

TIEN JAAR VERSTERKTE DEGRESSIVITEIT VAN DE WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN – EEN EVALUATIE

DOOR | **NATHALIE NUYTS***, **MICHEL SEGAERT**** en **SEBASTIEN VOTQUENNE*****

*Doctor in de sociologie; stafmedewerker, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

**Adjunct van de directeur – Adviseur Studies, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

***Stafmedewerker Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

INLEIDING

Op 1 november 2012 trad voor het werkloosheidsstelsel de grootste hervorming van de afgelopen decennia in werking: de versterkte degressiviteit. Die kaderde in een bredere hervormingsgolf die plaatsvond binnen de context van de pleidooien tot saneren van de overheidsuitgaven. Algemeen was de hervorming een evenwichtsoefening tussen het vermijden van werkloosheidsvallen enerzijds en de wil om onvrijwillig werklozen te beschermen tegen de gevolgen van inkomensverlies anderzijds. Het voornaamste element van de hervorming bestaat uit de verandering van het tijdsprofiel tot een hogere werkloosheidsuitkering in de eerste periode van de werkloosheid, gevolgd door een stapsgewijze verlaging van de werkloosheidsuitkering tijdens de verdere fases van de werkloosheid. Deze wijziging beoogt het verschil tussen inkomen uit werk en werkloosheid te vergroten, waardoor werklozen een grotere stimulans ervaren om niet langdurig werkloos te blijven, wat zou moeten resulteren in een groter aantal transities naar de arbeidsmarkt.¹

Daarnaast waren er ook omkaderende maatregelen om werken tijdens de werkloosheidsperiodes meer lonend te maken en dus het aantal transities naar tewerkstelling verder te verhogen. Zo is er, onder welbepaalde voorwaarden, de mogelijkheid om vergoedingsperiodes te verlengen met de duur van een tewerkstelling. Verder werd het ook eenvoudiger gemaakt om aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden te voldoen voor een terugkeer naar de eerste uitkeringsperiode.

Tien jaar na de inwerkingtreding van de versterkte degressiviteit, voorzag de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) een *ex post* evaluatie van deze hervorming (Segaert, M. en Nuyts, N., 2022). Via het huidige artikel brengen we graag de belangrijkste

(1) We gaan hierbij voorbij aan de veronderstelling van een mogelijk negatief effect van de initiële verhoging van de uitkering op de zoekinspanning naar werk en dus de uitstroom naar arbeid. De individuele werkloze ervaart dit aspect van de hervorming immers niet als een verhoging van het inkomen. De grootste terugval qua inkomen vindt integendeel plaats aan het begin van de werkloosheid, wanneer men terugvalt van 100% inkomen op 65% uitkering (en dit bovendien begrensd door maxima). Uit de literatuur (Van Lancker, 2016) blijkt bovendien dat ook na deze verhoging de Belgische uitkering in de eerste maanden niet bijzonder genereus is. We achten het weinig plausibel dat werklozen na hun meest substantiële inkomensschok een vorm van grotere generositeit ervaren vanuit een (verondersteld) besef dat die schok 5 procentpunt omvangrijker had kunnen zijn. Deze optrekking lijkt ons bijgevolg geen realistische aanzet tot een negatieve gedragswijziging in het kader van de zoektocht naar werk.

elementen van analyse en conclusies aan die uit deze evaluatie resulteerden. We formuleren drie onderzoeksvragen, waarvan er twee betrekking hebben op de mate waarin de doelen die werden beoogd door de beleidsmakers werden bereikt. Meer bepaald onderzoeken we of de hervorming heeft geresulteerd in meer transities naar arbeid en of de hervorming een budgettaire besparing heeft opgeleverd. Daarnaast wordt er ook een aanzet gegeven tot het inschatten van de impact op het armoederisico van de betrokken werklozen, een onderwerp waarover in de literatuur vaak bezorgdheid wordt uitgedrukt (zie hoofdstuk 1).

De bevindingen tonen aan dat de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen er niet heeft toe geleid dat er meer werklozen hun weg terug vinden naar de arbeidsmarkt. De evolutie die in de transities naar werk terug te vinden is, kan verklaard worden door de economische context als ook de seizoensgebonden arbeidsmarktsituatie.

Voor de periode 2012-2020 leverde de hervorming een besparing van 148 miljoen EUR op. Voor de onderzochte groep werklozen vertegenwoordigt dit 0,5% van de totale sociale uitgaven. De omvang van de besparingen wordt sterk beïnvloed door profielwijzigingen in de werkloze bevolking. De verhoging van de uitkering gedurende de eerste drie werkloosheidsmaanden resulteert immers in een hogere gemiddelde uitkering, naarmate een groter aandeel werklozen zich in die hoogste vergoedingsfase bevindt. Met andere woorden: wanneer een meerderheid van de werklozen kortdurend werkloos is (frictiewerkloosheid), dan brokkelt het besparingspotentieel van de versterkte degressiviteit zeer snel af.

De welvaartsaanpassingen bleken een belangrijke factor om de kloof tussen de armoededrempel en de uitkeringshoogte niet verder te laten aangroeien. Dit mechanisme holt echter het degressieve tijdsprofiel uit. Doorheen de jaren daalt het aantal werklozen dat in praktijk een daling van de uitkering kent. Hierdoor verliest de huidige uitkeringscascade echter aan effectiviteit, omdat er voor veel werklozen een grote discrepantie bestaat tussen het theoretisch degressieve tijdsprofiel en de daadwerkelijke evolutie van het bedrag van hun uitkeringen.

De bovenstaande onderzoeksvragen zijn gestoeld op het geformuleerde beleid, alsook op elementen vanuit het publieke debat dat hierrond ontstond. In hoofdstuk 1 bespreken we in meer detail de literatuur die deze beleidshervorming en het debat heeft gevoed, alsook de reeds bestaande evaluaties. Na het literatuuroverzicht, geeft hoofdstuk 2 meer details over de hervorming van het theoretische degressieve tijdsprofiel, met aandacht voor de discrepanties tussen het algemene theoretische model en de praktijkwaarnemingen. Het derde hoofdstuk evalueert de impact van de hervorming op de transities naar de arbeidsmarkt, terwijl in het vierde hoofdstuk het budgettaire aspect aan bod komt. In hoofdstuk 5 brengen we de resultaten samen en bekijken we in welke mate de hervorming de beoogde resultaten heeft behaald. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd.

1. LITERATUUR

In de tien jaar na het doorvoeren van deze ingrijpende reglementaire wijziging zien we dat deze maatregel slechts zeer beperkt werd geëvalueerd. In internationaal vergelijkend onderzoek wordt het specifieke thema van de degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkering weinig opgepikt, aangezien de focus er bv. eerder algemeen ligt op de effecten van uitkeringen die dalen in de tijd in het kader van een ‘optimal unemployment insurance design’ – het meest optimale ontwerp voor het tijdsprofiel van een werkloosheidsverzekering – zeker in tijden van grote recessie (bijvoorbeeld Tatsiramos en van Ours, 2012; Moffitt, 2014 en Campos, Garcia-Pérez en Reggio, 2017). Ook dergelijk internationaal onderzoek heeft in de loop der tijd echter het Belgische debat gevoed.

Bepaalde onderzoeken werden in de media of door academici wel op de Belgische situatie betrokken, maar zijn in de eerste plaats gestoeld op empirische bewijzen uit andere landen. Het Belgische degressieve uitkeringsstelsel werd bv. vergeleken met het Franse stelsel uit de jaren ‘90, naast het huidige Belgische stelsel een zeldzaam voorbeeld van een ‘meertraps’ degressief tijdsprofiel van de uitkering. Op dit stelsel luidde echter kritiek dat de financiële prikkel slechts beperkt toenam naargelang de werkloosheidsduur langer werd (Rioux, 2001) en minder efficiënt was om de terugkeer naar werk te verhogen dan een uitkeringsdesign met minder (maar grotere) degressieve trappen (Dormont, Fougère en Prieto, 2001). Ook werden vergelijkingen gemaakt met o.a. het uitkeringsstelsel uit de VS, dat beschouwd werd als een tweesnijdend zwaard op het vlak van evenwicht tussen het liquiditeitseffect en het vermijden van werkloosheidsvallen (Landais, 2015).

Een van de meest invloedrijke van dergelijke onderzoeken voor het Belgische debat, betrof echter ongetwijfeld een onderzoek over resultaten uit Zweden, waarin de aanbeveling tot een progressief i.p.v. degressief tijdsprofiel voor de uitkeringen was te lezen (Kolsrud, Landais, Nilsson en Spinnewijn, 2018). Dergelijk profiel zou de financiële prikkel tot wedertewerkstelling namelijk aan het begin van de werkloosheidsperiode plaatsen, wanneer die prikkels het effectiefst werken, en een hogere bescherming tegen armoede bieden aan langdurig werklozen. De resultaten van dit onderzoek werden het voorwerp van een Leuvens Economisch Standpunt (Spinnewijn, 2018) en werden bovendien onderschreven door diverse Belgische topeconomen. Voorstanders van een degressief uitkeringsontwerp gaven hierop weerwoord in de media. Opmerkelijk daarbij was echter dat zowel de onafhankelijke standpunten tegen als voor een degressief uitkeringsontwerp het eens waren over de nood aan aanpassing van het stelsel, zoals ingevoerd in 2012. Bij voorstanders werd daarbij met name de complexiteit van het stelsel bekritiseerd (Baert, 2019). Onderzoeken die de effectiviteit van een degressief tijdsprofiel onderschrijven wijzen namelijk op het belang van een goed ontwerp ervan: de stimulans moet voldoende substantieel en duidelijk zijn (DellaVigna, Lindner, Reizer en Schmieder, 2017) en voldoende snel worden geïntroduceerd (Van Belle, 2018).

Onderzoek dat zich, in tegenstelling tot de voorgaande, rechtstreeks op het Belgische stelsel richtte, moet in de eerste plaats binnen de Belgische landsgrenzen worden gezocht. De RVA zelf voorzag al vanaf het jaar 2013 een vaste rubriek in zijn

jaarverslag² voor het opvolgen van de effecten van de versterkte degressiviteit. Gezien de omvang van het hervormingspakket in 2012 (dat o.a. ook betrekking had op de wacht-/inschakelingsuitkeringen, het brugpensioen/stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag (SWT), het tijdskrediet en de loopbaanonderbreking) en de impact van de zesde staats hervorming, bleef die opvolging tot nu toe beperkt tot een technische monitoring, waarbij vooral aandacht ging naar de evolutie van het aantal betrokkenen en de gemiddelde uitkeringshoogte per gezinscategorie en uitkeringsfase.³ In recentere jaren⁴ verschoof de aandacht meer naar de impact van de welvaartsenveloppes op de mate van degressiviteit doorheen het tijdsprofiel. Binnen het kader van de jaarverslagen verrichtte de RVA ook een *ex post* evaluatie die verband hield met de degressiviteit van de uitkering, zij het geen analyse over de hervorming van 2012, maar een berekening van de impact van het bevroren van de degressiviteit ten tijde van de coronacrisis.⁵

Behalve de RVA-opvolging maakten ook medewerkers van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid relatief snel na de hervorming een eerste balans op (Nevejan en Van Camp, 2013). Het ging daarbij voornamelijk om een inschatting *ex ante* over hoe het nieuwe tijdsprofiel en de invoering ervan functioneerden. Hoewel voorzichtig positief over de financiële stimulans in dit tijdsprofiel, kwamen ook hier bedenkingen aan bod over de complexiteit van de ‘meertrapse’ degressiviteit en hoe duidelijk die zou zijn voor de betrokken werklozen, over de mate waarin de prikkels gericht zijn naar de meest geschikte segmenten van de werkloosheidspopulatie en over het risico dat de uitkering voor bepaalde werklozen mogelijks niet meer afdoende zou beschermen tegen armoede. Ten slotte kwam ook de vraag aan bod of een eventuele verhoging van de wedertewerkstelling een impact zou kunnen hebben op de kwaliteit ervan. Resultaten van een eerdere studie van de RVA (Nuyts, 2022) toonden ondertussen echter reeds aan dat de hervorming geen directe impact heeft gehad op de kwaliteit van de wedertewerkstelling. Kwaliteit wordt in die studie bepaald in termen van bestendigheid van het contract en of er al dan niet een aanvullende uitkering wordt ontvangen (voor werkloosheid of arbeidsongeschiktheid). De evolutie van de kwaliteit wordt eerder stabiel bevonden voor de periode 2010-2020, ongeacht de economische situatie. De versterkte degressiviteit resulteert dus niet in onstabielere wedertewerkstellingen, die zouden resulteren in meer herinstroom in de werkloosheid.

De elementen over de impact op het armoederisico van de betrokkenen werden in 2014 hernomen in een analyse door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Steunpunt tot bestrijding van armoede,

(2) Zie RVA-jaarverslag (‘RVA in ...’) 2013, volume 2, hoofdstuk 7 ‘Impact van de reglementaire wijzigingen sinds 2012’ en daaropvolgende edities.

(3) Daarnaast werd er in de diensten van de Rijksdienst ook een stagiaire begeleid uit het vakgebied openbaar bestuur, die een masterproef aan de versterkte degressiviteit heeft gewijd (cf. Natalis, 2016). Die proef bestaat voor een groot deel uit een internationale vergelijking van de reglementering m.b.t. de berekening van de uitkering en stelt dat het concept van een degressieve uitkering op zich wel een veelvoorkomend gegeven is, maar dat het Belgische stelsel zich laat opmerken vanwege de complexiteit ervan. De proef werd echter opgesteld in een tijds kader dat niet toeliet om in samenwerking met de RVA een evaluerende analyse m.b.t. de versterkte degressiviteit uit te werken.

(4) Zie RVA-jaarverslag (‘RVA in ...’) 2017 en daaropvolgende edities.

(5) Zie RVA-jaarverslag (‘RVA in ...’) 2021, volume 2, hoofdstuk 1.

bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2014). Algemeen beschouwd bevat hun rapport drie voorname kritieken op het tijdsprofiel van de degressiviteit van de uitkering en de rechtstreekse impact ervan op de betrokken uitkeringsgerechtigden. De eerste kritiek betreft de problematiek dat werklozen waarvoor het activeringsparcours faalt, niet alleen worden bestraft, maar dat de impact daarvan ook de ruimere gezinscontext beïnvloedt. Een tweede kritiek luidt dat het tijdsprofiel als stimulans tot het zoeken naar werk niet optimaal zou zijn georiënteerd en eigenlijk contraproductief zou kunnen werken, doordat in verhouding de hoogste ‘arbeids-surplussen’ (de betrokkenen die in theorie het meeste te winnen hebben bij een tewerkstelling ten opzichte van hun uitkering) het sterkst zijn verhoogd. Met andere woorden: de werklozen die al voor de hervorming de grootste financiële stimulans hadden tot werk zoeken, worden nog meer gestimuleerd. Ten slotte wordt ook de grote complexiteit aangehaald, met nadruk op het gegeven dat die zeker voor bepaalde kwetsbare groepen schadelijk kan zijn voor de (re-)integratie.

Voornamelijk in het licht van het armoedevraagstuk verschenen in de daaropvolgende jaren ook vanuit de academische hoek een aantal analyses over de versterkte degressiviteit. Belangrijke conclusie daarbij was dat vooral eenverdieners door de degressiviteit een groter armoederisico zouden hebben (Van Lancker et al., 2015) en dat de netto vervangingsgraad bij de start van de werkloosheid, ondanks de optrekking, niet bijzonder genereus is in België t.o.v. vergelijkbare landen (Van Lancker, 2016).

Behalve deze vraagstukken werden in de literatuur na de invoering van de hervorming ook een aantal legale aspecten ervan in beschouwing genomen. Zo werd de hervorming bv. afgetoetst tegen artikel 23 van de Belgische grondwet en de vereiste dat de sociale bescherming niet kan afnemen (Dumont, 2013).

De eerste reële impactstudie over de mate of de hoofddoelstelling van deze hervorming – m.n. het stimuleren van meer transities van werkloosheid naar werk – al dan niet werd behaald, verscheen echter pas zeer recentelijk in de vorm van een analyse verricht door de OESO (Salvatori, 2022) in opdracht van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO). De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) analyseerde data over transities van werkloosheid naar werk in de periode kort voor en na de invoering van de versterkte degressiviteit, waarbij ze verschillen onderzochten naargelang het moment waarop personen werkloos werden (voor of na de hervorming) of naargelang de mate waarin hun traject werd geïmpacteerd door de hervorming (veel of weinig verschil tussen de situatie voor en na de hervorming). In de studie concludeert men dat de hervorming van de werkloosheid niet tot meer transities naar de arbeidsmarkt heeft geleid. Als voornaamste verklaring hiervoor werd de complexiteit van het systeem aangehaald, wat m.a.w. bevestigt wat in eerdere analyses reeds werd aangehaald. De analyse argumenteert dat het Belgische model in vergelijking met de buurlanden veel meer en veel kleinere dalingen kent (Salvatori, 2022 en Hijzen en Salvatori, 2020). Voor een werkloze in België kan de uitkering tot 8 keer dalen in een periode van 4 jaar. In Duitsland is dat 1 keer, in Nederland 2 keer en in Frankrijk 1 stijging en 1 daling (Hijzen en Salvatori, 2020, pagina 19, Grafiek 3.1). Er is echter min of meer wetenschappelijke consensus over dat als een degressief tijdsprofiel een impact op de transitie naar werk wil bewerkstelligen, het best bestaat uit een kleiner aantal grotere

dalingen van de uitkering. Bovendien kennen in het Belgische tijdsprofiel bijvoorbeeld de grote groep werklozen met lage inkomens (bijna) geen degressiviteit van hun werkloosheidsuitkering (cf. infra).

