



30 jaar inkomensgarantie-uitkering

Analyse, balans en vooruitzichten (overzicht)

Context en doelstellingen van de studie

De inkomensgarantie-uitkering of IGU is een aanvullende uitkering bovenop het inkomen van deeltijdse werknemers om te garanderen dat de som van hun nettoloon en de uitkering hoger zal liggen dan wat ze zouden krijgen als ze volledig werkloos zouden blijven.

De IGU werd ingevoerd met een overgangsfase vanaf juni 1993 en is samen ontstaan met het statuut 'deeltijds werknemer met behoud van rechten', waarmee ze oorspronkelijk nauw verbonden was. 30 jaar later is het stelsel van de IGU nog altijd actief. Het stelsel is mettertijd verfijnd, complexer geworden en uiteindelijk ook verstrengd maar het bestaat nog steeds en vertegenwoordigt gemiddeld iets minder dan 30.000 deeltijds werkenden per maand. Eind 2021 vertegenwoordigt de IGU een jaarlijks budget van 197 miljoen EUR, d.i. 3,3% van de sociale uitgaven van de RVA zonder inbegrip van de tijdelijke werkloosheid.

In de loop van 30 jaar was de IGU slechts voorwerp van algemene analyses en evaluaties. Het huidige werk beoogt een grondige synthese die vanuit verschillende invalshoeken, die van de uitkeringsgerechtigde, die van de arbeidsmarkt en die van de federale uitgaven, een voorlopige balans probeert op te maken van de IGU.

Op basis van deze analyse kijken we naar mogelijke evoluties richting meer harmonie tussen de uitkering en de sociaaleconomische uitdagingen in de wereld van vandaag.

1

Historiek van de IGU

In 1988, ten gevolge van de maatregelen ingevoerd in 1982 in de nasleep van de oliecrisis, ontvingen meer dan 50% van de deeltijdse werknemers in België een werkloosheidsuitkering bovenop hun loon. De piek bereikten we in februari 1990 met een totaal van 207.538 uitkeringstrekkers. Het fenomeen begon een zware last te vormen voor de werkloosheidskassen.

In 1990-1991 vertraagde de economische activiteit en de regeringen (Martens en vervolgens Dehaene) voeren restricties in m.b.t. deeltijds werkenden met een uitkering. Tegen eind 1992 was het aantal afgenomen tot 132.327. De ernstige recessiecontext van 1993 ligt voor een groot deel aan de oorsprong van het ontstaan van de IGU. Vanaf juni 1993 verschijnt het statuut "deeltijds werkend met behoud van rechten" (DWBR) gelieerd met het nieuwe concept van de Inkomensgarantie-uitkering: de onvrijwillig deeltijds werkende die aan de toekenningsvoorwaarden beantwoordt kan dit nieuwe statuut bekomen en een IGU genieten. De anderen hebben niet langer recht op een uitkering en worden gelijkgesteld aan voltijds werkenden, wat de werkloosheidscijfers doet afnemen.

**De nieuwe IGU laat zich maandelijks als volgt berekenen:
Verworven werkloosheidsuitkering + forfaitaire toeslag –
ontvangen nettoloon**

Tussen 1993 en 1996 ging de geleidelijke invoering van de nieuwe maatregel gepaard met een drastische vermindering van het aantal begunstigten: het aantal begunstigten daalde van 130.000 bij de invoering van het nieuwe systeem stapsgewijs tot 41.000 eind december 1995.

Indertijd werd de IGU berekend door het ontvangen loon af te trekken van de som van de theoretische werkloosheidsuitkering + de maandelijks forfaitaire aanvulling. De toeslag in kwestie hing af van de gezinssituatie van de aanvrager.

In 2005 werd dit stelsel gewijzigd: voortaan wordt de toeslag berekend op uurbasis, rekening houdend met alle gewerkte uren boven 1/3 werktijd. Hoe meer uren men werkt, hoe hoger het IGU-bedrag voor de onbetaalde uren. De maatregel om de berekening van de IGU aan te passen is niet gunstig voor de uitkeringsgerechtigden: de bedragen van de toeslagen zijn eerder laag vastgelegd en verlagen uiteindelijk de toeslag voor alle categorieën werknemers, dit vanuit de doelstelling om mensen aan te moedigen meer te werken binnen het stelsel.

In 2005-2015 waren er geen grote wijzigingen in het IGU-stelsel, maar in november 2012 werd de reglementering voor versterkte degressiviteit ingevoerd. Dit verhoogt het risico dat samenwonenden zonder gezinsverantwoordelijkheden uiteindelijk hun recht op de toeslag verliezen.

Op 1 januari 2015 veranderde een laatste maatregel de voorwaarden voor het ontvangen van de IGU: de wekelijkse toeslag, die eind 2014 was vastgesteld op 3,05 EUR,

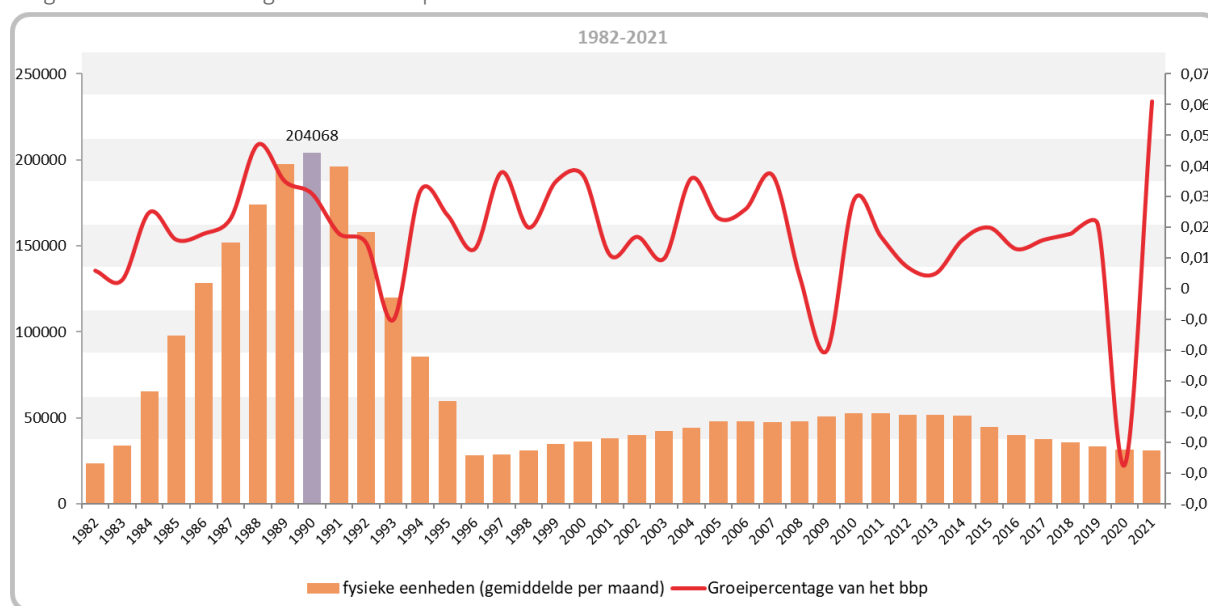
werd opnieuw onderverdeeld in drie verschillende bedragen, afhankelijk van de gezinssituatie van de werknemer. Met uitzondering van het bedrag voor gezinshoofden zijn de aldus opnieuw vastgestelde bedragen lager dan het enkelvoudige bedrag voor 2014. Het plafond van het referentiesalaris is ook herzien en geüniformeerd. Als gevolg van deze hervorming daalde het gemiddelde aantal begunstigten tot 44.716 in 2015 (-12,5%), wat een besparing van ongeveer 50 miljoen EUR betekende.

