culturele en verenigingsleven, het toerisme, de koopkracht en binnenlandse consumptie, de normalisering van de internationale economie en de hardnekkigheid van het COVID-19-virus, waarmee het allemaal begon.

CONCLUSIE

Tijdelijke werkloosheid helpt bedrijven en werknemers om de huidige crisis te overleven. De federale regering heeft in de huidige crisis vroegtijdig het belang ervan ingezien om een versie van het systeem te ontwerpen dat toepassing op massale schaal mogelijk maakte. Dat leidde in de eerste fase van de COVID-19-crisis tot ongeziene aantallen, zo leert de analyse van gekoppelde RSZ-RVA-data waarop we een beroep konden doen voor deze bijdrage. De eerste fase laat ook zien dat zodra de beperkingen minder strikt worden, het beroep op tijdelijke werkloosheid gevoelig terugvalt. De persistentie in het beroep op tijdelijke werkloosheid verschilt sterk naargelang van de sector. Deze crisis heeft niet één, maar twee gezichten, een gelaagdheid die ook aan de basis ligt van het uiteenlopende gebruik van tijdelijke werkloosheid.

Een belangrijk verschil met tijdelijke, i.e. economische werkloosheid tijdens de vorige financiële crisis is dat in de huidige crisis een zeer brede waaier van sectoren ermee in aanraking komt. In de voorgaande crisis waren het vooral de klassieke industriële sectoren die er een beroep op deden. In de huidige crisis zijn er ook heel wat tertiaire en quataire sectoren bij betrokken die door overmacht te kampen hebben met een plotse daling in het arbeidsvolume en daardoor hun werknemers tijdelijk niet aan het werk kunnen houden.

Vanuit de beschermende functie heeft de maatregel er ongetwijfeld toe bijgedragen om het inkomensverlies grotendeels te garanderen. Naast de beschermende functie is er ook de herstelfunctie, doordat het tijdelijke beroep op tijdelijke werkloosheid moet mogelijk maken dat het bedrijf snel klaarstaat om weer omzet te maken zonder extra arbeidskrachten te moeten aanwerven en te laten inwerken (Cahuc, 2019). Dat is ook de essentie ervan, maken dat de band tussen werkgever en werknemer behouden blijft. Het feit dat in een korte tijd van enkele maanden, binnen de tijdsspanne van het tweede kwartaal 2020, het gebruik van tijdelijke werkloosheid in zowat alle sectoren is teruggevallen, zonder evenredige toename van collectief ontslag of bedrijfssluitingen, toont aan dat het systeem heeft gewerkt als tijdelijke buffer – althans in de eerste maanden.

De vraag is hoe het nu verder moet met de rol van tijdelijke werkloosheid bij het economische herstel (dat natuurlijk mee afhankelijk is van de controle over het virus). Deze bijdrage focust op een methode om de mate van heropleving van de verschillende sectoren op de arbeidsmarkt te identificeren, vanuit de vorige recessieperiode, om aldus een inschatting te maken over de potentiële heropleving van sectoren die nu zijn getroffen door de COVID-19-crisis. Deze methode steunt op de dynamiek in de tewerkstelling zoals we deze kunnen ontleden op basis van Dynam-gecorrigeerde data over werkgevers en werknemers in België en in de gewesten (Vandekerkhove, Struyven, Goesaert en Vets, 2020). De heropleving hangt ook samen met de vraag welke sectoren vermoedelijk tijdelijk worden getroffen door de COVID-19-crisis en welke permanent. Sectoren die vermoedelijk slechts tijdelijk worden geraakt zijn de horeca, de cultuur en evenementensector, de beveiliging en reiniging, de detailhandel, ..., met name sectoren die aanvankelijk hoog piekten in de cijfers over tijdelijke werkloosheid, terwijl de band tussen werkgever en werknemer meer inwisselbaar is. Van oudsher kennen deze sectoren meer jaar-op-jaar-dynamiek en een groter verloop. Anderzijds zijn er de klassieke industriële sectoren waarvoor het behoud van de band tussen werkgever en werknemer een grotere rol speelt (Vermandere et al., 2012), wat – niet toevallig – mee ondersteund wordt door de ‘klassieke’ economische werkloosheid. Het zijn sectoren die minder dynamiek en dus ook minder personeelsverloop kennen, zo leert deze bijdrage. Het is vooral voor die groep van sectoren dat de federale overheid, in samenwerking met de regionale overheden, zal moeten inzetten op een juiste mix van bescherming en herstel, niet in het minst via extra stimuli voor omscholing en reallocatie in of buiten het bedrijf.