Hoewel deze publicatie kort na de recente OESO-studie met hetzelfde doel volgt, stellen we in deze evaluatie een aantal andere doelstellingen en methodologieën voorop. Meer bepaald nemen we i.v.m. de impact van de hervorming op de transities naar werk de langere periode van ca. 10 jaar in beschouwing en gebruiken daarvoor data over de gehele populatie i.p.v. een steekproef. Waar de OESO-publicatie op die manier veel dieper kan ingaan op het effect aan het begin van de versterking van de degressiviteit, willen wij een helikopterzicht kunnen bieden over een periode die strekt t.e.m. de bevroering van de degressiviteit in het licht van de coronacrisis (2020-2021). Hiermee hopen we complementair te werken aan het opzet van de OESO-publicatie, opdat de inzichten vanuit beide evaluaties aan elkaar kunnen worden afgetoetst.

2. 2012: EEN NIEUW TIJDSPROFIEL VAN WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN

De hervorming betreft een nieuw ontwerp van het verloop en de berekening van de hoogte van de uitkeringen. Vóór november 2012 was er al een verschil tussen samenwonenden enerzijds en gezinshoofden en alleenstaanden anderzijds wat werkloosheidsuitkeringen betreft (zie Figuur 1). Gezinshoofden en alleenstaanden doorliepen drie uitkeringsfasen, waarvan de laatste (van onbepaalde duur) inging na 12 maanden werkloosheid. Voor samenwonenden varieerde de duur van deze derde fase echter van 3 tot maximaal 60 maanden, afhankelijk van het beroepsverleden; ze werd gevolgd door een vierde forfaitaire fase van onbepaalde duur. Dit betekent dat de uitkeringen van gezinshoofden en alleenstaanden werden berekend over de volledige duur op basis van het (begrensd) referentieloon, terwijl aan samenwonenden die in de laatste fase kwamen vaste forfaitaire uitkeringen werden toegekend, ongeacht hun referentieloon. Bovendien was, ondanks de overeenkomst in het tijdsprofiel van de uitkeringen, het bedrag van de door gezinshoofden ontvangen uitkeringen al hoger dan dat van alleenstaanden.

Door de invoering van de versterkte degressiviteit is het tijdsprofiel van de uitkeringen voor de drie gezinscategorieën gelijkgetrokken (zie Figuur 2). Dit tijdsprofiel bestaat uit drie grote vergoedingsperiodes, die in fasen zijn verdeeld.

De eerste periode heeft betrekking op de eerste 12 maanden van de werkloosheidsuitkeringen en is verdeeld in drie fasen (respectievelijk fase 11 [3 maanden], fase 12 [3 maanden] en fase 13 [6 maanden]). In de eerste fase werd de vervangingsgraad van de uitkeringen voor alle gezinscategorieën verhoogd (65% van loongrens C in plaats van 60% in het vorige systeem). Het uitkeringsniveau voor het tweede deel van de eerste vergoedingsperiode, namelijk de fasen 12 en 13, blijft ongewijzigd en is in theorie al een geleidelijke verlaging van de uitkering.

De tweede vergoedingsperiode kondigt een verdere theoretische verlaging van de uitkeringen aan. De duur van deze periode varieert van minimaal 2 maanden tot maximaal 36 maanden; ze wordt bepaald door het beroepsverleden. Deze periode kan uit maximaal zes fasen bestaan. Het bedrag van de uitkeringen in de fasen 2A

(minimaal 2 maanden in de tweede vergoedingsperiode) en 2B (2 maanden per jaar beroepsverleden tot maximaal 10 maanden) is identiek aan de vroegere fase 3. De volgende vier fases (respectievelijk de fases 21, 22, 23 en 24) omvatten elk 2 maanden per jaar beroepsverleden tot maximaal 6 maanden en de uitkeringen dalen geleidelijk tot het forfaitaire niveau.

De derde vergoedingsperiode bestaat uit een forfait onbeperkt in de tijd. Een belangrijk verschil met het oude tijdsprofiel is de invoering van een forfaitaire fase voor gezinshoofden en alleenstaanden, terwijl samenwonenden deze fase eerder bereiken.

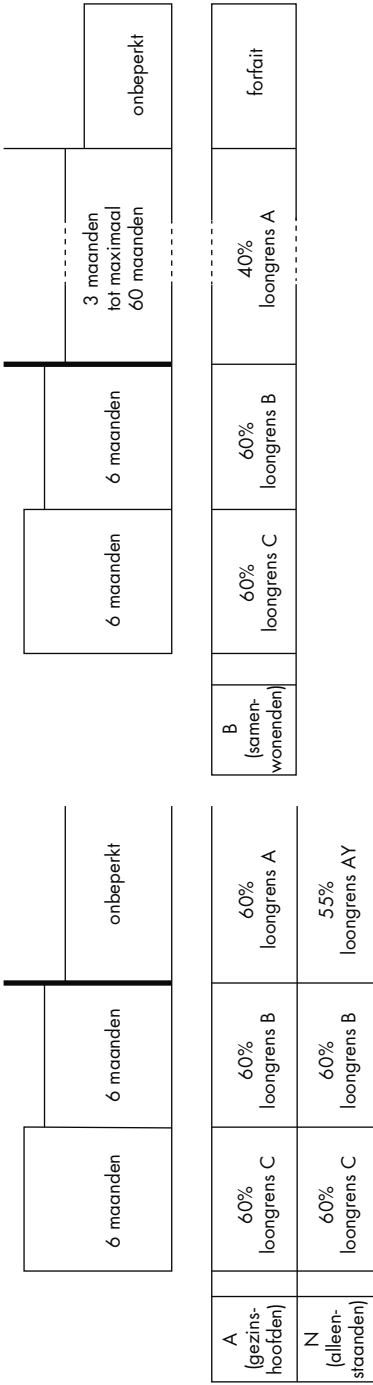
Bij de invoering van de hervorming werden tijdelijke maatregelen voor de overgang van het oude naar het nieuwe tijdsprofiel ingesteld voor gezinshoofden en alleenstaande werklozen. Gezinshoofden en alleenstaanden die zich al in de tweede periode bevonden bij de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel (1 jaar of langer werkloos), werden allemaal beschouwd als een jaar werkloos op 1 november 2012, de datum waarop hun tweede periode (opnieuw) is begonnen. Bovendien werd voor de berekening van de duur van deze tweede periode rekening gehouden met het volledige beroepsverleden, alsook het beroepsverleden waarmee eventueel al rekening zou zijn gehouden als samenwonende vóór 1 november 2012, bij de toekenning van uitkeringen. Bijgevolg is geen enkel gezinshoofd of geen enkele alleenstaande vóór 1 maart 2013 overgeschakeld op het forfait. Voor degenen met meer dan een jaar beroepsverleden is dit nog later.

Vanaf het begin voorzag de hervorming in uitzonderingscategorieën op het degressieve systeem: werklozen voor wie de uitkeringen niet (verder) zouden dalen, alsook aanpassingen door de onderbreking van de werkloosheidsperiode door een tewerkstelling, enz. Deze bepalingen doorbreken de lineaire degressiviteit van de uitkeringen en heffen ze in sommige gevallen zelfs op.

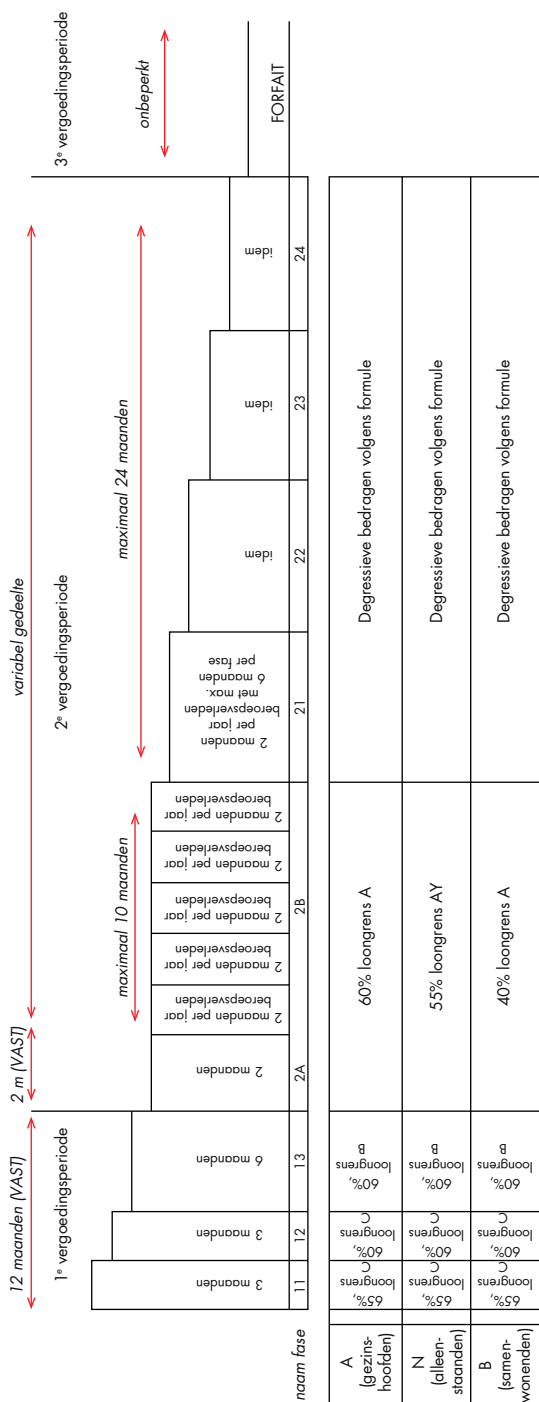
Om te beginnen is het mogelijk om een fixering van de uitkeringen te krijgen in de tweede periode. Dit kan onder drie voorwaarden, namelijk een voldoende lang beroepsverleden aantonen, een blijvende arbeidsongeschiktheid van 33% hebben, of 55 jaar of ouder zijn. De voorwaarden met betrekking tot het beroepsverleden zijn sinds de invoering ervan in 2012 geleidelijk verscherpt, van 20 jaar naar 25 jaar (sinds 1 november 2016).

Het is ook mogelijk om de duur van de eerste en tweede periode te verlengen met de duur van een tewerkstelling. Indien deze tewerkstelling voldoet aan de toelaatbaarheidsvoorwaarden, kan de uitkeringsgerechtigde bij herinstroom in de werkloosheid terugkeren naar de eerste vergoedingsperiode. Deze voorwaarden voor een terugkeer naar de eerste vergoedingsperiode na een herneming van het werk werden versoepeld toen de versterkte degressiviteit werd ingevoerd. De referentieperiode waarin een minimumaantal werkdagen moest worden aangetoond, werd met name verlengd.

FIGUUR 1: SCHEMATISCHE WEEGAVE VAN HET DEGRESSIEVE TIJDSPROFIEL VAN DE WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN VOOR NOVEMBER 2012

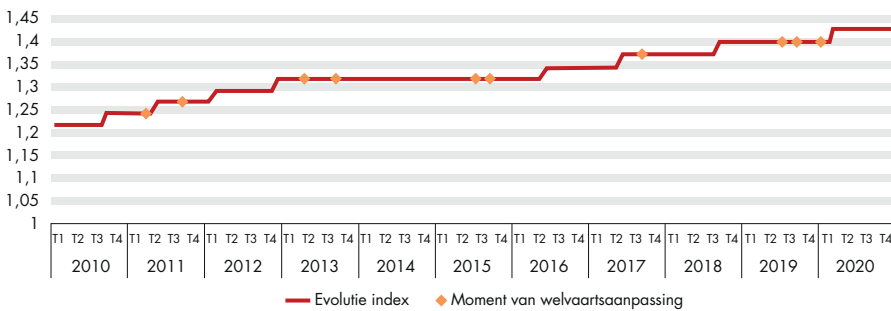


FIGUUR 2: SCHEMATISCHE WEEGAVE VAN HET VERSTERKTE DEGRESSIEVE TIJDSPROFIEL VAN DE WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN VANAF NOVEMBER 2012



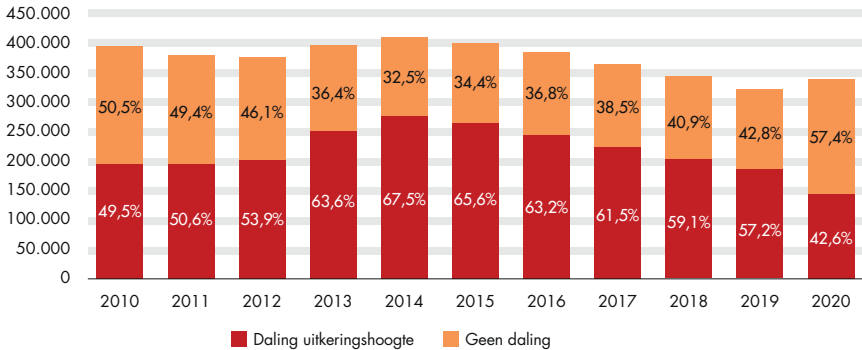
Op een ander vlak worden de werkloosheidsuitkeringen aangepast aan de welvaart en worden ze geïndexeerd telkens wanneer de spilindex wordt overschreden. Bovendien werden in het kader van het interprofessioneel akkoord (IPA) andere, meer specifieke, verhogingen van de werkloosheidsuitkeringen doorgevoerd. In het algemeen beogen deze welvaartsaanpassingen een betere bescherming van risicogroepen tegen armoede. Terwijl het percentage van de indexeringen voor alle werklozen op hetzelfde niveau is gebracht, verschillen de welvaartsaanpassingen naargelang de gezinssituatie van de werklozen. Hierdoor stabiliseert het tijdsprofiel voor sommige werklozen en kunnen de uitkeringen zelfs stijgen in plaats van dalen. In de periode sinds de hervorming zijn er in totaal al acht welvaartsaanpassingen geweest en vijf indexeringen (Grafiek 1).

GRAFIEK 1: EVOLUTIE VAN DE INDEX EN DE WELVAARTSAANPASSINGEN IN DE PERIODE 2010-2020



Tot slot mag niet worden vergeten dat werklozen met een minimumuitkering (alleen gezinshoofden en alleenstaanden), een fixering of een forfait hun uitkeringen niet verder zullen zien dalen. Ze hebben de laagste trap bereikt en kunnen hun uitkering alleen maar zien stijgen volgens de indexeringen.

In Grafiek 2 verdelen we de populatie werklozen naargelang ze al dan niet een daling van hun uitkeringen hebben gekend, hetzij in de periode van de instroom tot de uitstroom, hetzij in de periode van de instroom tot het einde van de opvolgingsperiode. Vóór de invoering van de versterkte degressiviteit zag ongeveer een op de twee werklozen zijn of haar uitkeringen dalen tijdens de werkloosheidsperiode. Na de hervorming is dit aandeel gestegen tot 67,5% in 2014. Hoewel dit aandeel vervolgens met ongeveer 10 procentpunten daalt tot 57,2% in 2019, blijft het aanzienlijk hoger dan vóór de hervorming. Het jaar 2020 vormt in dit opzicht een uitzondering (42,6%), maar deze situatie is duidelijk toe te schrijven aan de bevrozing van de degressiviteit in de context van de gezondheids crisis.

GRAFIEK 2: EVOLUTIE VAN HET AANDEEL WERKLOZEN DAT AL DAN NIET EEN DALING VAN HET BEDRAG VAN DE UITKERINGEN KENT

Bijgevolg kennen de betrokkenen in de praktijk een stabiel of zelfs stijgend tijdsprofiel van hun uitkeringen, ondanks een theoretisch degressief tijdsprofiel. Al bij de invoering van het nieuwe tijdsprofiel op 1 november (zie Tabel 1) was er *de facto* geen degressief tijdsprofiel voorzien voor personen in de laagste vergoedingsschaal:

- voor alle gezinshoofden in het algemeen;
- voor alleenstaanden, in het algemeen; en
- voor samenwonenden vóór de overgang naar fase 21 (na 14-24 maanden werkloosheid).

TABEL 1: DAGBEDRAGEN VAN DE VOLLEDIGE UITKERING (ZONDER ANCIENNITEITSTOESLAG), PER 1 NOVEMBER 2012

		Periode 1			Periode 2					Forfait
		Fase 11	Fase 12	Fase 13	Fase 2A/2B	Fase 21	Fase 22	Fase 23	Fase 24	
Gezins- hoofden	Min.	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95	41,95
	Max.	59,27	54,71	50,99	47,65	46,51	45,37	44,23	43,09	41,95
Alleen- wonenden	Min.	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24	35,24
	Max.	59,27	54,71	50,99	42,73	41,23	39,73	38,24	36,74	35,24
Samen- wonenden	Min.	26,42	26,42	26,42	26,42	24,86	23,30	21,73	20,17	18,61
	Max.	59,27	54,71	50,99	47,65	31,77	29,14	26,51	23,87	18,61

Daarnaast wordt, zoals gezegd, het aandeel werklozen die in de praktijk hun uitkeringen zien of kunnen zien dalen, ook verklaard door wijzigingen in de uitkeringsschalen als gevolg van indexerings- en welvaartsaanpassingen. Dit betekent dat de uitkeringsschalen na 10 jaar volledig anders zijn dan bij de invoering van het

nieuwe tijdsprofiel (zie Tabel 2).⁶ De opeenvolgende welvaartsaanpassingen hebben geleid tot een erosie van het degressieve tijdsprofiel.