Sindsdien zijn de uurtoeslagen voor alleenstaanden en samenwonenden weer in lijn gebracht met die voor gezinshoofden en hebben de welzijnsaanpassingen het mogelijk gemaakt om de bedragen te verhogen. Desondanks is de daling van het aantal gerechtigden, hoewel vertragend, nog steeds aan de gang.

Tot slot is de IGU sinds 2013 ook beschikbaar in de vorm van halve uitkeringen voor bepaalde vrijwillige deeltijdwerkers. Vanwege de zeer restrictieve voorwaarden waaronder deze wordt toegekend, blijft het gemiddelde aantal gerechtigden per jaar echter steeds onder de 450.

Graphique 1

Evolutie van het aantal fysieke eenheden deeltijds werkende uitkeringsgerechtigden (IGU vanaf 1993) voor 1982-2022 in verhouding tot de schommelingen van het bbp



Bron bbp : Federaal Planbureau

Profiel van de uitkeringsgerechtigden doorheen de tijd

De invoering van de IGU en de verschillende wijzigingen ervan doorheen de tijd, hebben een grote invloed gehad op het aantal en het profiel van de deeltijds werkende uitkeringsgerechtigden. De volgende profielkenmerken werden onderzocht: geslacht, leeftijd, gewest, gezinscategorie, nationaliteit, opleidingsniveau en activiteitssector.

Dit zijn de belangrijkste observaties.

GESLACHT: sinds het begin is een grote meerderheid van de deeltijds werkende uitkeringsgerechtigden een vrouw. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zij over de hele periode 1982-2022 meer dan 75% van de begunstigden uitmaken. Uit analyse blijkt echter dat vrouwen altijd meer dan mannen de impact ervaren van de aanscherping van de uitkeringsvoorwaarden, in de eerste plaats door de invoering van de IGU zelf: tussen 1990 en 1997 daalde het aantal vrouwelijke deeltijdwerkers met een uitkering van 169.112 tot 21.670, een daling van 87% (vergeleken met -82,5% voor mannen). Sinds 2015 stijgt het aandeel mannen langzaam. In 2021 bereikt het aandeel mannen zijn hoogste ratio van 24,7%, maar dit (net als in de jaren 1990) omwille van een sterkere daling bij de vrouwelijke uitkeringsgerechtigden (-11.000 tussen 2015 en 2021) dan bij de mannen (-2.600 in dezelfde periode).

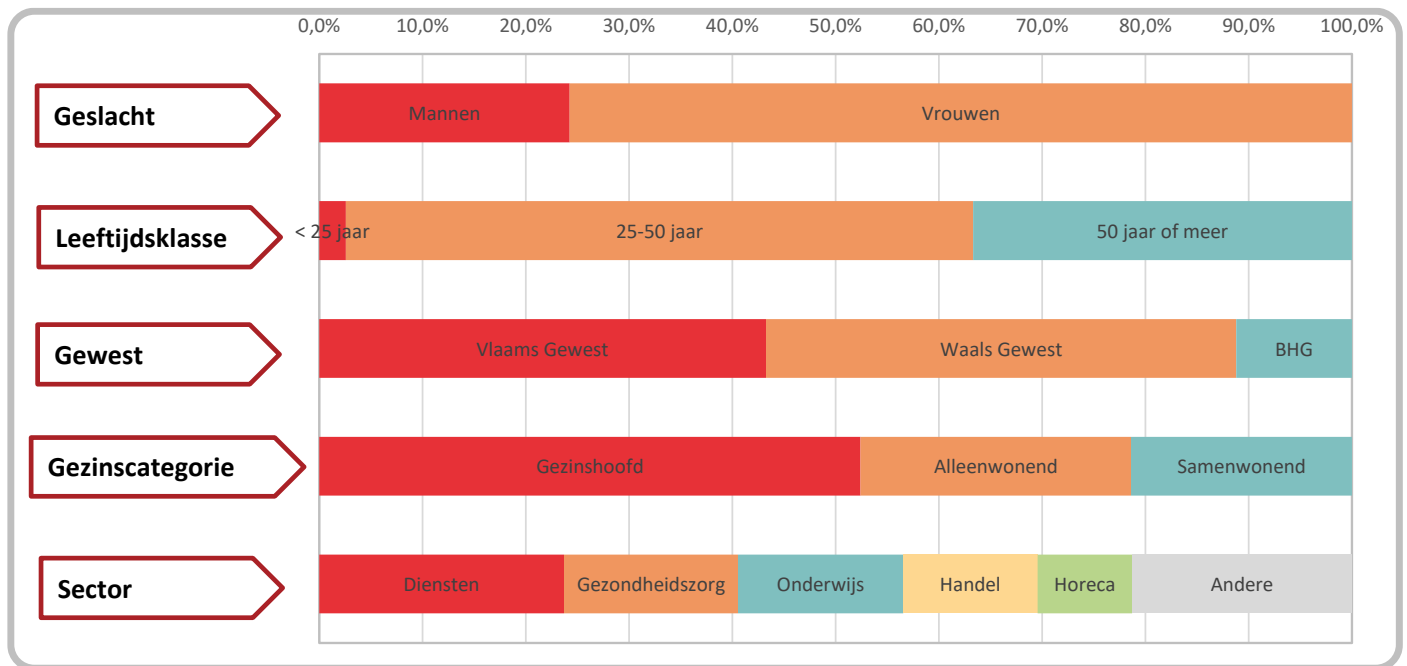
LEEFTIJD: jongeren onder de 25 jaar, die in 1984 meer dan 40% van de uitkeringsgerechtigden vertegenwoordigden, zijn nu vrijwel uit de populatie verdwenen. Oudere deeltijdwerkers zijn daarentegen gestegen van 3,6% in de jaren tachtig tot 38,7% in 2021. Voor jongeren is de daling zeer snel gegaan: vanaf het begin is de IGU berekend op basis van het bedrag van de theoretische werkloosheid; als dit bedrag laag is - wat meestal het geval is voor een werknemer aan het begin van zijn of haar loopbaan - is er weinig kans om een IGU te krijgen. De stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden boven de 50 jaar lijkt vooral het gevolg te zijn van het einde van de regeling voor vervroegde uittreding en de verhoging van de minimumleeftijd voor het SWT. Door deze opeenvolgende hervormingen zijn steeds meer oudere werknemers deeltijds gaan werken. Aangezien zij over het algemeen een langere loopbaan, een hoger referentiesalaris en vaak een groot aantal personen ten laste hebben, kunnen zij regelmatig rekenen op ondersteuning via een IGU.