BRONNEN

Boeri, T. en Bruecker, H., Short-time work benefits revisited: Some lessons from the Great Recession, *Economic Policy*, 26(68), pp. 697-765, 2011.

Boulin, J.Y. en Cette, G., Labour market adjustments during the crisis: the role of working time arrangements, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 19(4), pp. 475-487, 2013.

Cahuc, P., Short-time work compensation schemes and employment, *IZA World of Labor 2019: 11v2*, pp. 1-11, 2019. Doi: 10.15185/izawol.11.v2.

Cahuc, P. en Carcillo, S., Is short-time work a good method to keep unemployment down?, *Nordic Economic Policy Review*, 1(1), pp. 133-169, 2011.

Calavrezo, O. en Lodin, F., Short-Time Working Arrangements in France During the Crisis: An Empirical Analysis of Firms and Employees, *Comparative Economic Studies*, 54(2), pp. 299-320, 2012.

Geurts, K., *Jobcreatie en -destructie tijdens de crisis. Een beschrijving op basis van innovatieve data*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2010.

Hijzen, A., en Venn, D., *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession*, Parijs, OECD, Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2011.

RVA, *Tijdelijke werkloosheid – Covid-19 (coronavirus)*, 2020, Geraadpleegd via <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t2>.

Sels, L. en Herremans, W., *Economische werkloosheid: enkele scenario's voor de toekomst*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2009.

SERV, *SERV-advies - Iedereen terug aan boord. Krachtig relancebeleid voor een vitale en inclusieve arbeidsmarkt*, Brussel, SERV, 2020.

Struyven, L. en Vandekerckhove, S., Het effect van economische werkloosheid tijdens de crisis op lange termijn, *Over.werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 27(1), pp. 93-98, 2017.

Van Der Heijde, C. M. en Van Der Heijden, B. I., A competence-based and multidimensional operationalization and measurement of employability, *Human Resource Management*, published in cooperation with the School of Business Administration, The University of Michigan and in alliance with the Society of Human Resources Management, 45(3), pp. 449-476, 2006.

Vandekerckhove, T., Struyven, L., Goesaert, T. en Vets, P., Hotspots van tijdelijke werkloosheid, hotspots van arbeidsmarktdynamiek?, *Dynam Working Paper*, 2020.

Vandekerckhove, S., Heylen, V. en Struyven, L., Inter- en intrasectorale jobmobiliteit in België. Een analyse van de grootte van werknemersstromen in relatie tot de sector voor de periode 2006-2011, *Dynam Working Paper*, 2013.

Vermandere, C., Geurts, K. en Struyven, L., De regionale jobdynamiek in tijden van crisis en heropleving. Een vergelijkende analyse van Brussel, Vlaanderen en Wallonië, *Dynam Working Paper*, 2012.

Wood, J. en Neels, K., *Wegwijs naar werk. Longitudinale analyse en evaluatie van inburgerings- en activeringstrajecten in Vlaanderen, 2005-2016*. Eindrapport van de VIONA Leerstoel 'Migratie, Integratie & Arbeidsmarkt', Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2020.

INHOUDSTAFEL

TIJDELIJKE WERKLOOSHEID TIJDENS COVID-19: EEN BUFFER TEGEN ONTSLAG MET TWEE GEZICHTEN

INLEIDING	175
1. DE COVID-19-CRISIS OP DE ARBEIDSMARKT: MAATREGELEN OP DE KORTE TERMIJN	176
2. DATA EN METHODE	176
3. DE INCIDENTIE VAN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID	178
4. DE IMPACT OP SECTOREN IN DE EERSTE MAANDEN VAN DE CRISIS	179
4.1. EEN CRISIS MET TWEE GEZICHTEN	179
4.2. HERSTEL MET VERSCHILLENDE SNELHEDEN	182
5. DYNAMIEK VAN EEN SECTOR ALS FACTOR BIJ ECONOMISCH HERSTEL	183
CONCLUSIE	187
BRONNEN	189