TABEL 2: DAGBEDRAGEN VAN DE VOLLEDIGE UITKERING (ZONDER ANCIENNITEITSTOESLAG), PER 31 OKTOBER 2022

		Periode 1			Periode 2					Forfait
		Fase 11	Fase 12	Fase 13	Fase 2A/2B	Fase 21	Fase 22	Fase 23	Fase 24	
Gezins- hoofden	Min.	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33
	Max.	76,88	70,96	66,14	61,80	60,33	60,33	60,33	60,33	60,33
Alleen- wonenden	Min.	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88	48,88
	Max.	76,88	70,96	66,14	55,42	53,27	51,13	48,98	48,88	48,88
Samen- wonenden	Min.	47,05	43,44	43,44	36,00	33,87	31,75	29,62	27,50	25,37
	Max.	76,88	70,96	66,14	41,20	37,68	34,16	30,65	27,50	25,37

3. EVALUATIE VAN DE IMPACT OP DE WEDERTEWERKSTELLING VAN WERKLOZEN

De hervorming beoogde een verhoging van de wedertewerkstelling van werklozen door een wijziging van het tijdsprofiel, alsook het versoepelen van de terugkeer naar fase 11. Er werden echter, zoals hiervoor al beschreven, ook uitzonderingscategorieën gedefinieerd waardoor de uitkering voor bepaalde groepen werklozen niet (verder) daalt. Welke impact de hervorming hierdoor heeft gehad op de wedertewerkstelling van werklozen wordt hier bekeken.

De analyse is gebaseerd op de werkloosheidsdata vanaf het jaar 2010 t.e.m. het jaar 2020. Op die manier kan de vergelijking worden gemaakt met een behoorlijke periode voorafgaand aan de hervorming. De keuze om de data af te sluiten in het jaar 2020 is gebaseerd op het feit dat dit de meest recente volledige jaarcijfers betreft op het moment van publicatie, alsook op het feit dat voor het evalueren van de mate van uitstroom naar werk een zekere opvolgingsperiode nodig is om te zien of er al dan niet een transitie naar werk volgt. Dit betekent dat de geanalyseerde periode afsluit in een periode van bevrozing van de degressiviteit, wat meteen ook interessante inzichten kan opleveren over de effecten met en zonder het degressieve tijdsprofiel van de uitkering. Bovendien laat dit toe de reeds verrichte berekeningen van het effect van die bevrozing⁷ in een ruimere context te plaatsen.

Voor de evaluatie van de impact van de hervorming op de mate van uitstroom van werkloosheid naar werk, hebben we voor elk jaar (van 2010 tot en met 2020) de

(6) Aangezien er in november 2012 geen indexering of welvaartsaanpassing plaatsvonden, verschillen de bedragen voor de categorieën die toen reeds bestonden in oktober 2012 (zoals bijvoorbeeld het bedrag voor alleenstaanden met een uitkering aan 60% van hun loon met loongrens C) niet met de bedragen in Tabel 1.

(7) Zie RVA-jaarverslag ('RVA in...') 2021, volume 2, hoofdstuk 1.

werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ)⁸ geselecteerd die een uitkering ontvingen in het tweede trimester. Elk van die UVW-WZ werd vervolgens opgevolgd voor een periode van 12 maanden na de eerste betaling die plaatsvond in het tweede trimester.⁹ Voor personen die in de opvolgperiode van 12 maanden uitstromen (d.i. gedurende minstens 1 volle maand geen werkloosheidsuitkering ontvangen) werden de data verrijkt met informatie uit gegevensstromen die de RVA ontvangt m.b.t. de mogelijke socio-economische posities van werk, pensioen, arbeidsongeschiktheid of overlijden.¹⁰ Voor het bepalen van de uitstroombestemming werden echter prioriteiten toegepast. In eerste plaats werd de uitstroom naar overlijden bepaald. Alle personen met een bericht overlijden werden tot deze groep gerekend, ongeacht of deze personen ervoor waren uitgestroomd naar werk. Vervolgens pasten we voor de overige personen dezelfde methode toe voor de uitstroom naar pensioen. De melding pensioen betreft in de meeste gevallen rustpensioen en slechts voor een kleine minderheid een overlevingspensioen. Voor alle personen die niet uitstromen door overlijden of naar pensioen, bekijken we de uitstroom naar werk. Iedere persoon met minstens 1 melding van arbeid in loondienst wordt gerekend tot de uitstroom naar arbeid. Alle andere personen stromen dan ofwel uit naar arbeidsongeschiktheid of hebben een onbekende uitstroom. Deze restgroep betreft werklozen die de werkloosheid verlaten (mogelijks naar het zelfstandigenstatuut of leefloon, maar ook eventueel naar een situatie zonder uitkering of werk) of doorstromen naar een ander statuut binnen de RVA (dus niet langer UVW-WZ na arbeid).

Voor deze populatie kunnen wij diverse persoons- en uitkeringskenmerken uit de RVA-databanken in beschouwing nemen. Daarbij zijn er twee kenmerken die van belang zijn voor deze analyse, maar enige extra toelichting vereisen, m.n. de werkloosheidsduur en het bepalen van het al dan niet dalen van de uitkeringshoogte in de praktijk.

Voor de werkloosheidsduur wordt bepaald hoeveel maanden de betrokkene het statuut van UVW-WZ na arbeid heeft op het moment van de selectie, zonder onderbreking van langer dan drie opeenvolgende maanden. De eerste maand die voor het bepalen van die periode in beschouwing wordt genomen, is m.a.w. de eerste maand waarvoor we voor de betrokkene een uitkering hebben geregistreerd en die voorafgegaan wordt door minstens drie maanden zonder uitkering. Dit stemt overeen met de standaarddefinitie voor werkloosheidsduur in de RVA-statistieken.

Voor het bepalen of de uitkeringshoogte in de praktijk voor de betrokkene al dan niet is gewijzigd (daalt, stijgt of niet wijzigt), wordt de hoogte van de uitkering voor de betrokkenen opgevolgd gedurende de gehele op die manier bepaalde

(8) In de context van deze evaluatie beperken we de populatie van UVW-WZ tot de werklozen waarop de versterkte degressiviteit van toepassing is, m.n. zij die het recht op een uitkering hebben geopend op basis van arbeidsprestaties. Hoewel zij gewoonlijk mee worden opgenomen in de definitie van UVW-WZ, laten we hier de werklozen die het recht openen op basis van studies (inschakelingsuitkeringen) en de SWT'ers buiten beschouwing, omdat zij geen voorwerp uitmaken van de geëvalueerde hervorming.

(9) Voor de bespreking van de algemene trend beperken we ons tot een selectie van het tweede trimester om technische en praktische redenen. Er is een extra maandelijks analyse ingevoegd voor de periode vlak voor en na de start van de hervorming.

(10) Voor meer informatie betreffende de externe datafluxen, zie RVA 2021b (beschikbaar via rva.be/nl/documentatie/publicaties/studies).

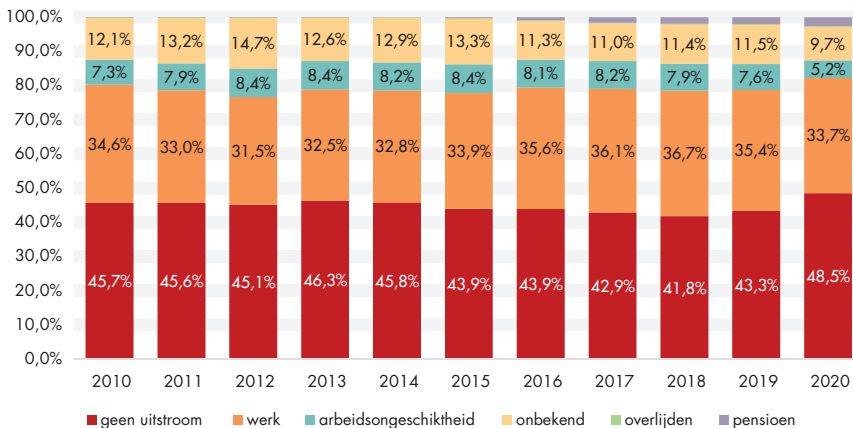
werkloosheidsperiode tot het einde van de opvolgingsperiode. Indien er een uitstroom plaatsvindt voor het einde van de opvolgperiode, dan worden de wijzigingen in uitkeringshoogte bekeken in de periode tussen de instroom- en uitstroommaand.

3.1. EVOLUTIE VAN HET AANTAL TRANSITIES NAAR WERK

De analyse van de transitie naar werk betreft een periode van 10 jaar waarin de economische context sterk wijzigde. De impact van de hervorming op de transitie naar de arbeidsmarkt onderscheiden van de gevolgen van de conjunctuur, vormt dan ook een uitdaging. Het evalueren van de maatregel doorheen een uitgebreide periode van 10 jaar, waardoor het effect in verschillende conjuncturele contexten kan worden bekeken, vormt echter ook een belangrijke meerwaarde om een breder zicht te krijgen op de mogelijke effecten. Daarnaast kijken we ook naar een directe impact van de hervorming op het moment van uitstroom.

In de onderstaande grafiek wordt de verhouding van de uitstroomrichtingen voor elk van de jaarlijkse populaties (de betaalde personen in het tweede trimester) weergegeven. De uitstroom door overlijden is over de ganse periode beperkt en omvat 0,4%-0,5%. De uitstroom naar pensioen ligt in stijgende lijn, met 2,7% in 2020. Die stijging laat zich voornamelijk verklaren door het feit dat de voorwaarden voor een vrijstelling van inschrijving voor oudere werklozen zijn verstrengd. Hierdoor is het aantal UVW-WZ van nabij de pensioenleeftijd stapsgewijs toegenomen. De uitstroom naar arbeidsongeschiktheid kent aanvankelijk een beperkte stijging. Onderzoek door het RIZIV wijst uit dat we o.a. een grotere proportie zien van het aantal stressgerelateerde (musculoskeletale aandoeningen en psychische stoornissen) bij werklozen (RIZIV, 2017b, p. 30). Als de proportie werklozen die uitstromen naar arbeidsongeschiktheid vanaf 2015 afneemt, wijt het RIZIV dit o.a. aan de afschaffing van de aligneringsmaatregel (RIZIV, 2017a, p. 29).

GRAFIEK 3: EVOLUTIE VAN DE UITSTROOMRICHTINGEN

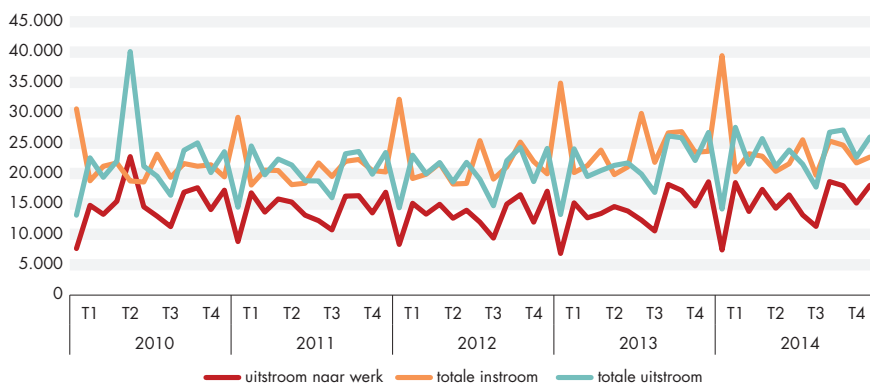


Wat de niet-uitstroom en de uitstroom naar werk betreft, zien we in de periode van 2010 tot en met 2014 een eerder stabiel aandeel personen dat gedurende de opvolgingsperiode van 12 maanden niet uitstroomt uit de werkloosheid, met een kleine piek in 2013. Het aandeel uitstromers naar werk daalt licht van 2010 tot en met 2012, waarna er terug een lichte stijging inzet. Het niveau van 2013 en 2014 (32,8%) ligt wel nog steeds onder dat van 2010 (34,6%) en 2011 (33,0%).

De stijging van de uitstroom naar werk in 2013 vraagt een verdere contextualisering. Indien we verder inzoomen op de in- en uitstroom in het statuut van UVW-WZ voor deze periode (Grafiek 4), dan zien we dat de instroom in T1 en T3 van 2013 en T1 van 2014 ruim hoger ligt dan de uitstroom. We zien vanaf T3 2013 ook een stijging van de uitstroom naar werk op jaarbasis. De stijgende uitstroom naar werk volgt vrij snel op de verbetering van de conjunctuur. De periode vlak voor en na de hervorming, van 2010 tot en met 2014, kent enkele conjuncturele schommelingen. Het moment van de invoering van de hervorming, november 2012, liet zich namelijk kenmerken door een stagnatie van de economische groei, na een eerder herstel in het kielzog van de bankencrisis. Enkele trimesters na de invoering, in het tweede trimester van 2013, zien we terug tekenen van een economische heropleving.

De evolutie van de uitstroom naar werk in deze periode lijkt met andere woorden gelijk te lopen met de conjuncturele schommelingen. De opvolgperiodes van de werklozen van 2011 en 2012 worden gekenmerkt door een krimpende, stagnerende economische groei. Vanaf het tweede trimester 2013 zien we echter een verbetering, waardoor de opvolgperiode voor de groep werklozen van 2013 een opvolgperiode kent met een gunstigere economische context.

GRAFIEK 4: MAANDELIJKSE IN- EN UITSTROOM VAN DE UVW-WZ NA ARBEID

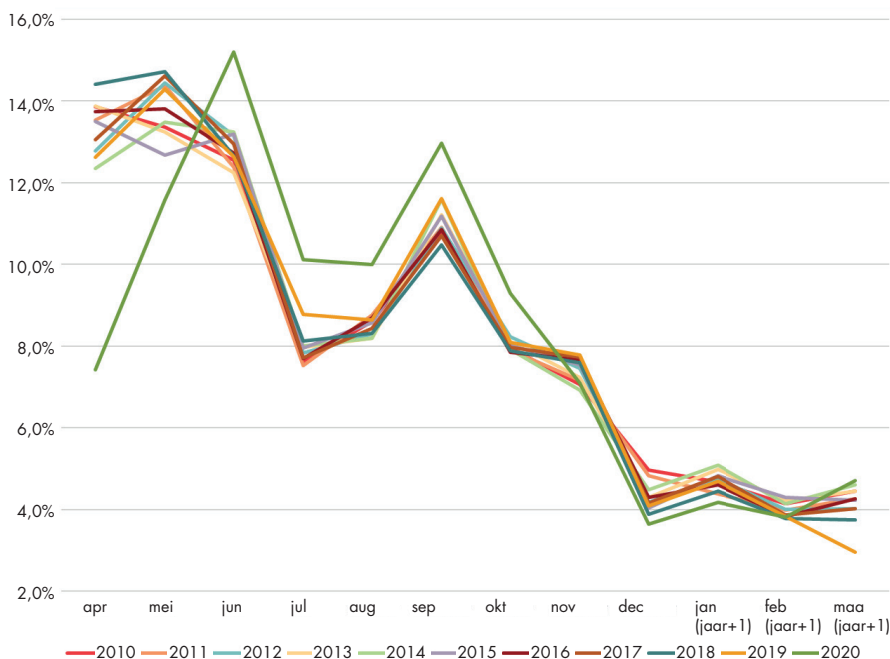


Na 2014 start een periode van stabiele en aanhoudende, zij het lichte, groei van de economie die blijft voortduren tot en met 2019. Deze periode kent een daling van de niet-uitstroom en een stijging van de uitstroom naar werk. Deze trend wordt echter doorbroken in 2019, wanneer we een stijging van 1,5 procentpunten optekenen voor de niet-uitstroom en een daling van 1,3 procentpunt van de uitstroom naar werk.

Deze trendbreuk is deels gerelateerd aan de lichte conjuncturele kentering in 2019 (kleine vertraging van de groei), maar ook aan het uitbreken van de coronacrisis op het einde van de opvolgingsperiode (12 maanden) voor deze populatie.

Hoewel er begin 2020 al tekenen waren van een conjuncturele omslag, is het vooral de coronacrisis die de resultaten voor 2020 beïnvloedt. Omwille van de noodgedwongen stopzetting van een groot deel van de economische activiteit, besluit men om vanaf 1 april 2020 het degressieve tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering te bevroeren. Deze bevroering zou uiteindelijk aanhouden tot en met september 2021. Hoewel de instroom van het aantal volledige werklozen in deze periode beperkt blijft door het moratorium op faillissementen en vooral door het stelsel van de tijdelijke werkloosheid, wordt de uitstroom in tijden van lockdowns toch bemoeilijkt. De niet-uitstroom piekt dan ook voor dat jaar met 48,5%, en resulteert o.a. in een sterke terugval van de uitstroom naar arbeidsongeschiktheid (2,3 procentpunt) en van de onbekende uitstroom (-1,8 procentpunt). De uitstroom naar werk kent een daling van 1,7 procentpunt. Niettegenstaande ligt het uitstroombestand naar werk in 2020 nog altijd hoger dan in de periode 2011-2014, de periode net voor en na de invoering van de versterkte degressiviteit. De grote stijging van de niet-uitstroom in 2020 gaat dus gepaard met een verhoudingsgewijs slechts een relatief kleine daling van de uitstroom naar werk.

In Grafiek 4 zien we ook dat in de maanden vlak na de invoering van de versterkte degressiviteit geen systeemshock plaatsvond, waarbij de werklozen in grotere getallen uitstroonden. Om te toetsen in welke mate dit betekent dat de uitstroom van deze werklozen wordt gedetermineerd door de conjunctuur, dan wel mee wordt beïnvloed door de hervorming van de uitkering, bekijken we (Grafiek 5) in welke mate in de loop van elk jaar het seizoenseffect van de uitstroom al dan niet is gewijzigd.