GEWEST: in verhouding tot zijn bevolking is de IGU-benutting sinds zijn invoering het markantst in het Waals Gewest. Zeer weinig deeltijdse werknemers in het Vlaams Gewest voldeden aan de voorwaarden om de nieuwe uitkering te ontvangen, ongetwijfeld vanwege de hogere gemiddelde lonen. Een gedetailleerde analyse per werkloosheidsbureau brengt een zekere correlatie aan het licht tussen het werkloosheidspercentage van de verschillende entiteiten - hoog in Luik en Charleroi bijvoorbeeld en zeer laag in Leuven - en het aantal IGU-dossiers dat er wordt behandeld. Uit de studie blijkt ook dat het profiel van IGU-begunstigden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest sterk verschilt van dat in de andere gewesten, met in het bijzonder een iets hoger aantal mannen dan vrouwen (51%/49%). **GEZINSCATEGORIE:** dit is het kenmerk waarop de invoering van de IGU de grootste impact had. Vóór 1993 was 81% van de deeltijdwerkers met een aanvullende uitkering samenwonend zonder gezinslast. Bij de invoering van het nieuwe stelsel ging de toenmalige regering ervan uit dat een gezinshoofd meer behoeften had dan een samenwonende of een alleenstaande. Deze categorie bleef dus relatief onaangetaast bij de besparende maatregelen, en het evenwicht tussen de drie categorieën in het nieuwe systeem werd sterk omgegooid. Sinds 1996 vertegenwoordigen gezinshoofden tussen 52% en 63% van de uitkeringsgerechtigden, samenwonenden tussen 16% en 26% en alleenstaanden tussen 13% en 26%. Deze verhoudingen schommelen vooral door aanpassingen van de uurtoeslag, die soms gelijk liep voor de drie categorieën, soms verschillend.

ACTIVITEITENSECTOR: bijna alle IGU-begunstigden werken in de tertiaire sector. De sterkst vertegenwoordigde categorieën zijn: administratieve en ondersteunende diensten (waartoe de meeste uitzendkrachten behoren), gezondheidszorg en maatschappelijk werk, groot- en detailhandel, onderwijs en horeca.

De analyse van de overige kenmerken - **nationaliteit en opleidingsniveau** - leverde geen specifieke inzichten op.

Graphique 2
Verdeling van de IGU'ers volgens profielkenmerken in 2021



3 Deeltijdse werkers en de IGU

Wie heeft toegang tot de IGU?

Volgens het Federaal Planbureau werkten in België in 2021 1.156.000 mensen deeltijds. Dit komt overeen met 26,5% van de werkenden, meer bepaald 42,1% van de werkende vrouwen en 11,6% van de werkende mannen (Statbel). Deze cijfers omvatten alle vormen van deeltijds werk, inclusief thematisch verlof, tijdskrediet en loopbaanonderbreking. De minste reductie van de arbeidstijd in vergelijking met voltijds werk wordt hiervoor in rekening genomen. In België werkt ongeveer één deeltijdse werknemer op twee minstens 4/5. Ten slotte wil meer dan één deeltijdse werknemer op twee geen zwaardere werklust en zou 20% niet voltijds kunnen werken om gezondheidsredenen of omwille van de combinatie met een andere job of opleiding.

Deze cijfers zijn belangrijk voor de vraag wie toegang heeft tot IGU.

Om in aanmerking te komen voor de IGU, moet men eerst en vooral **ingeschreven zijn als voltijdse werkzoekende en hiervoor een aanvraag hebben ingediend bij de werkgever**. Deze voorwaarde alleen al sluit een toegang tot IGU uit voor ongeveer 70% van de deeltijdse werknemers, die ofwel niet voltijds willen werken ofwel niet in staat zijn om dit te doen.

Tweede voorwaarde: **de gemiddelde contractuele arbeidsduur van de aanvrager bedraagt niet meer dan 4/5 van een voltijdse werkweek**. In theorie kan een 4/5 werknemer nog steeds aanspraak maken op IGU. In de praktijk is het onwaarschijnlijk dat zo'n aanvraag in een uitkering resulteert, aangezien het ontvangen loon meestal hoger is dan de som van de werkloosheidsuitkering + forfaitaire toeslag.

Derde basisvoorwaarde: **het bruto maandloon voor de maand in kwestie mag niet hoger zijn dan het geïndeexeerde loonplafond** (1.954,99 EUR op 01.01.2023).

Ongeacht de berekeningsformule kunnen deze drie voorwaarden de grote meerderheid van deeltijdse werknemers niet omvatten. Een niet verwaarloosbaar deel van hen ontvangt echter via de RVA een onderbrekingsuitkering. In 2021 werden 212.600 uitkeringen per maand betaald aan deeltijdwerkers of gelijkgestelden: 31.075 in IGU en ongeveer 180.000 voor tijdskrediet (41%), thematisch verlof (40%) en gewone loopbaanonderbreking (19%).

Voor deeltijdse werknemers die aan de eerste drie voorwaarden voldoen, hangt het verkrijgen van een IGU nog af van een beslissende factor: de degressiefase (gekoppeld aan de gezinscategorie) waarop de theoretische werkloosheid wordt berekend. Om een IGU te verkrijgen, zullen de aanvragers met gezinslast en, in mindere mate, alleenstaande aanvragers in degressiviteitsperiode 1 of 2 terecht komen (langer of korter afhankelijk van hun arbeidsverleden), die garandeert dat voor sommigen 60% van hun vroegere inkomsten in aanmerking worden genomen en 55% voor anderen. De meeste samenwonenden zullen zich in periode 1 moeten bevinden en hun toegang tot de IGU zal in de tijd beperkt zijn. Bovendien zal het referentieloon voor de berekening van de werkloosheidsuitkering een meer solide basis voor IGU vormen als het dicht bij de loonplafonds ligt. Daarom maken de voorwaarden het voor ouderen met een meer consistente arbeidsgeschiedenis gemakkelijker om in het stelsel in te treden en het te behouden. Tot slot speelt ook de tewerkstelling een rol: het salaris moet relatief bescheiden zijn en het aantal gewerkte uren in balans met de genoemde criteria.