GRAFIEK 5: UITSTROOMMAAND VAN DE UITSTROMERS NAAR WERK PER JAAR

Wanneer we doorheen het jaar de uitstroom per maand in beschouwing nemen, zien we hoe zich een jaarlijks patroon aftekent met een lagere uitstroom in januari, juli en augustus, en een hogere in september (zie Grafiek 5). Een dergelijk patroon ontstaat onder invloed van jaarlijks vast terugkerende schommelingen van de economische activiteit. Diezelfde patronen zijn zichtbaar bij elk van de uitkeringsfases, inclusief in geval van fixering of forfait, waarvoor geen degressiviteit meer van toepassing is (zie grafiek in bijlage). Indien het moment van uitstroom gerelateerd zou zijn aan de momenten waarop er zich een daling van de uitkering voordoet, of zich aankondigt in de nabije toekomst, dan valt te verwachten dat het patroon in de bovenstaande grafieken veel chaotischer is (iedere werkloze heeft een individuele tijdslijn, waardoor de momenten van daling van de uitkering verschillen per werkloze) en zich niet gelijk voordoet voor alle degressieve fases.

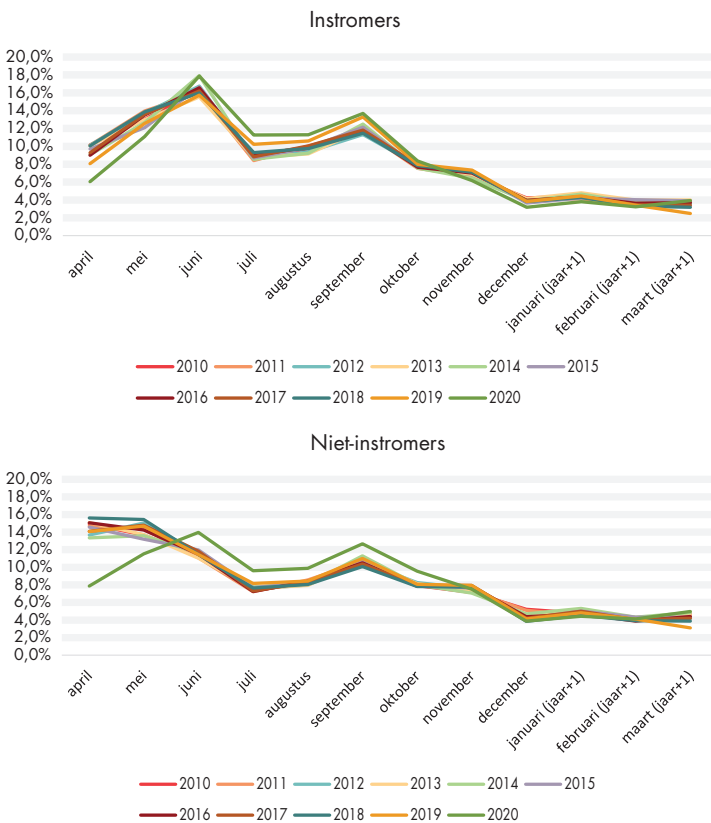
In Grafiek 6 bekijken we bovendien de mate van patroonvorming voor de onderzochte UVW-WZ, zij het uitgesplitst naargelang of het gaat om instromers of niet.¹¹ Indien

(11) Instromers worden gedefinieerd als werklozen die in de drie maanden voor de eerste betaling in het tweede trimester geen werkloosheidsuitkering ontvingen. Ten gevolge van de definitie bevindt een klein aantal instromers zich niet in de eerste vergoedingsfase van de eerste periode, maar is opnieuw ingetreden in een latere vergoedingsperiode. Dit fenomeen is echter te beperkt om de algemene resultaten te beïnvloeden.

het verlagen van de uitkering de mate van uitstroom beïnvloedt, zouden we bij uitstek voor de instromers vanaf het jaar 2013 een gewijzigd patroon moeten zien, met pieken in de uitstroom bij de overgang van periode 11 naar 12, van periode 12 naar 13 en ten slotte van de eerste naar de 2e fase. Echter, we zien daarentegen:

- dat de uitstroom zowel bij de instromers als de niet-instromers daalt in juli en augustus om daarna terug te verhogen in september; en
- dat dit patroon zich in de jaren 2010-2012, voorafgaand aan de hervorming, op exact dezelfde manier aftekende als in de jaren volgend op de hervorming.

GRAFIEK 6: UITSTROOMMAAND VAN DE UITSTROMERS NAAR WERK, OPGEDEELD NAAR INSTROMERS EN NIETINSTROMERS



De enige (nog steeds relatief beperkte) afwijking op dit patroon valt waar te nemen in het jaar 2020, toen de arbeidsmarkt sterk verstoord was door de sanitaire maatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie. Ook in de coronaperiode zien we echter dat het de terugval in de conjunctuur is en niet de bevriezing van de degressiviteit

(waartoe werd besloten vanuit een bekommernis om het rechtvaardigheidsprincipe ten tijde van maatregelen die de economische activiteiten in sterke mate inperkten) die aan de grondslag lag van deze afwijking. Uit eerder onderzoek van de RVA¹² bleek namelijk dat de uitstroom naar werk weer sterk aantrok in het kielzog van de conjunctuur, nog voordat de bevrozing in kwestie was opgeheven, in veel gevallen meerdere maanden voordat de uitkeringen dalen zouden kunnen vertonen.

Hieruit kunnen wij besluiten dat de uitstroom naar werk, zowel voor als na de hervorming, gedreven is door de economische activiteit en de vraag naar arbeidskrachten. Wij vinden in de bovenstaande resultaten geen enkele aanwijzing dat het moment waarop een werkloze uitstroomt, gerelateerd is aan (anticipatie of reactie op) een degressie van hun uitkering. Logischerwijs kan de zoekinspanning van een werkloze enkel in een uitstroom naar werk resulteren indien er voor hun profiel geschikte werkaanbiedingen beschikbaar zijn. Waar we de nuance moeten maken dat deze resultaten i.v.m. uitstroomcijfers op zich niet aantonen in welke mate de zoekinspanning van de individuele werkloze al dan niet werd verhoogd door de versterkte degressiviteit, zien we wel dat eventueel intensiever zoekgedrag desgevallend niet heeft geresulteerd in het doorbreken van de reeds bestaande arbeidsmarktpatronen.

Naast een direct effect van de dalen van de uitkeringshoogte op de uitstroom, werd er ook een verhoging van de wedertewerkstelling verwacht door een versoepeling van de voorwaarden waardoor de werklozen makkelijker terug kunnen keren naar fase 11 van de eerste periode. We bepaalden voor alle personen in de periode van 2010-2020 wie er een voormalig werkloze is die erin is geslaagd terug te keren naar fase 11. Daartoe bekijken we voor elke (her)intreder in de eerste vergoedingsfase van de werkloosheid of die in de loop van de vijf voorgaande jaren vergoede werkloze was in een latere vergoedingsfase. In totaal zien we dat over de hele lijn minder dan 10% van de werklozen herintreedt in de eerste periode. Van bij het begin van de hervorming tot 2017 liggen de percentages lager dan de percentages voor de hervorming. Opvallend is dat het aandeel herintreders mee lijkt te evolueren met de conjunctuur. Algemeen ligt het aandeel werklozen dat herintreedt in fase 11 daarmee veel lager dan het aantal werklozen dat gedurende de werkloosheidsperiode arbeidsprestaties verricht.¹³ Een grote groep werklozen verricht m.a.w. arbeidsprestaties tijdens de werkloosheidsperiode, maar niet in voldoende mate om te voldoen aan de voorwaarden voor een terugkeer naar de eerste vergoedingsfase. Ook hier moeten we constateren dat dit aspect van de hervorming niet heeft geleid tot een grotere wedertewerkstelling.

3.2. DIFFERENTIATIE VAN DE UITSTROOM NAAR WERK VOLGENS PERSOONSKENMERKEN

In hoofdstuk 2 duiden we er al op dat niet iedereen een degressief verloop van zijn uitkering kent door de uitzonderingscategorieën die werden bepaald bij het ontwerp van de hervorming. Hierdoor zien we duidelijke profielverschillen tussen de werklozen met en die zonder reële daling van de uitkering. Zo is er een groter deel werklozen

(12) Zie RVA 2021a en RVA-jaarverslag ('RVA in ...') 2021, volume 2.

(13) Eerder RVA-onderzoek wees nl. uit dat meer dan 20% van de betaalde personen UVW-WZ tijdens hun werkloosheidsperiode werken, zie RVA 2019 en RVA 2020. Beide publicaties zijn beschikbaar op <https://www.rva.be/nl/documentatie/publicaties/studies>.

met een werkloosheidsduur van minder dan 3 maanden in de groep zonder reële degressiviteit, wat uiteraard voortkomt uit het gegeven dat zij weer uitstromen voor de eerste uitkeringsdaling plaatsvindt.¹⁴ In de jaren voor de hervorming, toen de eerste daling pas na 6 maanden plaatsvond, bevat de groep zonder uitkeringsdalingen logischerwijs ook een groter aandeel werklozen met een werkloosheidsduur tussen 3 tot 6 maanden. Met betrekking tot de uitkeringsschaal zien we in deze groep verder een groter aandeel met de minimumuitkeringsschaal en het forfait, o.b.v. de hierboven beschreven mechanismen.

Voor 'leeftijd' en 'studieniveau' van de werklozen bemerken we kleinere verschillen. De leeftijdscategorie 30-49 jaar neemt zowel voor als na de hervorming een iets groter aandeel in binnen de populatie werklozen zonder degressiviteit. De groep 50-65 jaar is dan weer iets kleiner. Volgens studieniveau zien we dat de kortgeschoolden meer en de langgeschoolden minder vertegenwoordigd zijn bij de werklozen zonder degressiviteit. Dit verschil wordt groter na de hervorming.

(14) Om technische redenen is ervoor gekozen om te werken met reële degressiviteit, waarbij er geen rekening gehouden wordt met een mogelijke toekomstige degressiviteit van de uitkeringshoogte, die zou plaatsvinden indien men niet was uitgestroomd. De reden hiervoor is dat niet valt uit te maken of een theoretisch te voorziene daling effectief zou plaatsvinden, omdat ook andere factoren daarin een rol kunnen spelen (zoals bijvoorbeeld een wijziging van de gezinscategorie of een indexering). Bijgevolg worden in deze studie werklozen met een werkloosheidsduur van minder dan 3 maanden automatisch bij de groep zonder degressiviteit gerekend, al wachtte hen in theorie een daling indien ze niet waren uitgestroomd.

TABEL 3: VERDELING VAN DE UWV-WZ NA ARBEID NAAR PROFIEKENMERKEN

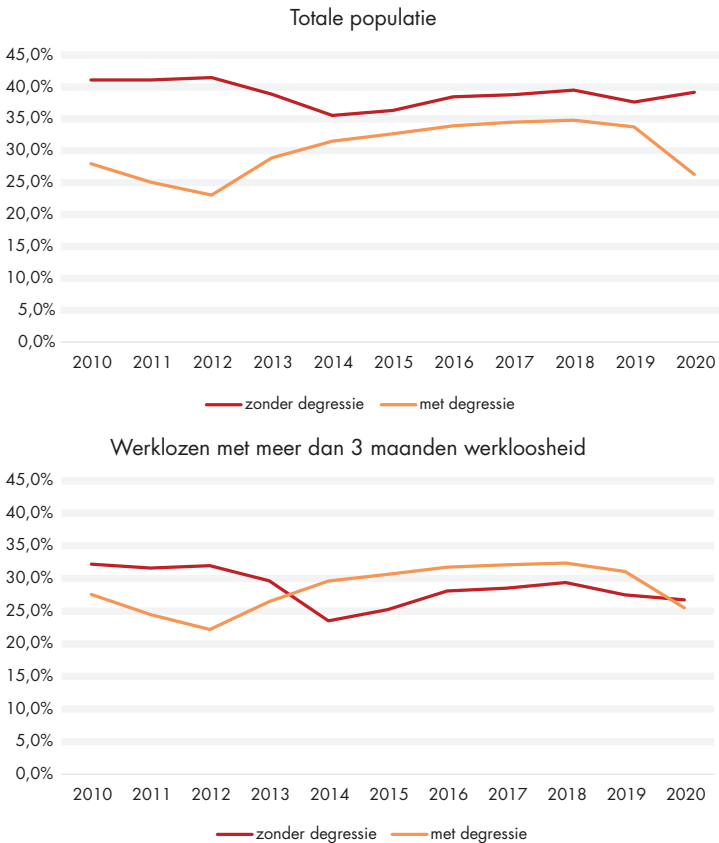
	Met degressiviteit											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Leeftijd	17 tot 24 jaar	5,8%	4,7%	4,8%	6,3%	6,0%	5,5%	5,1%	4,8%	4,6%	4,8%	4,0%
	25 tot 29 jaar	12,3%	11,4%	11,3%	12,8%	12,9%	12,2%	12,0%	12,0%	11,8%	11,8%	10,7%
	30 tot 49 jaar	50,2%	50,3%	50,8%	51,6%	51,1%	50,0%	49,3%	48,0%	47,2%	46,4%	44,3%
	50 tot 65 jaar	31,7%	33,6%	33,0%	29,3%	30,0%	32,3%	33,7%	35,3%	36,4%	37,0%	41,0%
Studieniveau	Langeschoold	15,4%	15,9%	16,4%	17,0%	17,3%	18,0%	18,5%	19,3%	20,1%	21,1%	21,6%
	Kortgeschoold	54,7%	54,6%	54,2%	51,8%	50,9%	50,1%	49,5%	48,6%	47,6%	46,6%	46,8%
	Middengeschoold	28,6%	27,8%	28,4%	30,6%	31,3%	31,3%	31,5%	31,6%	31,7%	31,9%	31,1%
Gezinscategorie	Alleenstaanden	27,7%	28,2%	28,4%	27,7%	27,4%	27,0%	26,9%	27,4%	27,8%	28,5%	30,4%
	Gezinshoofden	23,2%	24,9%	25,3%	24,7%	24,2%	23,7%	23,0%	22,3%	21,2%	19,9%	19,9%
	Samenwonenden	49,2%	46,9%	46,3%	47,7%	48,4%	49,3%	50,0%	50,3%	51,0%	51,6%	49,7%
Werkloosheidsduur	Minder dan 3 maanden	11,2%	11,3%	13,1%	17,4%	14,4%	13,8%	13,6%	13,6%	13,5%	14,7%	3,5%
	3 tot 6 maanden	9,0%	8,5%	9,7%	12,7%	12,7%	11,3%	11,4%	11,4%	11,9%	12,4%	8,0%
	6 tot 12 maanden	17,1%	15,4%	15,4%	15,9%	18,5%	16,0%	16,4%	15,6%	15,6%	15,7%	20,3%
	1 tot 2 jaar	21,8%	20,2%	18,4%	17,9%	19,0%	19,6%	16,8%	16,9%	16,0%	14,9%	18,8%
	2 tot 4 jaar	14,6%	17,8%	17,8%	14,7%	14,6%	17,0%	17,8%	15,9%	14,9%	13,8%	15,1%
4 of meer jaar	26,3%	26,9%	25,5%	21,3%	20,7%	22,3%	24,0%	26,5%	28,1%	28,4%	34,3%	
Uitkeringshoogte	Minimum	15,2%	15,2%	16,6%	9,1%	9,8%	9,3%	9,9%	9,7%	10,8%	10,3%	14,8%
	Tussenliggend	48,6%	45,8%	44,2%	46,9%	38,8%	34,7%	34,8%	34,9%	34,8%	35,6%	25,8%
	Maximum	25,4%	28,8%	30,0%	27,9%	27,4%	26,9%	23,8%	24,1%	23,6%	24,3%	25,7%
	Niet van toepassing	10,9%	10,2%	9,2%	16,0%	24,0%	29,1%	31,5%	31,3%	30,7%	29,8%	33,8%

		Zonder degressiviteit										
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Leeftijd	17 tot 24 jaar	5,7%	5,4%	5,8%	5,4%	4,3%	4,0%	3,9%	3,4%	3,2%	3,1%	5,4%
	25 tot 29 jaar	11,6%	11,6%	11,9%	11,6%	11,1%	11,2%	11,3%	10,8%	10,3%	10,0%	12,7%
	30 tot 49 jaar	54,4%	54,1%	52,9%	51,6%	49,8%	50,7%	52,5%	52,7%	52,8%	52,3%	51,8%
	50 tot 65 jaar	28,3%	29,0%	29,3%	31,5%	34,8%	34,0%	32,3%	33,1%	33,7%	34,6%	30,1%
	65 jaar en ouder	12,8%	12,8%	13,2%	13,1%	13,3%	13,7%	14,1%	14,4%	14,8%	15,1%	17,7%
Studieniveau	Langeschoold	58,0%	57,5%	56,3%	56,5%	56,7%	56,0%	55,0%	54,4%	53,8%	53,3%	48,3%
	Kortgeschoold	28,6%	28,7%	29,7%	29,5%	28,9%	29,2%	29,8%	30,0%	30,1%	30,4%	33,2%
	Middengeschoold	23,0%	23,0%	22,7%	21,4%	20,3%	20,8%	21,3%	22,1%	23,2%	24,0%	24,0%
	Gezinscategorieg	39,1%	38,4%	36,9%	37,8%	38,0%	37,4%	37,6%	37,9%	38,7%	39,1%	32,1%
Gezinscategorieg	Alleenstaanden	37,8%	38,6%	40,4%	40,8%	41,8%	41,8%	41,1%	39,9%	38,1%	36,9%	44,0%
	Samenwonenden	27,6%	29,0%	29,6%	28,0%	30,7%	30,7%	29,7%	28,2%	28,0%	28,4%	36,5%
Werkloosheidsduur	Minder dan 3 maanden	13,4%	13,6%	14,7%	13,3%	11,8%	12,0%	12,9%	12,5%	12,4%	12,4%	17,9%
	3 tot 6 maanden	14,9%	14,4%	14,8%	16,5%	13,2%	13,6%	15,5%	14,7%	14,7%	14,6%	12,5%
	6 tot 12 maanden	13,9%	12,1%	11,5%	11,9%	12,4%	12,6%	13,5%	15,8%	15,1%	14,6%	11,1%
	1 tot 2 jaar	10,0%	11,4%	10,5%	10,3%	10,4%	10,8%	10,7%	11,5%	13,1%	13,4%	9,7%
	2 tot 4 jaar	20,3%	19,4%	18,9%	20,0%	21,5%	20,3%	17,7%	17,3%	16,6%	16,6%	12,4%
Uitkeringshoogte	4 of meer jaar	24,6%	24,2%	25,9%	18,8%	19,1%	14,9%	13,9%	13,4%	15,5%	15,1%	15,1%
	Minimum	51,9%	50,0%	45,9%	35,5%	24,2%	22,1%	19,7%	18,9%	17,1%	16,8%	27,0%
	Tussenliggend	10,3%	12,1%	14,1%	12,4%	12,8%	12,3%	11,2%	11,6%	11,2%	12,1%	15,6%
	Maximum	13,3%	13,7%	14,1%	33,3%	43,8%	50,7%	55,1%	56,2%	56,2%	56,1%	42,2%
	Niet van toepassing											

We bekijken of de verschillen in uitstroombpercentages naar werk naargelang werklozen al dan niet in praktijk een daling van hun uitkering kennen. Grafiek 7 toont dat de uitstroom naar werk voor de werklozen zonder *de facto* degressiviteit algemeen hoger ligt dan voor de werklozen die een daling van hun uitkering gekend hebben. Dit laat zich verklaren door het feit dat kortdurend werklozen vaak betere uitstroombkansen hebben dan langdurig werklozen: voor werklozen die binnen de 3 maanden de werkloosheid opnieuw verlaten, kon nog geen eerste daling van de uitkering plaatsvinden. Alleen werklozen met een werkloosheidsduur van meer dan 3 maanden maken kans op een uitkeringsdaling.