De bedragen van de IGU

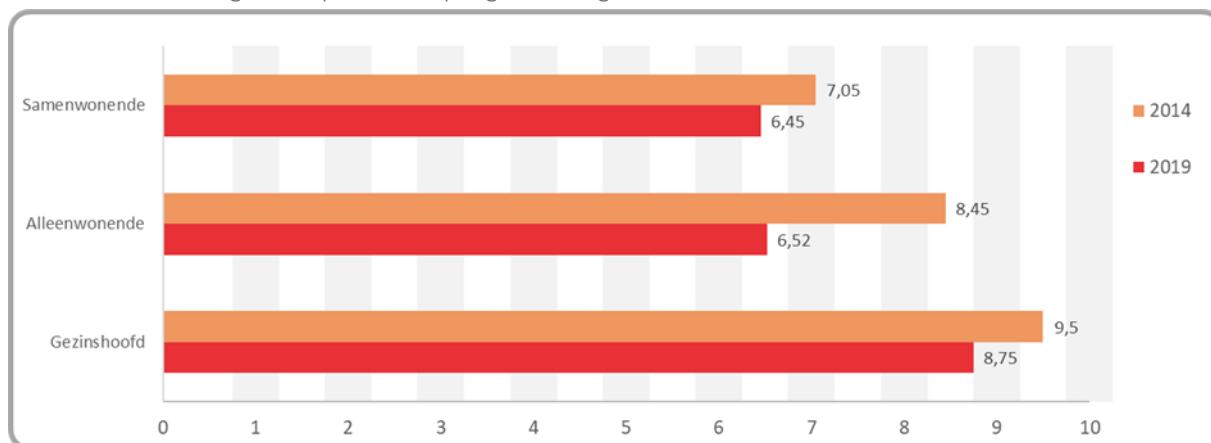
Gemiddeld ontvangen gerechtigden de inkomensgarantie-uitkering voor **69 dagen per jaar**. In 2021 is het **gemiddelde dagbedrag 51,43 EUR bruto**. Dit betekent dat een "gemiddelde" begunstigde ongeveer **3.200 EUR netto aan IGU per jaar** ontvangt, maar dit cijfer varieert sterk afhankelijk van het type begunstigde.

In 2021 ontvangt bijna 85% van de begunstigden een dagelijkse bruto IGU van tussen de 40 en 60 euro. Minder dan 8% ontvangt een dagelijkse toelage van minder dan 40 euro. Gezinshoofden ontvangen de hoogste uitkering (gem. 54,49 EUR in 2021), gevolgd door samenwonenden zonder gezinslast (gem. 48,88 EUR) en alleenstaanden (gem. 47,46 EUR). Er moet opgemerkt dat er een roerende voorheffing van 10,09% wordt afgetrokken van de IGU omdat die wordt opgeteld bij het beroepsinkomen.

Terwijl de dagbedragen van de IGU berekend voor elk van hen vrij dicht bij elkaar liggen, kan hetzelfde niet worden gezegd van de maandbedragen. Er zijn verschillen tussen de gezinscategorieën. Grafiek 3 laat zien dat in 2019, het laatste jaar voor de coronacrisis, een gezinshoofd gemiddeld bijna 9 uitkeringsdagen per maand ontving, terwijl alleenstaanden en samenwonenden zonder personen ten laste ongeveer 6,5 uitkeringsdagen per maand ontvingen. Aan de hand van deze cijfers kunnen we de gemiddelde werklast reconstrueren die nodig is om toegang te krijgen tot de uitkering. Daaruit valt af te leiden dat een gezinshoofd gemiddeld 2/3 werkt om de IGU te ontvangen, terwijl alleenstaanden en samenwonenden 3/4 moeten werken. De grafiek toont aan dat de situatie in 2014 evenwichtiger was.

Graphique 3

Gemiddeld aantal dagen IGU per maand per gezinscategorie in 2014 en 2019



De coronacrisis had een impact op de uitkeringsniveaus, met name als gevolg van de bevrozing van de degressiviteit. Niettemin kunnen de gemiddelde jaarbedragen in 2021 voor rechthebbenden worden geschat op:

- 3.495 EUR voor gezinshoofden
- 2.095 EUR voor alleenwonenden
- 1.525 EUR voor samenwonenden zonder gezinslast.

Uit de studie bleek ook dat een vrouwelijke deeltijdse werknemer gemiddeld 1,10 EUR (2,1%) minder IGU per dag ontving dan een man, een verschil dat kan oplopen tot 10% voor vrouwelijke samenwonenden in het Vlaams en Waals Gewest.

Het ritme van de IGU

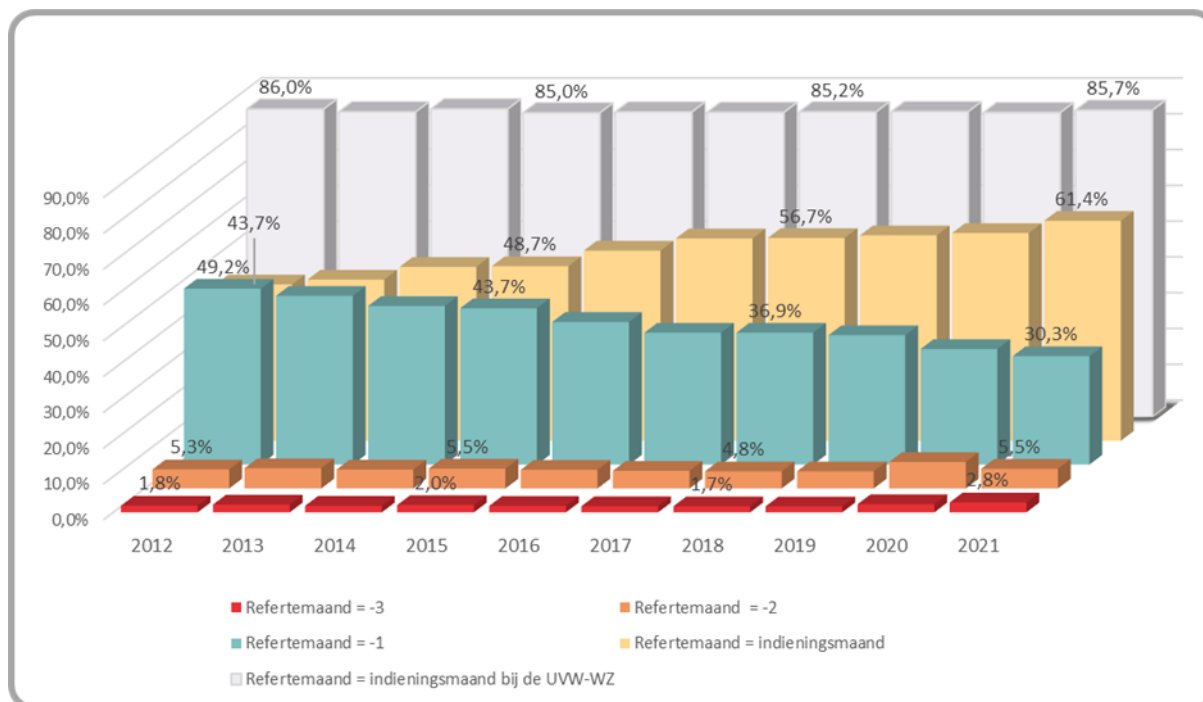
In het kader van de analyse kwam een specifieke eigenschap van de IGU t.o.v. andere werkloosheidsstelsels aan het licht: een vrij groot tijdsverschil tussen de referte- en de indieningsmaanden.

Een gedetailleerd overzicht van dit tijdsverschil staat in grafiek 4, die de evolutie van de verschillen tussen de indienings- en refertemaanden weergeeft en vergelijkt met de situatie van een uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekende. Hieruit blijkt dat het tijdsverschil in de loop der jaren kleiner is geworden, maar nog steeds betrekking heeft op 38,6% van de betalingen in 2021.

Hiervoor zijn ten minste twee redenen. De eerste is van procedurele aard: om de IGU te verkrijgen, moeten elke maand twee volledig ingevulde formulieren worden ingediend, één door de werknemer en één door de werkgever. Zelfs langs elektronische weg komt het nog vaak voor dat deze twee documenten, die essentieel zijn voor de berekening, niet op tijd worden teruggestuurd zodat ze onmiddellijk kunnen worden gepost, of dat er discrepanties tussen beide documenten bestaan. Dit leidt soms tot aanzienlijke vertragingen en kan de begunstigde in een onzekere positie brengen. De tweede reden heeft te maken met het gedrag van de aanvrager zelf: de IGU is een aanvullende uitkering, die voor sommige begunstigten van minder vitaal belang is dan een volledige werkloosheidsuitkering; het is niet ongewoon dat een werknemer meerdere maanden in dezelfde aanvraag combineert, wat uiteraard leidt tot een vertraging tussen de maand van indiening en de referentiemaand.

Graphique 4

Verhouding tussen referte- en indieningsmaand voor IGU in 2012 - 2021



Uitstroom uit de IGU

Veel uitkeringen hebben een dubbele of driedubbele bestaansreden: een aanvaardbare levensstandaard garanderen, beschermen tegen armoede en dienen als een opstap of ondersteuning naar een voltijdse job. Deze doelstellingen zijn uiteraard van toepassing op IGU. Door het percentage en de kwaliteit van de uitstroom uit dit stelsel te analyseren, krijgen we dus een relevante indicator voor de doeltreffendheid ervan.

Er zijn twee hoofdcategorieën van uitstroom

- 'interne' uitstroom, d.w.z. uitstroom naar een ander RVA-stelsel (volledige of tijdelijke werkloosheid, tijdskrediet, enz.)
- externe uitstroom, waaronder arbeid in loondienst, zelfstandige arbeid, pensioen, ziekte of invaliditeit en overlijden.

De uitstroom voor 2019 werd hierbij geselecteerd omdat ze betrekking heeft op het laatste jaar dat niet werd beïnvloed door de coronacrisis. Dat jaar werden 61.404 uittredingen uit de IGU geteld, d.w.z. gemiddeld ongeveer één uittreding per individu in het stelsel.

Voor evaluatiedoeleinden werd een "kwaliteitsindex" voorgesteld door de verschillende soorten uittredingen een cijfer te geven, positief of negatief, afhankelijk van de aard van de socio-economische verschuiving.

De uitstroom naar werk, in loondienst of als zelfstandige, krijgt logischerwijs de hoogste waardering (+3).

Net daaronder staat "geactiveerd" werk, d.w.z. werk waarvoor een interventie bestaat die door de uitbetalingsinstellingen gekend is (+2).

Wettelijke, periodieke of tijdelijke uitstromen, zoals verlof, opleiding, niet-vergoede perioden in het onderwijs, kinderopvang, pensioenen, maar ook tijdelijke werkloosheid, worden als neutraal beschreven (+1).

Uitstroom wegens ziekte of arbeidsongeschiktheid wordt gewaardeerd met (-1) en alle vormen van uitstroom naar volledige werkloosheid worden gewaardeerd met (-2).

Hoewel dit scoresysteem tot op zekere hoogte arbitrair is, maakt het een indicatieve analyse van de IGU van de laatste tien jaar en vergelijkingen op basis van verschillende criteria mogelijk.

Een vrij groot aandeel van de uitstroom leidt tot een onbekende socio-economische positie. Deze 'verdwijningen' uit de tellers zijn normaal en komen in de meeste gevallen overeen met verlies van rechten, vaak tijdelijk, die niet vergezeld gaan van enig administratief spoor. Over het algemeen zijn de belangrijkste gegevens bekend en maken ze een betrouwbare analyse mogelijk.

Met uitzondering van de verdeling volgens activiteitssectoren vertonen alle verdelingen volgens profielkenmerk een vrij gelijkaardige outputkwaliteitscurve over de beschouwde tien jaar (2012-2021): een relatief matige kwaliteit in 2012 en 2013, die verbetert in 2014 en vrij hoog blijft van 2015 tot 2019, gevolgd door een dip die rechtstreeks verband houdt met de gezondheidscrisis in 2020 en een snel herstel in 2021.

Tableau 1

Verdeling en kwaliteitsindex voor de uitstroomtypes van IGU per profielkenmerk in 2019

Geslacht		Aantal uitstromen	Uitstroom naar werk (3)	Uitstroom naar "geactiveerd" werk (2)	Vrijstellingen , verloven, pensioenen ... (1)	Uitstroom naar ziekte of ongeschiktheid (-1)	Uitstroom naar volledige werkloosheid (-2)	Uitstroom naar onbekend (0)	Kwaliteit van de uitstroom
Mannen		16250	21,3%	5,5%	5,2%	3,3%	25,8%	38,8%	0,41
Vrouwen		45154	19,5%	6,6%	7,1%	7,1%	15,9%	43,8%	0,71
Leeftijd									
< 25 jaar		3174	28,5%	14,2%	3,5%	3,4%	21,3%	29,1%	1,01
25 - 49 jaar		41443	21,8%	6,2%	5,4%	5,7%	19,3%	41,8%	0,67
50 jaar en meer		16787	14,1%	5,2%	10,1%	7,7%	16,2%	46,7%	0,42
Gewest									
Vlaams Gewest		25340	23,0%	1,5%	6,7%	7,2%	14,4%	47,1%	0,81
Waals Gewest		29381	17,9%	10,4%	6,8%	5,7%	20,6%	38,6%	0,56
Brussels H. Gewest		6683	18,2%	6,4%	5,0%	3,4%	25,5%	41,5%	0,31
Gezinscategorie									
Gezinshoofd		26508	13,5%	7,4%	7,0%	8,3%	22,3%	41,6%	0,15
Samenwonend		18876	30,1%	3,7%	6,0%	3,5%	12,4%	44,3%	1,33
Alleenwonend		16019	18,1%	7,7%	6,5%	5,8%	19,6%	42,4%	0,52
Activiteitssector									
Bouw		642	14,8%	6,7%	4,4%	5,6%	22,3%	46,3%	0,22
Industrie		1031	15,6%	6,1%	3,4%	5,4%	25,0%	44,4%	0,13
Administratieve en ondersteunende diensten		13075	19,0%	10,1%	2,9%	9,1%	16,9%	42,0%	0,59
Vrije beroepen en wetenschappelijke en technische activ.		655	20,6%	4,3%	4,7%	6,0%	17,6%	46,9%	0,64
Kunst, amusement en recreatie		948	25,4%	2,8%	3,3%	4,2%	20,8%	43,5%	0,70
Overige diensten		1671	19,0%	8,4%	3,3%	5,1%	19,3%	44,9%	0,61
Handel; herstelling van voertuigen enz.		7557	16,4%	6,8%	2,9%	4,3%	20,0%	49,7%	0,42
Onderwijs		8097	37,4%	0,9%	15,8%	2,7%	12,2%	31,1%	1,49
maaltijden		6059	18,3%	6,7%	2,8%	4,4%	29,4%	38,4%	0,13
Menselijke gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverl.		10194	16,7%	9,7%	4,0%	7,9%	12,4%	49,4%	0,80
Vervoer en opslag		2260	17,5%	3,1%	4,0%	3,7%	33,3%	38,4%	-0,12
Onbekend		7834	14,8%	1,8%	15,9%	6,5%	20,3%	40,5%	0,28
Andere (< 500 uitstromen)		1381							
Gem. kwaliteitsindex 2019 :									0,63

Volgens kenmerk kunnen we het volgende observeren: Wat **geslacht** betreft, stromen mannen vaker uit naar werkloosheid dan vrouwen. Omgekeerd zijn vrouwen vatbaarder voor arbeidsongeschiktheid en gaan vaker naar voltijds werk via activeringsprogramma's.