Als we dit effect neutraliseren door alleen de werklozen met meer dan 3 maanden werkloosheid in beschouwing te nemen, zijn de verhoudingen van de uitstroombpercentages in eerste instantie (tot 2014) nog beïnvloed door enerzijds het feit dat voorafgaand aan de hervorming er geen degressie mogelijk was in de eerste zes maanden, en anderzijds door de van toepassing zijnde overgangmaatregelen. Pas vanaf 2014 zien we een relatief stabiele evolutie van de uitstroombpercentages naargelang de betrokkenen al dan niet een degressie van hun uitkeringen kenden. Hoewel de uitstroombpercentages vanaf 2014 algemeen hoger liggen voor de werklozen met een degressie dan voor de werklozen zonder, moeten we dit eerder beschouwen als een correlatie dan een gevolg van de degressiviteit. Dit valt te concluderen uit de volgende observaties:

- de persoonskenmerken die de kans vergroten dat de betrokkene geen degressie van de uitkering kent, overlappen in sterke mate met de persoonskenmerken die gepaard gaan met lagere uitstroombpercentages. Hiertussen is vaak een causale relatie aan te duiden. Bijvoorbeeld, kortgeschoolden die minder kans maken op een uitstroom, maken ook meer kans op een lager referentieloon, wat op zijn beurt meer kans geeft op een lagere uitkeringschaal en daardoor op het uitblijven van uitkeringsdegressie. We moeten het verschil in uitstroombpercentages dan ook in de eerste plaats toeschrijven aan deze logische profielverschillen;
- beide curves volgen vanaf 2014 de evolutie van de conjunctuur, m.n. een constante groei, waaraan een einde komt naar aanleiding van de coronacrisis. Bij de werklozen zonder degressie zien we daarbij echter dat de geleidelijke toename van de uitstroombpercentages iets scherper is en de daarop volgende afname zwakker. Dit is tegenstrijdig met de idee dat de degressiviteit een activerend effect zou hebben op de uitstroombkansen van de betrokkenen. Bij de groep zonder dit activerende effect zou de opwaartse evolutie van de uitstroombpercentages desgevallend namelijk net vlakker moeten zijn en de daling bij conjuncturele terugval feller.

GRAFIEK 7: EVOLUTIE VAN DE UITSTROOMPERCENTAGES NAARGELANG DE UITKERING DE FACTO AL DAN NIET DAALT

Ten slotte kunnen we bekijken of de toenames van het aantal transities naar werk vanaf 2013 bij bepaalde groepen al dan niet sterker voorkomen dan bij andere. De uitstroompercentages naar werk voor subgroepen volgens persoonskenmerk worden daarbij berekend door het aantal uitstromers binnen elke subgroep te delen door het totaal aantal uitkeringsgerechtigden per subgroep.

Voor de werklozen met depressiviteit tekenen we de hoogste uitstroompercentages op voor de jongste leeftijdscategorieën (17-24 jaar en 25-29 jaar) en de werklozen met een duur minder dan 1 jaar. Bij de groep zonder daling van de werkloosheidskering zien we de hoogste uitstroompercentages bij de jongste leeftijdscategorieën (17-24 jaar en 25-29 jaar) en de werklozen met minder dan 3 maanden werkloosheid. De laagste uitstroompercentages zijn voor beide groepen terug te vinden bij de werklozen met een werkloosheidsduur van meer dan 4 jaar en bij de oudste leeftijdsgroep (50-65 jaar).

Hoewel de uitstroompercentages sterk kunnen verschillen naargelang de persoonskenmerken, zien we weinig tot geen afwijkingen van de algemene evolutie van de uitstroompercentages doorheen de jaren. Bij de werklozen zonder degressiviteit zien we voor de meeste groepen ook een trend die gelijkloopt met de algemene trend voor de groep. Ook die gegevens wijzen nogmaals op de grote conjunctuurgevoeligheid van de uitstroom.

TABEL 4 : UITSTROOMPERCENTAGES OPGEDEELD NAAR PROFIEKENMERKEN

	Met depressiviteit										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Algemeen uitstroompercentage	28,0%	25,0%	23,1%	28,9%	31,5%	32,6%	33,9%	34,5%	34,8%	33,7%	26,3%
Leeftijd											
17 tot 24 jaar	54,5%	49,7%	43,2%	52,4%	57,0%	60,5%	62,0%	64,3%	63,4%	60,5%	55,7%
25 tot 29 jaar	47,3%	43,6%	39,5%	46,2%	50,0%	52,6%	54,0%	55,8%	56,5%	54,4%	48,3%
30 tot 49 jaar	32,1%	29,7%	27,3%	32,4%	35,7%	37,8%	39,7%	40,6%	41,5%	40,6%	33,2%
50 tot 65 jaar	9,0%	8,3%	8,0%	10,1%	11,3%	12,4%	14,0%	14,8%	15,4%	15,0%	10,2%
Studieniveau											
Langeschoold	33,7%	31,3%	29,6%	34,7%	36,7%	37,6%	38,0%	38,2%	37,4%	36,0%	28,6%
Kortgeschoold	23,3%	20,7%	18,9%	23,7%	26,2%	27,1%	28,8%	29,5%	30,1%	29,1%	22,1%
Middengeschoold	34,0%	30,2%	27,3%	34,6%	37,5%	38,8%	39,8%	40,1%	40,4%	39,3%	31,2%
Gezinscategorie											
Alleenstaanden	23,5%	21,0%	18,6%	23,1%	25,7%	26,0%	26,7%	27,4%	27,4%	26,3%	19,6%
Gezinshoofden	17,1%	15,8%	14,7%	18,8%	21,7%	23,1%	23,9%	24,7%	25,1%	24,6%	18,0%
Samenwonenden	35,6%	32,4%	30,4%	37,5%	39,7%	40,8%	42,3%	42,6%	42,8%	41,3%	33,7%
Werkloosheidsduur											
Minder dan 3 maanden	31,2%	29,6%	28,8%	40,4%	42,5%	45,1%	47,5%	49,4%	50,2%	49,0%	48,3%
3 tot 6 maanden	38,3%	36,4%	34,6%	45,1%	49,3%	52,4%	54,2%	56,4%	58,5%	56,5%	51,9%
6 tot 12 maanden	43,5%	39,0%	36,3%	39,1%	44,1%	47,8%	49,2%	50,4%	51,6%	50,3%	45,5%
1 tot 2 jaar	40,2%	34,6%	30,1%	32,3%	34,0%	37,5%	39,8%	39,7%	40,0%	39,0%	33,5%
2 tot 4 jaar	21,4%	22,2%	18,0%	18,5%	21,1%	23,6%	25,8%	26,4%	26,3%	24,2%	19,5%
4 of meer jaar	6,6%	6,3%	6,2%	6,4%	6,5%	6,8%	7,9%	9,5%	9,6%	8,7%	5,8%
Uitkeringshoogte											
Minimum	15,1%	13,9%	13,9%	17,4%	19,0%	21,0%	23,1%	23,8%	24,1%	23,8%	20,3%
Tussenvoegend	23,2%	21,3%	20,3%	30,0%	35,9%	38,8%	41,9%	43,6%	46,0%	44,5%	39,1%
Maximum	43,4%	36,1%	31,8%	34,7%	36,6%	37,9%	38,8%	38,1%	36,5%	35,1%	28,1%
Niet van toepassing	31,1%	27,3%	24,1%	22,1%	23,5%	24,2%	24,7%	24,8%	24,6%	23,2%	17,8%

		Zonder degressiviteit										
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Algemeen uitstroombestand		41,1%	41,1%	41,5%	38,9%	35,5%	36,3%	38,4%	38,8%	39,5%	37,6%	39,2%
Leeftijd												
17 tot 24 jaar		78,4%	76,2%	75,1%	75,3%	75,2%	75,4%	77,0%	77,5%	78,9%	74,0%	67,9%
25 tot 29 jaar		67,0%	66,7%	65,9%	64,6%	62,4%	63,7%	64,2%	64,5%	65,7%	63,0%	60,6%
30 tot 49 jaar		46,1%	46,8%	47,2%	44,9%	41,9%	42,4%	43,7%	44,2%	45,0%	43,1%	42,4%
50 tot 65 jaar		13,6%	13,8%	14,5%	13,3%	12,9%	13,5%	16,3%	17,7%	19,1%	18,7%	19,4%
Studieniveau												
Langgeschoold		55,3%	55,7%	55,9%	53,3%	51,0%	50,4%	51,3%	49,5%	49,5%	46,8%	47,0%
Kortgeschoold		32,8%	32,6%	32,7%	30,5%	27,0%	28,1%	30,9%	31,7%	32,9%	31,6%	31,8%
Middelgeschoold		51,7%	51,3%	51,8%	48,8%	45,4%	45,7%	46,8%	47,0%	47,0%	44,2%	46,3%
Gezinscategorie												
Alleenstaanden		37,4%	37,6%	37,7%	34,5%	29,0%	30,4%	32,6%	33,2%	34,7%	33,1%	33,8%
Gezinshoofden		30,7%	30,8%	29,8%	28,3%	25,5%	27,0%	29,5%	30,2%	31,5%	29,1%	26,1%
Samenwonenden		54,1%	53,3%	54,2%	50,9%	47,9%	47,6%	49,7%	50,0%	50,5%	49,7%	51,6%
Werkloosheidsduur												
Minder dan 3 maanden		64,5%	64,4%	64,0%	62,5%	62,7%	61,2%	62,9%	64,9%	65,5%	63,2%	60,8%
3 tot 6 maanden		60,7%	59,9%	60,3%	55,5%	48,9%	50,5%	51,5%	52,3%	54,0%	51,9%	48,5%
6 tot 12 maanden		49,2%	48,3%	48,0%	47,3%	37,2%	38,6%	38,6%	40,0%	40,9%	38,6%	33,0%
1 tot 2 jaar		33,4%	31,5%	31,7%	29,8%	25,8%	27,7%	29,9%	29,4%	29,5%	28,0%	21,0%
2 tot 4 jaar		21,4%	21,5%	18,7%	17,0%	15,5%	16,8%	19,6%	20,2%	21,3%	18,1%	13,2%
4 of meer jaar		5,5%	5,3%	4,9%	4,4%	3,8%	4,3%	5,6%	6,3%	7,0%	6,5%	4,6%
Uitkeringshoogte												
Minimum		23,9%	23,8%	22,6%	23,7%	22,5%	23,2%	26,2%	27,7%	30,2%	29,6%	31,8%
Tussenliggend		45,4%	45,9%	48,1%	49,6%	45,1%	46,5%	52,1%	53,9%	59,2%	60,1%	58,9%
Maximum		69,2%	63,0%	62,3%	57,8%	54,6%	53,0%	54,2%	51,7%	48,8%	44,4%	47,0%
Niet van toepassing		34,4%	34,7%	33,6%	28,9%	30,4%	31,7%	33,4%	33,7%	34,2%	31,6%	26,3%

4. BUDGETTAIRE IMPACT

4.1. FRAGIELE BESPARINGEN

Om de budgettaire impact van de invoering van de versterkte degressiviteit in te schatten, hebben we de hypothetische kosten van de uitkeringen berekend alsof het oude degressieve systeem was voortgezet en deze kosten gerelateerd aan de sinds november 2012 verrichte betalingen. Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, kon na de hervorming geen nettotoename van het aantal uitstromers in het systeem worden vastgesteld; de budgettaire evaluatie is dus gebaseerd op een ongewijzigde evolutie van het aantal UVW-WZ. Bij de berekening is ook rekening gehouden met de bestaande indexeringen en welvaartsaanpassingen van de afgelopen 10 jaar.

Afgezien van de effecten op de uitstroom, genereert de hervorming van het tijdsprofiel enerzijds extra kosten door de verhoging van de uitkeringen bij het begin van de werkloosheid (fase 11) en anderzijds besparingen door de daling van de uitkeringen tijdens de degressieve fases (vanaf fase 21) en de invoering van een forfaitair bedrag voor gezinshoofden en alleenstaanden. Voor de andere fases (fase 12-2B) is er geen wijziging geweest; ze kunnen dus uit de berekening worden uitgesloten.

Het huidige ontwerp van het tijdsprofiel van de uitkering leidt tot een kleine besparing ten opzichte van het oude tijdsprofiel gedurende de periodes waarin de uitstroom relatief hoog en regelmatig is. Dit is het geval voor de periode 2014-2019. Als er echter een grotere instroom van werklozen is van wie het recht in fase 11 begint (zoals in 2020), leidt dit logischerwijs tot een stijging van de gemiddelde uitgaven per werkloze. Vreemd genoeg geldt dit ook in het geval van een grote uitstroom van langdurig werklozen in combinatie met een stabiel instroompercentage, aangezien het relatieve aandeel werklozen in fase 11 dan ook toeneemt. Dus zowel tijdens economisch moeilijkere periodes die leiden tot een grotere nieuwe instroom als in de situatie waarin de uitstroom van langdurig werklozen verbetert, leidt het huidige tijdsprofiel a priori tot meer uitgaven dan het vorige. De conjuncturele situatie in de periode 2014-2019 was dus optimaal om een positieve budgettaire balans te bereiken.

TABEL 5: BEREKENING VAN DE BUDGETTAIRE IMPACT VAN DE VERSTERKTE DEGRESSIVITEIT PER JAAR

	Hypothetische uitgaven bij ongewijzigde barema's	Reëel verrichte uitgaven	Budgettaire impact per jaar	Besparing in %
2012	556.564.539	555.304.980	1.259.559	0,2%
2013	3.819.011.072	3.819.077.775	-66.703	-0,002%
2014	3.935.587.238	3.909.244.398	26.342.841	0,7%
2015	3.767.494.982	3.731.934.515	35.560.467	1,0%
2016	3.648.681.660	3.615.155.725	33.525.935	0,9%
2017	3.521.784.630	3.491.927.963	29.856.668	0,9%
2018	3.367.118.897	3.344.820.063	22.298.835	0,7%
2019	3.264.089.204	3.248.278.854	15.810.350	0,5%
2020	3.675.576.345	3.692.166.524	-16.590.178	-0,4%
Totaal	29.555.908.569	29.407.910.796	147.997.773	0,5%

Over het geheel genomen zien we een positieve maar beperkte budgettaire impact van de reglementaire hervorming. Alleen in 2013 en 2020 zijn de reële uitgaven hoger dan het hypothetische bedrag dat op basis van de oude schalen is berekend. In 2013 was dit het gevolg van de overgangsmaatregelen, waardoor de overgang van een hele reeks werklozen naar de fases 21 tot 24 en naar het forfait werd uitgesteld. In 2020 zien we hogere uitgaven omdat het aantal werklozen in fase 11 aanzienlijk is toegenomen¹⁵. Dit is deels te wijten aan een iets grotere instroom als gevolg van de coronacrisis, maar vooral aan de bevrozing van de degressiviteit, waardoor deze nieuwkomers niet konden doorstromen naar de volgende uitkeringsfasen (ze konden ook moeilijker terugkeren op de arbeidsmarkt in de context van de recessie). Voor alle andere jaren werden er bescheiden besparingen geregistreerd. In totaal heeft de versterkte degressiviteit het mogelijk gemaakt om 147.997.773 EUR minder uit te geven over deze 10 jaar dan wanneer het systeem ongewijzigd was gebleven, een besparing van 0,5%.¹⁶ De implementeringskost wordt voor de periode 2012-2020 geschat op ca. 14,2 miljoen EUR (ca. 10% van de besparing op de sociale uitgaven). De gerealiseerde besparing op de sociale uitgaven wordt dus niet in grote mate tenietgedaan door de benodigde implementeringskosten.