Wat **leeftijd** betreft, ervaren IGU'ers onder de 25 jaar een onstabiel parcours met aanzienlijke aantallen uitstromen naar werk maar ook naar werkloosheid. Deeltijdwerkers ouder dan 50 jaar hebben een hoog uitstroombestand voor vrijstellingen of pensioenen, maar ook voor arbeidsongeschiktheid.

Per **gewest** behaalt het Vlaamse Gewest de beste index. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kampt met een grotere uitstroom naar werkloosheid.

De benadering per **gezinscategorie** toont grote verschillen: de gezinshoofden hebben een zeer laag uitstroombestand naar werk (13,5%) en een hoog uitstroombestand naar arbeidsongeschiktheid (8,3%) in tegenstelling tot samenwonenden (30,1% naar werk en 3,5% naar arbeidsongeschiktheid). Alleenwonenden vallen tussen die twee in.

De benadering per **sector** laat ook een groot onderscheid zien. Hieruit blijkt dat de sectoren onderwijs en gezondheidszorg een zeer goede uitstroombestand hebben, in tegenstelling tot bepaalde sectoren, met name de transport- en de horecasector. Dit zijn ook de sectoren die het meest worden beïnvloed door cyclische schommelingen in de uitstroom uit IGU.

Door de resultaten met elkaar te vergelijken en bepaalde typegevallen maand per maand te analyseren, is het mogelijk om situaties te becijferen die intuïtief bekend zijn of waarmee degenen die op het terrein werken te maken krijgen: de instabiliteit van de loopbaan van jonge werknemers en die van werknemers in de meest kwetsbare sectoren, zoals de horeca, waar deeltijdwerk vaak gepaard gaat met tijdelijke contracten (Quintelier, 2019).

Tot slot toonde het onderzoek aan dat er een belangrijke nuance moet worden gemaakt met betrekking tot

'uitstroom naar werk'. In feite zijn er vele manieren om het IGU-systeem te verlaten om voltijds werknemer te worden en de meest frequente is de opschorting, vaak tijdelijk, van de toegang tot de uitkering gekoppeld aan een eenmalig overschot aan gewerkte uren of een verandering in de degressiviteitsfase, bijvoorbeeld. En dus, terwijl de uittredingen naar werkloosheid, andere soorten uitkeringen of geactiveerd werk ongetwijfeld geïdentificeerd worden, omvat het veld van de uittredingen naar werk dat gelijkgesteld wordt aan voltijds werk een aanzienlijk aantal gevallen die geen verband houden met een gunstige verandering in de situatie van de werknemer.

4

De RVA en de IGU

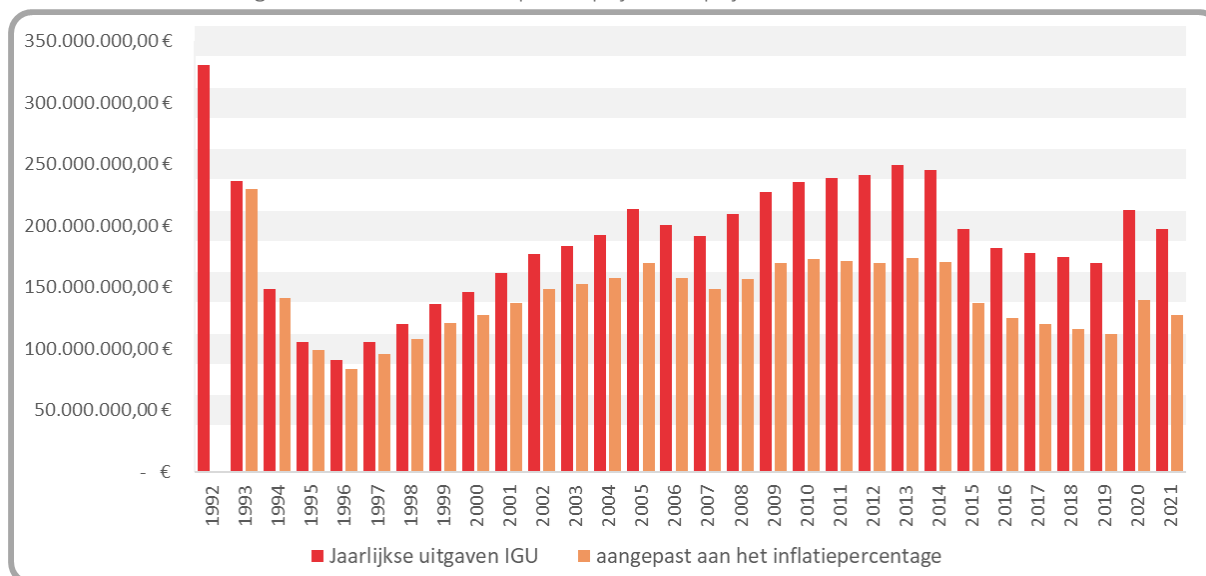
De uitgaven voor IGU

Net voor de invoering van het IGU-stelsel bedroegen de uitgaven voor onvrijwillige deeltijdwerkers 13 miljard BEF (322 miljoen EUR). Vijf jaar later waren deze jaarlijkse uitgaven gedaald tot 3,67 miljard BEF. De besparingen die de hervorming opleverde, werden geschat op 52,4 miljard BEF over zes jaar, of meer dan 1,25 miljard euro! Nadat het systeem zich had gestabiliseerd, steeg het budget opnieuw in lijn met de toename van het aantal begunstigden, om vervolgens weer te dalen als gevolg van de maatregelen die vanaf januari 2015 werden toegepast. De stijging in 2021-2022 houdt verband met de bevrozing van de degressiviteit tijdens de coronacrisis.

Het IGU-budget vertegenwoordigt nu ongeveer 3,3% van de sociale uitgaven van de ONEM (tijdelijke werkloosheid niet meegerekend). Het lijkt geen twijfel dat de invoering van het IGU-stelsel en de aanpassingen ervan in de loop der tijd aanzienlijke besparingen hebben opgeleverd.

Graphique 5

Evolutie van de IGU-uitgaven in 1992-2021 in lopende prijzen en prijzen van 1992



Een complexe materie op alle niveaus

Om het hoofd te bieden aan de toegenomen complexiteit als gevolg van de nieuwe maatregelen, ontwikkelde de RVA in 2005 een geautomatiseerde berekeningsmodule die toegankelijk is voor professionele gebruikers. De module is in de loop der jaren aangepast aan de veranderingen in de regelgeving en is onmisbaar geworden voor het toekenningsproces, de berekening van de uitkering zelf en het verificatieproces. De berekening omvat tot zestig geautomatiseerde handelingen.