(15) Uit de reeds uitgevoerde berekeningen van de impact van deze bevrozing (zie RVA-jaarverslag ('RVA in ...') 2021, volume 2) blijkt dat de extra kosten van de bevrozing in vergelijking met de normale evolutie van het tijdsprofiel 81.259.922 EUR bedroegen in 2020 en 307.036.064 EUR in 2021.

(16) Zonder de coronacrisis zouden de gerealiseerde besparingen op de sociale uitgaven voor deze populatie werklozen over een periode van ongeveer 10 jaar 0,8% hebben bedragen, in plaats van de huidige 0,5%.

Uit de details per gezinscategorie (Tabel 6) blijkt dat voor gezinshoofden en alleenstaanden het bespaarde bedrag door de invoering van de degressieve fases en het forfait hoger is dan de kosten van de verhoging van de uitkeringen in de eerste fase van de eerste vergoedingsperiode¹⁷. Aangezien voor samenwonenden reeds vóór de hervorming een forfait gold en er geen overgangmaatregelen van toepassing waren, zijn de besparingen voor deze gezinscategorie vrij beperkt en zijn de kosten van de verhoging in de eerste fase veel hoger. Bijgevolg zien we voor deze gezinscategorie in het algemeen een stijging van de uitgaven in vergelijking met het oude systeem.

(17) De bijzondere verhoging voor havenarbeiders en zeevissers in 2020 is het gevolg van een verhoging van het niveau van de uitkeringen van 60% tot 65% van het referentieloon.

TABEL 6: VERSCHIL OP HET VIAK VAN DE UITGAVEN TUSSEN HET NIEUWE EN HET OUDE SYSTEEM PER GEZINSCATEGORIE EN VERGOEDINGSPERIODE¹⁸

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gezinshoofden									
Vergoedingsperiode 1									
Fase 11	0	3.158.028	3.055.708	2.801.548	2.578.381	2.344.355	2.166.323	2.129.954	4.588.950
Fases 12 en 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vergoedingsperiode 2									
Fases 2A en 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fases 21-24	0	-371.026	-2.592.967	-2.253.525	-1.219.015	-1.055.162	-887.865	-722.843	-669.141
Vergoedingsperiode 3									
Forfait	0	-5.215.556	-13.321.350	-17.370.891	-17.456.973	-15.615.957	-11.380.385	-8.804.320	-7.055.536
Overige									
Havenarbeiders, zeevissers, brandstofhandelaars	0	0	0	0	0	0	0	0	5.097.907
Verhoogde werkloosheidsuitkering voor herstructurering na collectief ontslag	0	0	-456	0	-217	0	0	0	0
Totaal	0	-2.428.554	-12.859.064	-16.822.867	-16.097.823	-14.326.764	-10.101.927	-7.397.209	1.962.179

(18) Wegens een vertraging met betrekking tot de technische aanpassingen van de betalingsstatistieken kunnen voor de maanden november en december 2012 geen betalingen worden gevonden voor fase 1, die werd verhoogd, van de eerste vergoedingsperiode. Er zijn dus geen extra kosten voor deze fase in 2012.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Samenwonenden									
Vergoedingsperiode 1									
Fase 11	0	16.831.690	17.127.719	15.852.649	15.327.733	14.980.133	14.565.488	15.035.821	31.887.216
Fases 12 en 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vergoedingsperiode 2									
Fases 2A en 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fases 21-24	-1.259.644	-8.748.245	-7.736.196	-6.727.520	-5.559.049	-4.737.954	-4.342.468	-3.828.399	-3.810.119
Vergoedingsperiode 3									
Forfait	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Overige									
Horeca, artiest	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verhoogde									
werkloosheidsuitkering									
voor herstructurering na									
collectief ontslag	0	0	0	-413	-235	-104	-87	0	0
Totaal	-1.259.644	8.083.445	9.391.523	9.124.717	9.768.448	10.242.074	10.222.934	11.207.422	28.077.097

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Alleenstaanden									
Vergoedingsperiode 1									
Fase 11	0	5.205.011	4.910.299	4.454.341	4.301.555	4.223.704	4.128.967	4.386.516	9.742.919
Fases 12 en 13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vergoedingsperiode 2									
Fases 2A en 2B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fases 21-24	0	-534.121	-3.639.207	-3.185.264	-1.848.613	-1.673.120	-1.516.889	-1.390.934	-1.427.333
Vergoedingsperiode 3									
Forfait	0	-10.259.186	-24.146.462	-29.131.394	-29.649.503	-28.322.562	-25.031.920	-22.616.221	-21.764.684
Overige									
Horeca, artiest	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verhoogde									
werkloosheidsuitkering									
voor herstructurering na									
collectief ontslag	0	0	-349	0	0	0	0	0	0
Totaal	0	-5.588.297	-22.875.719	-27.862.317	-27.196.560	-25.771.978	-22.419.841	-19.620.639	-13.449.098

4.2. IMPACT VAN DE WELVAARTSAANPASSINGEN

In het algemeen wordt het besparingspotentieel van de hervorming ondermijnd door de stijging van de uitkeringen als gevolg van de welvaartsaanpassingen in het kader van het interprofessioneel akkoord (IPA) – naast de index, een mechanisme dat is ingevoerd om het niveau van sociale bescherming van de werkloosheidsuitkeringen te waarborgen. De belangrijkste impact van de welvaartsaanpassingen op de uitgaven ligt op het niveau van de forfaitaire bedragen voor gezinshoofden en alleenstaanden en de fases 21-24 voor gezinshoofden. Het feit dat de gerealiseerde besparingen met betrekking tot gezinshoofden en alleenstaanden hun maximum hebben bereikt in 2015 en vervolgens zijn gedaald, is dus vooral toe te schrijven aan de welvaartsaanpassingen. Zonder de verhogingen van de minima, de maxima en de forfaits zouden er 826.072.565 EUR minder uitgaven zijn geweest (Tabel 7). Het aandeel van de welvaartsaanpassingen blijft echter beperkt (2,8%) in verhouding tot de totale uitgaven.

TABEL 7: EXTRA UITGAVEN ALS GEVOLG VAN DE WELVAARTSAANPASSINGEN (IPA)

	Meeruitgaven door IPA	
	Totaal (uitgaven november 2012- december 2020)	Gemiddelde meeruitgave per betaling
Gezinshoofden		
Vergoedingsperiode 1		
Fase 11	11.997.053	26,8
Fases 12 en 13	32.667.796	32,8
Vergoedingsperiode 2		
Fases 2A en 2B	75.574.305	27,9
Fases 21-24	12.803.679	30,7
Vergoedingsperiode 3		
Forfait	254.467.357	60,7
Samenwonenden		
Vergoedingsperiode 1		
Fase 11	21.357.798	11,7
Fases 12 en 13	37.865.321	11,6
Vergoedingsperiode 2		
Fases 2A en 2B	61.866.402	16,6
Fases 21-24	6.446.910	14,0
Vergoedingsperiode 3		
Forfait	82.890.160	17,4
Alleenstaanden		
Vergoedingsperiode 1		
Fase 11	6.658.830	12,1
Fases 12 en 13	18.411.756	16,2
Vergoedingsperiode 2		
Fases 2A en 2B	64.011.285	20,3
Fases 21-24	4.620.444	12,4
Vergoedingsperiode 3		
Forfait	134.433.467	43,8
Totaal	826.072.565	26,6

4.3. BESCHERMING VAN WERKLOZEN TEGEN HET ARMOEDERISICO

De door de hervorming veroorzaakte verschuiving van de uitgaven heeft gevolgen voor de gemiddelde uitkering. Samenwonenden hebben de laagste gemiddelde uitkeringen (857,94 EUR in 2020), gevolgd door alleenstaanden (1.092,86 EUR in 2020). De gemiddelde uitkeringen van gezinshoofden zijn het hoogst, met een klein verschil voor de eenoudergezinnen binnen deze groep (1.213,94 EUR voor gezinshoofden buiten eenoudergezinnen en 1.243,55 EUR voor eenoudergezinnen). In vergelijking met de hypothetische gemiddelde uitkering bij een ongewijzigd beleid is er een stijging voor samenwonenden en een daling voor de andere categorieën. Voor alleenstaanden

en gezinshoofden heeft de invoering van de degressieve en forfaitaire fases zwaarder gewogen dan de verhoging in de eerste fase, terwijl voor samenwonenden (die al vóór de hervorming een forfaitaire fase hadden) de verhoging van de uitkering in de eerste fase de gemiddelde uitkering heeft verhoogd.

De gemiddelde uitkeringen zijn in de periode 2013-2020 in lopende prijzen gestegen met 11,9% voor alleenstaanden, met 13,7% voor samenwonenden en met 15,5% voor gezinshoofden. Met 17,0% hebben eenoudergezinnen de grootste stijging gekend. Hoewel de stijgingen van de uitkeringen ook het gevolg zijn van de indexeringen, is het grootste deel toe te schrijven aan de welvaartsaanpassingen in het kader van het IPA. Als gevolg van deze aanpassingen hebben bijvoorbeeld gezinshoofden en eenoudergezinnen een gemiddelde uitkering die iets meer dan 100 EUR (in lopende prijzen) hoger ligt dan het gemiddelde, berekend in de hypothese waarin er geen welvaartsaanpassing zou zijn geweest.

In het licht van de mogelijke gevoeligheden die in de literatuur over de versterkte degressiviteit met betrekking tot het armoederisico zijn vastgesteld, wordt in deze publicatie getracht dit aspect van de hervorming te evalueren door de gemiddelde uitkeringen te vergelijken met de armoededrempel. Als het gezinsinkomen onder een bepaald bedrag ligt, is er sprake van een verhoogd armoederisico. Dit bedrag wordt de 'armoededrempel' genoemd.

Aangezien het om een gezinsinkomen gaat, hangt de armoededrempel af van de samenstelling van het gezin. Voor de gezinscategorieën zonder partner met een inkomen (alleenstaanden en gezinshoofden) laat Tabel 8 zien dat de gemiddelde uitkering over de hele periode onder de armoededrempel ligt. Het verschil is het grootst bij gezinshoofden en eenoudergezinnen. Voor de vergelijking met betrekking tot samenwonenden zou rekening moeten worden gehouden met het inkomen van de partner dat niet bekend is. Maar als we bijvoorbeeld aannemen dat het gezin bestaat uit twee gemiddelde werklozen, ligt het gezinsinkomen ook nog steeds onder de armoededrempel.

In de periode 2013-2020 is de armoededrempel met 19,5% (in lopende prijzen) verhoogd. Deze stijging is hoger dan de stijging van de gemiddelde uitkering per gezinscategorie. Bijgevolg is de kloof ten opzichte van de armoededrempel voor alle gezinscategorieën in de periode 2013-2020 groter geworden, ook al werden de welvaartsaanpassingen toegepast om dit te voorkomen.

TABEL 8: GEMIDDELDE UITKERING PER GEZINSCATEGORIE¹⁹

	Reële gemiddelde uitkering	Vershil met hypothetisch gemiddelde uitkering bij ongewijzigd beleid	Vershil met hypothetisch gemiddelde uitkering zonder welvaartsaanpassing	Armoeddrempel – netto gezinsinkomen		
Alleenstaanden						
2013	976,94	-5,09	-5,68	1.074,14	met 1 kind	2.255,69
2014	968,06	-20,35	-12,39	1.085,24	met 1 kind	2.278,99
2015	960,05	-25,83	-17,25	1.082,72	met 1 kind	2.273,71
2016	973,68	-26,18	-25,85	1.114,76	met 1 kind	2.340,99
2017	984,90	-25,53	-30,31	1.136,67	met 1 kind	2.387,00
2018	1.006,05	-23,22	-39,28	1.184,29	met 1 kind	2.487,02
2019	1.026,55	-20,92	-47,50	1.230,00	met 1 kind	2.583,00
2020	1.092,86	-13,59	-56,41	1.284,00	met 1 kind	2.696,40
Vershil 2013-2020	11,9%			19,5%	met 2 kinderen	
Samenwonenden (x2)						
2013	754,50	4,35	-4,72	1.611,21	met 1 kind	2.255,69
2014	748,43	4,80	-8,58	1.627,85	met 1 kind	2.278,99
2015	727,04	4,75	-11,21	1.624,08	met 1 kind	2.273,71
2016	727,20	5,31	-15,51	1.672,14	met 1 kind	2.340,99
2017	732,17	5,88	-16,79	1.705,00	met 1 kind	2.387,00
2018	745,49	6,37	-19,82	1.776,44	met 1 kind	2.487,02
2019	765,00	7,42	-22,98	1.845,00	met 1 kind	2.583,00
2020	857,94	17,55	-27,43	1.926,00	met 1 kind	2.696,40
Vershil 2013-2020	13,7%			19,5%	met 2 kinderen	

(19) In sommige gevallen wordt een bedrijfsvoorheffing van 10,09% ingehouden op de uitkering. Er wordt hier geen rekening mee gehouden.

	Reële gemiddelde uitkering	Verschil met hypothetisch gemiddelde uitkering bij ongewijzigd beleid	Verschil met hypothetisch gemiddelde uitkering zonder welvaartsaanpassing	Armoeddrempel – netto gezinsinkomen		
				zonder kinderen	met 1 kind	met 2 kinderen
Gezinshoofd – geen eenouder						
2013	1.050,92	-2,33	-6,87	1.611,21	1.933,45	2.255,69
2014	1.049,18	-10,93	-15,91	1.627,85	1.953,42	2.278,99
2015	1.046,12	-14,80	-22,02	1.624,08	1.948,90	2.273,71
2016	1.062,21	-14,80	-33,16	1.672,14	2.006,56	2.340,99
2017	1.070,83	-13,77	-42,26	1.705,00	2.046,00	2.387,00
2018	1.098,86	-10,46	-61,70	1.776,44	2.131,73	2.487,02
2019	1.112,08	-8,07	-75,97	1.845,00	2.214,00	2.583,00
2020	1.213,94	5,01	-103,93	1.926,00	2.311,20	2.696,40
Vershil 2013-2020	15,5%			19,5%		
Gezinshoofd – eenouder						
2013	1.063,03	-1,26	-6,72	1.396,38	1.718,62	
2014	1.065,82	-8,63	-17,36	1.410,81	1.736,38	
2015	1.064,98	-11,89	-23,86	1.407,54	1.732,35	
2016	1.085,50	-11,86	36,31	1.449,18	1.783,61	
2017	1.106,17	-11,15	-47,27	1.477,67	1.818,67	
2018	1.141,45	-8,31	-70,03	1.539,58	1.894,87	
2019	1.172,97	-6,51	-88,39	1.599,00	1.968,00	
2020	1.243,55	-2,39	-108,57	1.669,20	2.054,40	
Vershil 2013-2020	17,0%			19,5%		

TABEL 9: VERHOUDING TUSSEN DE GEMIDDELDE UITKERING EN DE LAAGSTE ARMOEDEDREMPEL PER GEZINSCATEGORIE

	Reële gemiddelde uitkering	Vershil met hypothetisch gemiddelde uitkering bij ongewijzigd beleid	Vershil met hypothetisch gemiddelde uitkering zonder welvaartsaanpassing
Alleenstaanden			
2013	91%	-0,5%	-0,5%
2014	89%	-1,9%	-1,1%
2015	89%	-2,4%	-1,6%
2016	87%	-2,3%	-2,3%
2017	87%	-2,2%	-2,7%
2018	85%	-2,0%	-3,3%
2019	83%	-1,7%	-3,9%
2020	85%	-1,1%	-4,4%
Samenwonenden (x2)			
2013	94%	0,5%	-0,6%
2014	92%	0,6%	-1,1%
2015	90%	0,6%	-1,4%
2016	87%	0,6%	-1,9%
2017	86%	0,7%	-2,0%
2018	84%	0,7%	-2,2%
2019	83%	0,8%	-2,5%
2020	89%	1,8%	-2,8%
Gezinshoofd – geen eenouder			
2013	65%	-0,1%	-0,4%
2014	64%	-0,7%	-1,0%
2015	64%	-0,9%	-1,4%
2016	64%	-0,9%	-2,0%
2017	63%	-0,8%	-2,5%
2018	62%	-0,6%	-3,5%
2019	60%	-0,4%	-4,1%
2020	63%	0,3%	-5,4%
Gezinshoofd – eenouder			
2013	76%	-0,1%	-0,5%
2014	76%	-0,6%	-1,2%
2015	76%	-0,8%	-1,7%
2016	75%	-0,8%	-2,5%
2017	75%	-0,8%	-3,2%
2018	74%	-0,5%	-4,5%
2019	73%	-0,4%	-5,5%
2020	74%	-0,1%	-6,5%

Zoals uit Tabel 10 blijkt, kan de toename van de kloof ten opzichte van de armoededrempel echter slechts in geringe mate worden toegeschreven aan de invoering van de versterkte degressiviteit. Dankzij de verhoging van de eerste uitkeringsperiode bij samenwonenden, die voorheen ook al een forfait ontvingen, is de kloof tussen de

gemiddelde uitkering en de armoededrempel in het nieuwe tijdsprofiel zelfs iets kleiner geworden. Voor de andere categorieën zou de jaarlijkse kloof tussen de gemiddelde uitkering en de armoededrempel met 2,4 tot 0,1 procentpunten zijn afgenomen als er geen versterkte degressiviteit was geweest.

Hoewel ze niet voldoende waren om te voorkomen dat de kloof tussen de gemiddelde uitkering en de armoededrempel groter werd, zijn de welvaartsaanpassingen zeer belangrijk gebleken voor de beschermingsfunctie van de werkloosheidsuitkeringen. Ze hebben de kloof tussen de gemiddelde uitkering en de armoededrempel met tot 6,5 procentpunten verkleind in 2020, afhankelijk van de categorie.

Het feit dat de werkloosheidsuitkeringen over het algemeen onder de armoededrempel liggen is niet nieuw. Het beantwoorden van de vraag hoe een juist evenwicht kan worden gevonden tussen adequate bescherming tegen armoede, activeringsstimulansen en budgettaire beperkingen (het zogenaamde sociale trilemma – zie Collado, Cantillon et al., 2017) blijkt een complexe oefening te zijn die in een bredere sociale context moet worden geplaatst, waarin met name het vastleggen van een minimumloon wordt onderzocht.

Deze korte vergelijking van de gemiddelde uitkering en de armoededrempel is gebaseerd op zeer oppervlakkige resultaten. Uit de berekeningen van de armoedebaarometer (POD Maatschappelijke Integratie et al., 2022) voor een bepaald aantal typegevallen blijkt dat de verhouding tussen de minimumwerkloosheidsuitkering en de armoededrempel stabiel is dan in de bovenstaande tabellen. Met andere woorden, de verhoging van de armoededrempel lijkt minder gevolgen te hebben gehad voor deze lagere sociale klassen, hetgeen in overeenstemming is met de belangrijkste beschermingsdoelstellingen van de welvaartsaanpassingen. Volgens deze berekeningen lijkt de werkloosheidsuitkering in de meeste gevallen (zie Tabel 10) ook een iets sterkere bescherming tegen armoede te bieden dan het leefloon, vooral voor alleenstaanden. Alleen het typegeval 'eenoudergezin met twee kinderen' maakt het leefloon interessanter in termen van bescherming tegen het armoederisico. Deze vergelijkingen gaan echter ook voorbij aan de berekening van de bestaansmiddelen: het recht op een leefloon wordt niet alleen beoordeeld op basis van de aanwezigheid van een inkomen, maar ook op basis van de aanwezigheid van roerende of onroerende goederen. Een werkloosheidsuitkering is niet onderworpen aan een dergelijke berekening van de bestaansmiddelen en houdt dus geen rekening met eventuele materiële of financiële reserves bij de toekenning van het recht.

Gezien al deze nuances werpt deze analyse slechts een beperkt licht op de kwesties van de werkloosheidsuitkering en het armoederisico. De RVA hoopt daarom in de toekomst gedetailleerder op deze kwestie te kunnen ingaan door middel van een enquête die wordt uitgevoerd met partners die gespecialiseerd zijn in armoedekwesties.

TABEL 10: MINIMUMUITKERING (WERKLOOSHEIDSLIJNEN EN LEEFLOON) ALS % VAN DE ARMOEDEREMPEL – TYPEGEVALLEN

	Koppel			Koppel met 2 kinderen			Eénoudergezin met 2 kinderen			Alleenstaande		
	Min. werkloosheid	Leefloon	Vershil	Min. werkloosheid	Leefloon	Vershil	Min. werkloosheid	Leefloon	Vershil	Min. werkloosheid	Leefloon	Vershil
2010	68	66	+2	69	67	+2	86	88	-2	86	74	+12
2011	70	68	+2	70	68	+2	88	89	-1	89	76	+13
2012	68	65	+3	68	66	+2	85	86	-1	85	73	+12
2013	70	67	+3	69	67	+2	87	88	-1	88	75	+13
2014	70	67	+3	69	67	+2	87	88	-1	88	75	+13
2015	69	66	+3	68	66	+2	86	87	-1	87	75	+12
2016	69	68	+1	68	67	+1	86	88	-2	87	76	+11
2017	70	67	+3	68	66	+2	86	87	-1	87	75	+12
2018	69	66	+3	67	67	0	85	88	-3	86	74	+12

Bron: POD Maatschappelijke Integratie et al., 2022; berekeningen RVA.

5. EEN MOEILIJKE EVENWICHTSOEFENING

Het degressieve tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering zoals ingevoerd in november 2012 is ontworpen als evenwichtsoefening tussen het vermijden van werkloosheidsvallen enerzijds en de wil om onvrijwillig werklozen te beschermen tegen de gevolgen van inkomensverlies anderzijds. Het gold als belangrijk compromis in het uittekenen van een federaal regeringsakkoord gedurende de moeizame regeringsvorming na de verkiezingen van 13 juni 2010, die 541 dagen heeft gevergd. Volgend op die intensieve onderhandelingen was 2012 bovendien een jaar met veel hervormingen van RVA-stelsels, die in het kielzog van de bankencrisis vaak pasten in de geest van de internationale nadruk op sanering van de overheidsuitgaven. De versterking van de degressiviteit kunnen we beschouwen als de grootste hervorming van de werkloosheidsuitkering sinds de jaren 1980. Toen werd het tijdsprofiel van de uitkeringen eveneens grondig herzien in de context van het begrotingsdeficit dat sterk was opgelopen door de tweede oliecrisis.

Door deze ontstaanscontext en de vele aspecten die mee hun stempel drukten op het nieuwe design van de werkloosheidsuitkering, is deze hervorming een complex geheel om te overzien in een algemene evaluatie. In deze analyse probeerden we dan ook diverse invalshoeken in beschouwing te nemen, overeenstemmend met de diversiteit van doelstellingen en overwegingen die ook aan bod kwamen bij het uittekenen van dit nieuwe tijdsprofiel.

5.1. COMPLEXITEIT VAN DE REGELGEVING

België staat sinds de hervorming bekend als het land met het grootste aantal mogelijke opeenvolgende stappen die de berekening van de werkloosheidsuitkering kunnen beïnvloeden, met bovendien één van de kleinste gemiddelde wijzigingen per stap in het tijdsprofiel (Salvatori, 2022, p. 7). In de voornaamste *ex post* evaluatie van het stelsel tot op heden, wordt deze complexiteit aangehaald als mogelijke hinderpaal op het vlak van begrijpelijkheid voor de betrokkenen, uitvoerbaarheid voor de administratie en mogelijkheden tot evaluatie (ibidem, p. 23).

Nochtans, wil een ontwerp van een werkloosheidsuitkering via een degressief tijdsprofiel als stimulans tot wedertewerkstelling dienen, wordt de overzichtelijkheid van het voorziene tijdsprofiel als een belangrijke sleutel tot succes gezien. Deze beleidstheorie gaat er namelijk van uit dat werklozen de rationele keuze maken om hun zoekinspanningen naar werk te intensifiëren, wanneer ze worden geconfronteerd met de vaststelling dat hun inkomen daalt/zal dalen. Hoewel dit absoluut niet als de enige rationele keuze kan worden beschouwd bij de overwegingen rond zoekgedrag van werklozen naar werk (bv. zijn er andere werkloosheidsvallen van toepassing, zoals kosten voor opvang of vervoer die in rekening moeten worden gebracht bij een jobkans?), kan de evolutie van de uitkering *de facto* geen rol spelen in de beslissingsprocessen, als die voor de betrokkenen onvoldoende duidelijk is.

Daarnaast kan ook de grootte van het inkomensverschil een factor zijn in de perceptie van de urgentie van een wedertewerkstelling. M.a.w. is het van belang dat de afname van de uitkering tussen de verschillende stappen voldoende substantieel is, wil

een degressief tijdsprofiel zijn potentieel als activerend stelsel waarmaken (zie o.a. Dormont, 2001 en DellaVigna, 2017).

Naast deze theoretische overwegingen konden we in deze analyse bovendien vaststellen dat er een grote discrepantie is tussen het theoretisch degressieve tijdsprofiel en de reële evolutie van het uitkeringsbedrag voor een belangrijk deel van de betrokken werkloosheidspopulatie. Teneinde de beschermingsdoelstellingen van de uitkering te vrijwaren, bestonden al bij de invoering van het nieuwe tijdsprofiel bepaalde categorieën werklozen die (doorheen verschillende fases of zelfs de gehele werkloosheid) *de facto* geen degressiviteit van de uitkering konden kennen, omdat ze zich bevonden op de minimale uitkeringschaal. Bovendien bestaan er andere mechanismen voor het bepalen van de uitkeringshoogte in het licht van de beschermingsfunctie ervan, zoals de welvaartsaanpassingen en de indexeringen, die respectievelijk het degressieve tijdsprofiel verder afkalven in de loop der tijd en/of voor (langdurig) werklozen zelfs kunnen zorgen voor een verhoging van de uitkering in lopende prijzen. Hierdoor wordt de complexe regelgeving deels een theoretische constructie, die zich gestaag steeds verder verwijderd van de reële evolutie van de uitkeringsbedragen.

5.2. GEEN AANWIJZINGEN VAN EEN IMPACT OP DE WEDERTEWERKSTELLING

In de analyse kunnen geen aanwijzingen worden teruggevonden voor een verschuiving in de mate van uitstroom uit de werkloosheid algemeen of naar werk specifiek naar aanleiding van de versterking van de degressiviteit van de uitkering, noch algemeen noch voor specifieke subgroepen. Vanuit diverse invalshoeken bekeken, observeren we telkens hoe de conjuncturele context – de mate van economische activiteit en vooral de evolutie van het aantal werkaanbiedingen – bepalend is voor ontwikkelingen in de mate van transitie naar werk.

Een bijkomend argument om deze algemene evolutie los te zien van de hervorming van 2012, werd zichtbaar in de context van de coronamaatregelen. Op het einde van de coronacrisis zagen we hoe de transitie naar werk weer snel toenamen in het kielzog van de conjunctuur, wars van de nog toepasselijke bevrozing van de degressiviteit. Ook het feit dat de evolutie van de uitstroom voor alle profielkenmerken min of meer gelijkaardig lijkt te verlopen, wijst erop dat deze evolutie niet bepaald werd door de nieuwe degressiviteit.

Wanneer we het patroon van de uitstroomcijfers binnen eenzelfde jaar in beschouwing nemen, zien we hoe die nauwgezet een seizoenseffect volgen en niet de structuur van de degressieve fasen. Dit patroon toont duidelijk aan dat er geen aanwijzingen zijn dat de uitstroommaand gerelateerd is aan de fase van degressiviteit (door anticipatie of reactie op een daling van de uitkering). Zelfs als (ondanks de eerder beschreven bedenkingen rond de gevolgen van de complexiteit van de regelgeving) een geplande daling van de uitkering de zoekinspanningen van de betrokkenen verhoogt, blijkt dit niet te resulteren in een grotere mate van uitstroom naar werk op momenten waarop er op de arbeidsmarkt geen gepaste werkaanbiedingen beschikbaar zijn.

Een kleine kanttekening daarbij is het feit dat de analyse wel uitwees dat de populatie die in de praktijk geen daling van de uitkering kent, sinds (het uitdoven van de

overgangsmaatregelen van) de hervorming algemeen ook iets lagere uitstroombelastingen kent dan de populatie waarvoor dat wel het geval is. Die vaststelling kan echter niet zomaar worden opgevat als aanwijzing van een causaal verband tussen die degressiviteit en de mate van uitstroom. Persoonskenmerken die samengaan met een lagere probabiliteit op uitstroom, gaan immers vaak ook gepaard met een grotere probabiliteit geen reële degressie van de uitkering te ervaren. Bovendien volgt de evolutie van de uitstroombelastingen voor beide groepen de evolutie van de conjunctuur, met zelfs wat scherpere toenames en zwakkere terugval bij de werklozen zonder degressiviteit. Als de aanwezigheid van degressiviteit in het tijdsprofiel van de uitkering een waarneembaar activerende impact zou hebben op de betrokken werklozen, zou de uitstroombelastingcurve bij de werklozen zonder degressiviteit zich logischerwijs net vlakker moeten tonen.

Al deze elementen samen leren ons dat er geen aanwijzingen bestaan dat het degressieve tijdsprofiel zoals ingevoerd in 2012 een impact had op de mate van wedertewerkstelling. Dit impliceert uiteraard niet het standpunt dat een degressief uitkeringsprofiel *de facto* zijn stimuleringsdoelstelling niet zou kunnen behalen, alleen dat deze specifieke, Belgische invulling ervan er niet in is geslaagd een zichtbare impact op de wedertewerkstelling te realiseren.

5.3. EEN FRAGIELE BESPARING

Gezien de context van nadruk op de sanering van overheidsuitgaven op het moment waarop de versterkte degressiviteit werd geconcipeerd en ingevoerd, nam deze evaluatie ook een impliciete besparingsdoelstelling van de hervorming mee in overweging. Doordat de administratieve data toelaten om voor elke verrichte betaling de theoretische uitkering te berekenen bij ongewijzigde barema's t.o.v. het stelsel vóór november 2012, kunnen de uitgavemechanismen volledig op persoonsniveau worden becijferd.

Op basis van die berekening stellen wij vast dat de toepassing van de versterkte degressiviteit sinds zijn invoering t.e.m. het jaar 2020 een besparing opleverde van ca. 148 miljoen EUR, d.i. 0,5% van de sociale uitgaven aan deze populatie werklozen. De meerkost in de administratieve werkingskosten die gepaard ging met de inwerkingtreding en uitvoering van de hervorming, kan worden geraamd op ca. 14 miljoen EUR en doet dus in wezen geen afbreuk aan de gerealiseerde besparing.

Hierbij zijn echter op andere vlakken nog een aantal kanttekeningen te formuleren. We kunnen namelijk vaststellen dat, ondanks de grondigheid van de herziening van het tijdsprofiel van de uitkering die de hervorming met zich meebracht, een besparing van 0,5% over ca. tien jaar niet als een even fundamentele koerswijziging in de algemene omvang van de werkloosheidsuitgaven kan worden gezien. Vooral de achterliggende aard van de verschuivingseffecten in de uitgaven kunnen in die zin in beschouwing worden genomen. De gerealiseerde besparing is namelijk het gevolg van een mate van verschuiving van sociale uitgaven aan langdurig werklozen (fase 21 e.v.) naar kortdurend werklozen (fase 11, waarvoor de uitkering net werd opgetrokken).

Dit betekent dat de hervorming van de uitkering net een negatief effect kan hebben op de relatieve hoogte van de sociale uitgaven in periodes waarop de verhouding kortdurend werklozen groter wordt t.o.v. die van de langdurig werklozen. Dergelijke periodes kunnen zowel voorvallen bij laagconjunctuur (meer nieuwe instroom in de eerste periode) als hoogconjunctuur (verschuiving van structurele naar frictiewerkloosheid). In die zin is een periode van lichte maar constante economische groei, zoals we ook effectief zagen in de periode 2015-2019, de ideale context waarin dit tijdsprofiel een besparend effect kan verwezenlijken t.o.v. het voorafgaande stelsel. Wanneer er een concentratie werklozen in vergoedingsfase 11 terechtkomt, kalft dit besparingspotentieel echter zeer snel af.

Zo een situatie was reëel zichtbaar bij de bevrozing van de degressiviteit in 2020. In dit ene jaar is door de bevrozing namelijk 35% van het besparingspotentieel over de gehele periode van ca. 10 jaar ongerealiseerd gebleven. Abstractie makend van deze bevrozing zou de besparing op de sociale uitgaven voor deze populatie dan ook 0,8% bedragen hebben. Het is de vraag in hoeverre het degressieve tijdsprofiel op nog langere termijn als besparend zal kunnen worden beschouwd, naargelang de structuur van de werkloosheidspopulatie al dan niet minder gekenmerkt wordt door langdurige/structurele werkloosheid.

6. LESSONS LEARNED

Er bestaat geen volledige wetenschappelijke of internationale consensus over het optimale tijdsprofiel van een werkloosheidsuitkering. Bovendien kunnen bij de keuze van de kenmerken van een tijdsprofiel op beleidsniveau bijkomende overwegingen spelen, bv. rond het rechtvaardigheidsprincipe en de financierbaarheid. Er kan dan ook geen objectief geldende *best practice* worden aangeduid over welk type tijdsprofiel – degressief, progressief of stabiel – het meest optimaal zou zijn. Deze analyse beoogt geen conclusies over de waarde van de algemene aard van een tijdsprofiel, maar beperkt zich tot een evaluatie van hoe deze specifiek Belgische invulling van degressiviteit zich verhoudt tot het voorheen geldende (eveneens degressieve) stelsel.

Logischerwijs is het moeilijk om vanuit deze doelstelling concrete aanbevelingen te formuleren. Vanuit de bekomen resultaten vallen echter wel een aantal beleidsgerichte vaststellingen op te maken, waaruit lessen kunnen worden getrokken indien zich in de toekomst een nieuwe hervorming van de werkloosheidsuitkering (en meer bepaald zijn tijdsprofiel) zou aandienen.

6.1. VEREENVOUDIGING KAN DE UITKERING EFFICIENTER MAKEN

Uit de bovenstaande analyse leerden we dat het huidige, erg complexe tijdsprofiel vaak een theoretische constructie is, die niet altijd zijn weerslag heeft op de reële evolutie van de uitkering. Omwille van andere mechanismen die de uitkeringshoogte beïnvloeden, met name de welvaartsaanpassingen, zien we bovendien hoe deze discrepantie tussen theorie en praktijk de voorbije jaren toeneemt. De complexiteit van het model lijkt echter zowel de activerings- als beschermingsgerichte doelstellingen van de werkloosheidsuitkering te ondermijnen. Ook de impact op de administratieve uitvoerbaarheid van dergelijke complexe regelgeving is bovendien reeds sinds lang

gesignaleerd als een strategisch risico, waarbij de vrees bestaat of het gelijkheidsprincipe behouden kan blijven bij zo'n complexe uitvoering.