Niettegenstaande de relatieve eenvoud van de basisregel voor de berekening, wordt de IGU complex doordat het de regels die van toepassing zijn op volledig werklozen, in het bijzonder met betrekking tot de degressiviteit, combineert met de regels met betrekking tot het arbeidsrecht EN alle richtlijnen die er specifiek voor zijn. Voor de ambtenaren die het stelsel willen evalueren of toelichten aan het publiek, vereist het gedetailleerde kennis van alle aspecten en regelmatig bijschaving.

Bovendien zijn werkgevers en werknemers vatbaar voor fouten bij het invoeren van gegevens. Twee of meer betrekkingen in dezelfde maand, adreswijzigingen of wijzigingen in de gezinssituatie in de loop van de maand zijn allemaal factoren die bepaalde dossiers op elk niveau moeilijk te ontwarren kunnen maken. Getuigenissen en concrete voorbeelden van mensen in de frontoffice en medewerkers die instaan voor de verificatie tonen aan dat het aandeel manuren besteed aan IGU in het totaal aantal manuren groter is dan het budgettaire gewicht van de IGU in de sociale uitgaven.

5

Evaluatie

De IGU als sociaal vangnet

De IGU lijkt sinds zijn ontstaan nooit onderwerp te zijn geweest van een breed publiek debat. De laatste jaren zijn sommige armoedeorganisaties en sociaalwetenschappelijke onderzoekers echter wel van mening dat deeltijds werk in België onvoldoende wordt ondersteund om de sociale bescherming van werknemers te garanderen.

Eind 2021 bereikte het plafond van het bruto maandloon voor een deeltijdse werknemer om aanspraak te kunnen maken op de IGU, niet de armoederempel voor een eenoudergezin met één kind. Hoewel de IGU gericht is aan werknemers en niet aan volledig werklozen, is het onderhevig aan een paradox: de doelstelling is een (fatsoenlijk) inkomen te garanderen, maar daarbij kunnen niet de vastgestelde referentieplafonds worden overschreden, noch 90% van het ontvangen voltijds equivalent salaris zonder een potentiële werkgelegenheidsval te creëren. Door het verlies van het recht op de IGU bevinden een aantal werknemers zich in situaties waarin ze een beroep moeten doen op andere sociale bijstandsregelingen waar ze recht op hebben vanwege hun positie ten opzichte van de armoederempel: indien het OCMW het van de RVA overneemt, is een deel van de opdracht als sociaal vangnet niet behaald.

Omdat het IGU-stelsel gebaseerd is op dat van de werkloosheid, berekend op basis van een referentiesalaris, vertalen zich hierin onvermijdelijk ook de *de facto* ongelijkheden op de arbeidsmarkt, met name de loonkloof volgens geslacht.

Een ander aspect van het systeem is de verplichting om een voltijdse baan te zoeken. We moeten erkennen dat werknemers niet gelijk zijn als het gaat om het zoeken naar werk, zoals blijkt uit het enorme verschil in de uitstroombalans tussen een gezinshoofd en een samenwonende zonder gezinslast. Zelfs als de wens om meer te werken er is, is de mogelijkheid er niet noodzakelijkerwijs. De mogelijkheid om het recht op de IGU te verliezen wordt op dit punt dan ook gevoeliger.

Tot slot is de complexiteit van de IGU, zowel wat betreft de berekening als de regels en voorwaarden voor toegang, voor de werknemers ongetwijfeld een drempel die regelmatig leidt tot non take-up. In ons land wordt het niet-gebruik van een stelsel als IGU geschat op gemiddeld 30%, veel hoger dan de cijfers voor bv. uitkeringsfraude.

Werkgelegenheids- of werkloosheidsval?

In zijn beginjaren werd de IGU door de RVA als activeringsmaatregel beschouwd, maar dan niet omdat het ook gericht was op werknemers die nooit helemaal werkloos geworden waren.

Het is ook geen werkgelegenheidsval. De bijhorende beperkingen maken het niet tot een 'toevluchtsoord' waarbinnen men eventueel een vorm van comfort zou kunnen zoeken.

Daartegenover staat dat de beperkte kansen om tot dit stelsel toe te treden een drempel kunnen vormen om een deeltijdse job te aanvaarden. Dit is dan ook een mogelijke werkloosheidsval: vooral voor alleenstaande ouders met kinderen ten laste is de balans tussen uitgaven en inkomsten, zelfs met de IGU, niet altijd gunstig naarmate de sociale faciliteiten verdwijnen.

Op dit moment is de IGU geen stimulans om deeltijds te werken; het is een stimulans om voltijds te werken en zo snel mogelijk de status van deeltijdse werknemer te verlaten, een mandaat dat soms haaks staat op de mogelijkheden van de meest achtergestelde milieus en sectoren.

Deeltijdse arbeid en uitkeringen in de buurlanden

We krijgen een ruimer perspectief wanneer we ook een blik werpen op de bestaande praktijken in onze buurlanden.

Frankrijk past een stelsel toe dat min of meer vergelijkbaar is met de IGU: het ARE toegepast op deeltijds werk. Deze uitkering wordt per dag berekend op basis van het loon. Er wordt weinig rekening gehouden met gezinscategorie.

Duitsland heeft geen equivalent van de IGU en ondersteunt zijn deeltijdwerkers alleen in tijden van crisis.

Als Europese 'koplopers' op het vlak van deeltijdwerk is Nederland bijzonder interessant. Hun stelsel maakt geen onderscheid tussen voltijds en deeltijds werken. Afhankelijk van het inkomen ontvangt men deze of gene uitkering met een bepaald bedrag: een zorgtoeslag, een huurtoeslag

en vooral een bijstandsuitkering, door de overheid omschreven als een vangnet voor mensen met een laag inkomen. Dit systeem lijkt goed te werken: Nederland heeft minder werkloosheid, een hogere gemiddelde levensstandaard en een van de hoogste niveaus van sociale bescherming ter wereld. In ons geval zou dit model tot inspiratie kunnen dienen.

6

Conclusie

Een oppervlakkige analyse van de IGU toont in eerste instantie positieve resultaten: de uitgebreide sociale uitgaven die door het voorgaande systeem werd gegenereerd in de jaren '80 en '90, zijn ingedamd. Deeltijdwerk is gestaag blijven toenemen op de arbeidsmarkt en lijkt niet te zijn ingeperkt door de oorspronkelijke hervorming of door latere maatregelen. Tegenover zijn voorganger creëert de IGU in principe een grotere stimulans om meer uren te werken teneinde een werkloosheidsval te proberen vermijden. Hoewel de toegang tot de IGU via diverse maatregelen werd beperkt, zijn bovendien aanpassingen toegepast voor vooral de meest kwetsbare werknemers in verhouding tot hun behoeften. Niettemin dekt de IGU sinds de laatste aanpassingen gemiddeld slechts 29.000 werknemers, wat weinig lijkt in verhouding tot de rol van de IGU op het gebied van sociale bescherming. Dit aantal moet echter mee worden gezien in de context van de ca. 180.000 werknemers die ervoor kiezen om hun werktijd te verminderen via een van de formules van tijdskrediet of thematisch verlof.

Bovendien is de IGU een nuancerijke uitkering binnen een zeer complex systeem. Momenteel kunnen kleine wijzigingen, ongeacht de onderbouwing, bijna alleen verder bijdragen tot de complexiteit, met het risico dat het reeds vastgestelde fenomeen van non take-up aanscherpt. Analyses van de mogelijkheden tot aanpassingen die gebeurd zijn in het kader van reële of voorgestelde reglementaire wijzigingen (veelal met het oog op het verhogen van de stimulans tot uitgebreider tewerkstelling), beginnen bijgevolg de aandacht te verleggen van het relatief kleine IGU-stelsel naar pistes tot hervorming van het statuut van deeltijds werk met behoud van rechten, waarvan een grote meerderheid op dit moment geen IGU ontvangt.

Nu het gezinsmodel van de jaren '80 is uitgesplitst in een groot aantal mogelijke (her)samenstellingen en rekening houdend met de mogelijkheden voor werknemers om met socialezekerheidssteun de werklast te verminderen, kunnen er vragen rijzen over de mate waarin IGU zich tot de juiste doelgroep blijft richten. De reeds bestaande afwijkingen in bijvoorbeeld de tijdelijke werkloosheid of in flexi-jobs via de paritaire comités, die erop gericht zijn rekening te houden met de specifieke kenmerken van bepaalde sectoren en gezinsprofielen (zoals eenoudergezinnen) kunnen tot inspiratie dienen om de IGU te blijven afstemmen tegenover zijn sociale doelstellingen. Bovendien toont het succes van het Nederlandse model een mogelijke visie op een integraal andere blik op de benadering van deeltijdwerkers, inclusief vrijwillig deeltijds werkenden. Daarnaast zou een vereenvoudigde aanvraagprocedure het contact met alle uitkeringsgerechtigden ook reeds kunnen versterken.

Votquenne, S. (2023). *30 jaar IGU (inkomensgarantie-uitkering) - Analyse, balans en vooruitzichten*. Studie RVA, Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

Geraadpleegde werken:

- [1] BABILAS L. (2009). *Individualisering van rechten in de werkloosheidsverzekering*, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, Brussel, 2de trimester 2009.
- [2] CEPAG (2006). *Pièges à l'emploi ou Pièges au chômage et à la précarité ?* [Werkgelegenheidsval of werkloosheidsval en armoedeval?], CEPAG asbl, Jambes.
- [3] DEUMER J. (2011). *Les droits et obligations du travailleur à temps partiel en matière de chômage*, [De rechten en plichten van deeltijdse werknemers rond werkloosheid] in 'La réglementation du chômage : 20 ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991' [De werkloosheidsreglementering: 20 jaar toepassing van het koninklijk besluit van 25 november 1991] (J-F. NEVEN en S. GILSON Coord.), Waterloo, p359.
- [4] MARX I. (2019). *Krachtlijnen voor meer werk én minder armoede: sociale bescherming in tijden van arbeidsdiversiteit*, Itinera paper, 2019/7, 10.
- [5] MAZET P. (2017). *Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques* [Analyse van de non take-up van rechten: een evaluatietool van overheidsbeleid], in 'Pauvreté et ineffectivité des droits, non-recours aux droits' [Armoede en inefficiëntie van rechten, non take-up van rechten], Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Brussel, blz. 37-53.
- [6] Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad (2015) *Vrouwen, bestaansonzekerheid en armoede in het Brussels Gewest*, Brussels armoederapport, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, Brussel.
- [7] RIZIV – Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (2017). *Ziekteverzuim in de periode van primaire arbeidsongeschiktheid: Analyse en verklarende factoren. Periode 2011-2016*. Nota BU 2017/55, Brussel: Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering.
- [8] RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. *De RVA in ...* Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, 1982-2021
- [9] RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2000). *Financiële werkgelegenheidsvallen*, studie RVA, Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [10] RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2001). *De statuten deeltijdse arbeid in de werkloosheidsverzekering*, studie RVA, Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [11] RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2018, 2019 en 2021). *De beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen*.
- [12] RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2019). *Spotlight - tijdscrediet en loopbaanonderbreking: evolutie volgens geslacht*, studie RVA, Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [13] RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2019). *Spotlight - thematische verlopen en tijdscrediet met motief: verdeling volgens geslacht*, studie RVA, Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [14] RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2021). *Langetermijnevolutie van de RVA-uitkeringen: 100 jaar data - 1921-2020*, studie RVA, Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [15] RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2021). *Spotlight - Dynamische statistieken van de werkloosheid: trends en overzicht van de methodologieën*, studie RVA, Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [16] RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2022). *10 jaar na de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen*, studie RVA, Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [17] QUINTELIER E (2019). *Wie heeft tijdelijk werk? Een studie naar het profiel en de evolutie van loontrekken met tijdelijk werk (1999-2018)*, STATBEL, Brussel.
- [18] REMOUCHAMPS S. (2017). *La (non) prise en compte du travail à temps partiel par la sécurité sociale* [Deeltijdse arbeid wel of niet in rekening gebracht voor de sociale zekerheid], in 'Questions transversales en matière de sécurité sociale' [Transversale kwesties inzake sociale zekerheid] (D. DUMONT Coord.), ULB, Brussel, 99-153.
- [19] TOLLET R. en VANDEWALLE J. (1989). *De deeltijdse arbeid in België 1983-1987*, Planning Paper, Federaal Planbureau, Brussel.

'Executive summary: 30 jaar IGU
(inkomensgarantie-uitkering),
analyse, balans en vooruitzichten'
is een RVA-studie uitgegeven
door de RVA:
Keizerslaan 7
1000 Brussel
Tel. 02 515 44 35

Auteur:
Sébastien Votquenne

Hoofredacteur:
Michiel Segaert.

Verantwoordelijke uitgever:
Dr Jean-Marc Vandenberghe

Verantwoordelijke publicatie:
Hugo Boonaert,
Janick Pirard.

Bijzondere dank aan:

Nathalie Nuyts,
Michiel Segaert,
Hilde Geeraers,
Leen Vranckx,
Janick Pirard,
Sandra Chaussée,
Bernard Reghem,
Jérôme Sacré,
Marion Englert (GGC),
Laurence Noël (GGC),
en de Taaldienst

Hebben ook meegewerkt aan
deze studie:

Brendan Verdonck,
David Sauwens,
Sébastien Malevez,
Jochen Vandekerckhove,
Jonathan Godfroid,
Georges Martens,
Béatrice Depas,
Carline Saucez,
Marie-Paule Vandendeurpel,
Martine Vereeken,
Françoise Cassiman.

Vormgeving:
Grafische dienst - directie Com-
municatie

Drukwerk:
dienst Drukkerij - directie Com-
municatie

De gedeeltelijke of volledige over-
name van de teksten is slechts
toegestaan met de schriftelijke
toestemming van de uitgever.

ISSN 2952-8259 (print)
ISSN 2952-8267 (online)