Een overzichtelijker tijdsprofiel van de uitkering in combinatie met een eenvoudig begrijpbare berekeningsbasis kan een belangrijke stap zijn in het verhelpen van deze knelpunten. Die vaststelling strookt ook met de aanbevelingen van internationale instanties, zoals het OESO (Salvatori, 2022, p. 23).

6.2. WELVAARTSAANPASSINGEN ALS BELANGRIJKE BESCHERMINGSFACTOR

De bovenstaande analyse toonde verder aan hoe de uitkering van de gemiddelde werkloze zich steeds onder de armoedegrens blijft bevinden. Elke hervorming van de werkloosheidsuitkering die voor bepaalde groepen een daling van de uitkering impliceert – ongeacht het beoogde tijdsprofiel – kan dan ook delicaat zijn voor het behouden van de beschermingsfunctie van de werkloosheidsuitkering. Hoewel deze overweging valabel is voor elk theoretisch mogelijk ontwerpmodel van een tijdsprofiel voor de werkloosheidsuitkering, stellen we vast dat bij uitstek m.b.t. degressieve tijdsprofielen zich hierrond een belangrijke bedenking opwerpt inzake de welvaartsaanpassingen.

Deze welvaartsaanpassingen blijken namelijk een belangrijke factor om de kloof tussen de armoededrempel en de uitkeringshoogte niet verder te laten aangroeien. Zoals vastgesteld impliceert dit mechanisme echter dat het degressieve tijdsprofiel na verloop van tijd afgekalfd raakt. Binnen een dergelijk tijdsprofiel lijkt het in die zin dan ook moeilijk het evenwicht te kunnen blijven behouden tussen de beschermingsfunctie (waarvan de minima en de periodieke welvaartsenveloppes belangrijke elementen blijken) en het beoogde stimuleringsmechanisme via uitkeringsdalingen, dat in deze constructie per definitie na verloop van tijd in efficiëntie inboet.

6.3. BUDGETTAIRE RISICO'S BIJ HOGERE UITKERINGEN IN DE EERSTE MAANDEN

De bevrozing van de degressiviteit van de uitkeringen in het kader van de coronacrisis resulteerde in een (artificiële) relatieve toename van werklozen in hun eerste vergoedingsfase. Die periode van bevrozing was dan ook illustratief voor de impact van relatieve verschuivingen in de werklozenpopulatie op het budget voor de sociale uitgaven. De verhoging van de uitkering gedurende de eerste drie maanden van de werkloosheid resulteert immers in een hogere gemiddelde uitkering, naarmate een groter aandeel werklozen zich in die vergoedingsfase bevinden. Dit aandeel kan zowel aangroeien in het geval van laagconjunctuur (groeïende instroom), als wanneer de werkloosheidsstructuur verschuift van structurele (langdurige) naar frictiewerkloosheid (kortdurend).

De hervorming van 2012 heeft zijn impliciete besparingsdoelstelling dan ook slechts kunnen realiseren via de absolute verlaging van de uitkeringen voor langdurig werklozen in bepaalde categorieën (met name de creatie van een forfait voor gezinshoofden en alleenstaanden). De aard van de conjunctuur in de voorbije 10 jaar, zijnde voor het merendeel een lichte maar aanhoudende groei, vormde de ideale voedingsbodem voor het realiseren van dit besparingspotentieel. De coronamaatregelen leerden echter dat

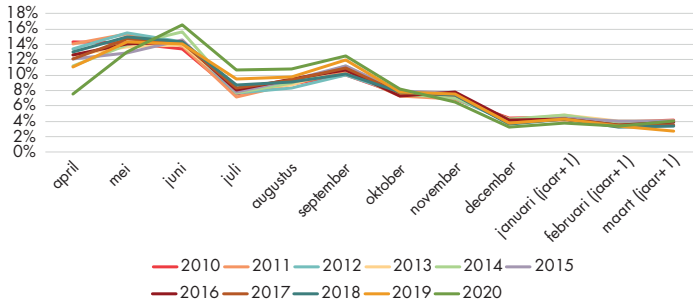
het gaat om een fragiel evenwicht, waarbij op nog langere termijn de besparing t.o.v. het stelsel dat aan november 2012 voorafging nog kan worden teniet gedaan, als de arbeidsmarktdynamieken leiden tot een verschuiving van de onderlinge verhoudingen van de vergoedingsfasen. Aangezien er geen impact op de uitstroom naar werk kon worden waargenomen, kunnen we daar ook geen terugverdieneffect door verhoogde tewerkstelling tegenover stellen.

Gezien de hoogte van de uitstroombudgetpercentages van zeer kortdurend werklozen, is het bovendien onwaarschijnlijk dat het ontwerp van een tijdsprofiel mogelijk is, waarbij enerzijds de bedragen aan het begin van de werkloosheid worden opgetrokken en anderzijds de huidige minima behouden blijven, maar de impact op het vlak van sociale uitgaven aan deze werklozenpopulatie budgettair neutraal of zelfs positief zou uitdraaien. Een eventueel positief effect op de overheidsbudgetten dient desgevallend te worden gezocht in de mogelijke terugverdieneffecten indien men de beoogde doelstellingen op het vlak van stimuleren van uitstroom behaalt. In die zin kunnen we vaststellen dat, indien men de beschermingsfunctie van de werkloosheidsuitkering wenst aan te houden, eventuele verdere versterkingen van het degressieve tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkeringen niet geschikt lijken als instrument voor het verwezenlijken van besparingen op de overheidsuitgaven. Voor een versterkte degressiviteit die uitgaat van een verhoging aan het begin van de werkloosheid, lijkt integendeel eerder een verhoging van de voorziene werkloosheidsbudgetten aan de orde.

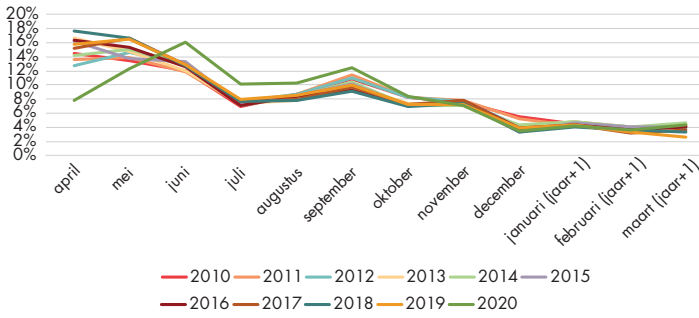
(Vertaling)

7. BIJLAGE

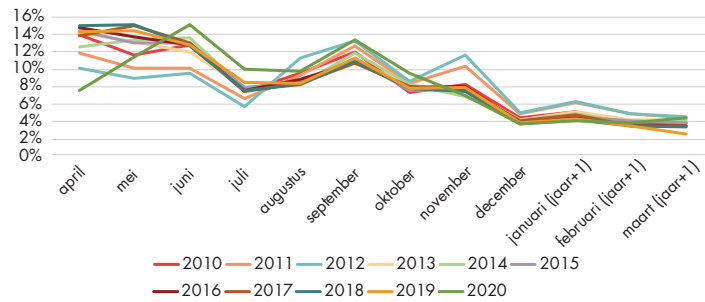
Periode 1 – fase 11



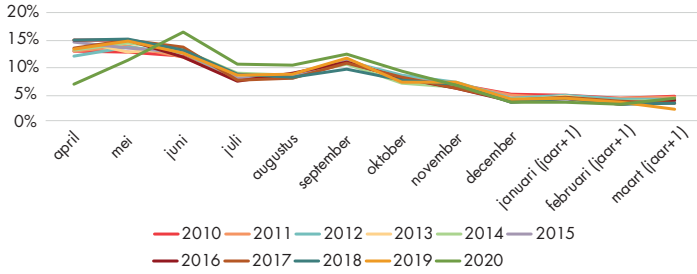
Periode 1 – fase 12



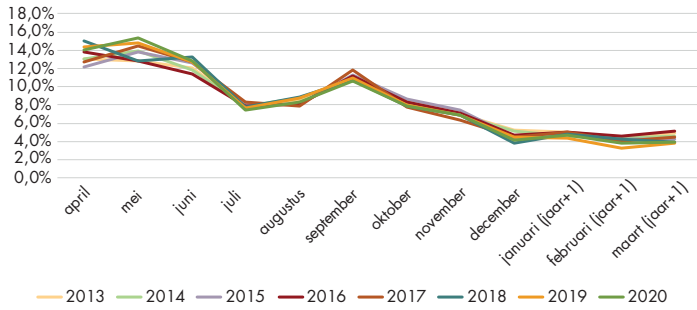
Periode 1 – fase 13



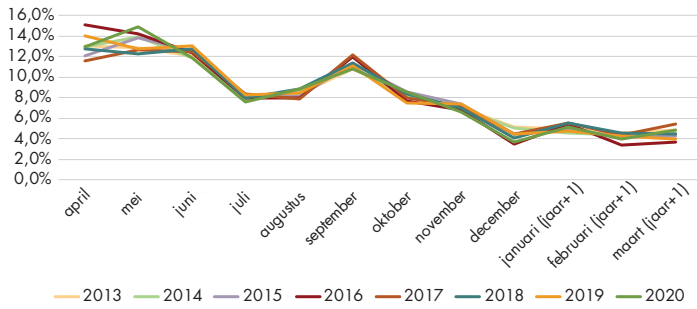
Periode 2 – fase 2A of gelijkgesteld in afwachting berekening BV



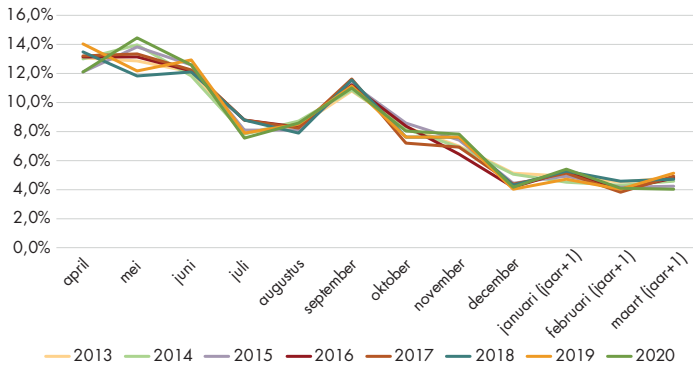
Periode 2 – fase 2B



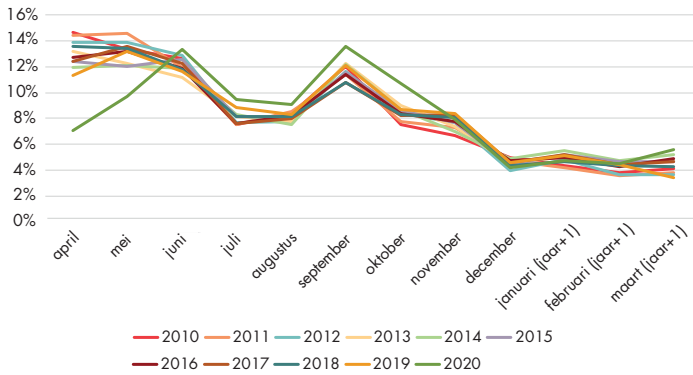
Periode 2 – degressieve fases 21-24



Periode 2 – fixering ab initio



Periode 3



BIBLIOGRAFIE

Baert, S., Uitkeringen in de tijd laten stijgen is onwerkbaar. Interview door Peter Casteels, *Knack*, 31-07-2019.

Campos, R. G., García-Pérez, J. I. en Reggion, I., Moral Hazard Versus Liquidity and the Optimal Timing of Unemployment Benefits, *The Economic Journal*, 132 (648), 2022.

Collado, D., Cantillon, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. en Vandelannoote, D., *The End of Cheap Talk About Poverty Reduction: The Cost of Closing the Poverty Gap While Maintaining Work Incentives*, CSB Working Paper, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 17.05, 2017.

DellaVigna, S., Lindner, A., Reizer, B. en Schmieder, J.F., Reference-Dependent Job Search: Evidence from Hungary, *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 2017.

Dormont, B., Fougère, D. en Prieto, A., L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi, *Economie et statistique*, 343, 3-28, 2001.

Dumont, D., Dégressivité accrue des allocations de chômage versus principe de standstill, *Journal des tribunaux*, 6541, 769-776, 2013.

Hijzen, A. en Salvatori, A., *Designing fair and work-oriented unemployment benefits: The case of Belgium*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 237, 2020.

Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P. en Spinnewijn, J., The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden, *American Economic Review*, 108 (4-5): 985-1033, 2018.

Landais, C., Assessing the Welfare Effects of Unemployment Benefits Using the Regression Kink Design, *American Economic Journal: Economic Policy*, 7 (4), 243-78, 2015.

Moffitt, R., *Unemployment benefits and unemployment*, IZA World of Labor, 2014.

Nevejan, H. en Van Camp, G., De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen: een eerste balans, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 4, 2013.

Nuyts, N., *Methode voor indicatie van de kwaliteit van uitstroom naar werk – beschrijving van de procedure en toepassing*, RVA-studie, Brussel, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2022.

POD Maatschappelijke Integratie, FOD Sociale Zekerheid en STATBEL, *Sociale uitkering als percentage van de armoederisicogrens. Armoedebaremeter*, Armoedecijfers. be: geraadpleegd op 10 oktober 2022.

Rioux, L., Salaire de réserve, allocation chômage dégressive et revenu minimum d'insertion, *Economie et statistique*, 346-347, 2001.

RIZIV – Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, *Verklarende factoren met betrekking tot de stijging van het aantal invaliden: Werknemersregeling. Periode 2008-2017*, nota, Brussel, Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, 2017a.

RIZIV – Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, *Ziekteverzuim in de periode van primaire arbeidsongeschiktheid: Analyse en verklarende factoren. Periode 2011-2016*, Nota BU 2017/55, Brussel, Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, 2017b.

RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Bijkomende activiteiten gedurende de werkloosheid: een stap richting voltijdse tewerkstelling?*, RVA-studie, Brussel, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2020.

RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *RVA in ...*, Brussel, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2013-2021.

RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Spotlight – De impact van de COVID-19-pandemie op de volledige werkloosheid – de eerste lockdown en daaropvolgende versoepelingsperiode*, RVA-studie, Brussel, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2021a.

RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Spotlight – Dynamische statistieken van de werkloosheid: trends en overzicht van de methodologieën*, RVA-studie, Brussel, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2021b.

RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Spotlight – Werkzoekende werklozen met bijkomende activiteiten in 2017*, RVA-studie, Brussel, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2019.

Salvatori, A., *The effect of declining unemployment benefits on transitions to employment: Evidence from Belgium*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 272, 2022.

Segaert, M. en Nuyts, N., *10 jaar versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkering – Evaluatie van de impact op de transitie naar werk en op de sociale uitgaven in de periode 2010-2020*, RVA-studie, Brussel, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 2022.

Spinnewijn, J., *Waarom werkloosheidsuitkeringen beter stijgen naarmate men langer werkloos is*, Leuvense economische standpunten, 169, 2018.

Steuropunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *De versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen: impact op armoede*, 2014.

Tatsiramos, K. en van Ours, J.C., *Labor market effects of unemployment insurance design*, IZA Discussion Paper, 6950, 2012.

Van Belle, E., *Getting stuck in unemployment: Pitfalls and helping hands*, Doctoraatsthesis Universiteit Gent, 2018.

Van Lancker, W., Marchal, S., Schuerman, N., Van Mechelen, N. en Van Kerm, P., Leven aan de dop – De impact van werkloosheid op het inkomen in België in vergelijkend perspectief, *CSB berichten*, 6104, 13-16, 2015.

Van Lancker, W., Mythes over werkloosheid ontrafeld, *Samenleving & Politiek*, 23(3), 56-67, 2016.

INHOUDSTAFEL

TIEN JAAR VERSTERKTE DEGRESSIVITEIT VAN DE WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN – EEN EVALUATIE

INLEIDING	3
1. LITERATUUR	5
2. 2012: EEN NIEUW TIJDSPROFIEL VAN WERKLOOSHEIDSUITKERINGEN	8
3. EVALUATIE VAN DE IMPACT OP DE WEDERTEWERKSTELLING VAN WERKLOZEN	14
3.1. EVOLUTIE VAN HET AANTAL TRANSITIES NAAR WERK	16
3.2. DIFFERENTIATIE VAN DE UITSTROOM NAAR WERK VOLGENS PERSOONSKENMERKEN	21
4. BUDGETTAIRE IMPACT	30
4.1. FRAGIELE BESPARINGEN	30
4.2. IMPACT VAN DE WELVAARTSAANPASSINGEN	36
4.3. BESCHERMING VAN WERKLOZEN TEGEN HET ARMOEDERISICO	37
5. EEN MOEILIJKE EVENWICHTSOEFENING	44
5.1. COMPLEXITEIT VAN DE REGELGEVING	44
5.2. GEEN AANWIJZINGEN VAN EEN IMPACT OP DE WEDERTEWERKSTELLING	45
5.3. EEN FRAGIELE BESPARING	46
6. LESSONS LEARNED	47
6.1. VEREENVOUDIGING KAN DE UITKERING EFFICIENTER MAKEN	47
6.2. WELVAARTSAANPASSINGEN ALS BELANGRIJKE BESCHERMINGSFACTOR	48
6.3. BUDGETTAIRE RISICO'S BIJ HOGERE UITKERINGEN IN DE EERSTE MAANDEN	48
7. BIJLAGE	50
BIBLIOGRAFIE	53