



30 jaar IGU

(inkomensgarantie-uitkering)

Analyse, balans en vooruitzichten

'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

Hoofdredacteur:
Michiel Segaert.

Verantwoordelijke uitgever:
Dr Jean-Marc Vandenberg

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 Vandekerkhove,
Jonathan Godfroid,
Georges Martens,
Béatrice Depas,
Carline Saucez,
Marie-Paule Vandendeurpel,
Martine Vereeken,
Françoise Cassiman.

Vormgeving:
Grafische dienst - directie Communicatie

Drukwerk:
dienst Drukkerij - directie Communicatie

De gedeeltelijke of volledige overname van de teksten is slechts toegestaan met de schriftelijke toestemming van de uitgever.

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

Inhoudstafel



Inleiding	7
1 Historiek	9
1.1 1982-1992: het ontstaan van de IGU	9
1.2 1993-1995: inwerkingtreding van de IGU	11
1.3 1996-2004: de forfaitjaren	12
1.4 2005-2014: grotere complexiteit en digitalisering	13
1.5 2015-2021: austeriteit	15
1.6 De historiek in beeld	17
2 Profiel van de uitkeringstrekkers en evolutie	21
2.1 De uitkeringen voor deeltijdse werknemers tegenover de andere uitkeringsvormen	22
2.2 De uitkeringstrekkers per geslacht	22
2.3 De uitkeringstrekkers per leeftijdscategorie	24
2.4 De uitkeringstrekkers per gewest	25
2.5 De uitkeringstrekkers per gezinscategorie	29
2.6 De uitkeringstrekkers per nationaliteit	30
2.7 De uitkeringstrekkers per opleidingsniveau	32
2.8 De uitkeringstrekkers per activiteitssector	32
2.9 Vrijwillig deeltijdse werknemers met een IGU	35
2.10 2022 en het nieuwe statuut van de kunstwerker	36
2.11 IGU'ers eind 2021	37
3 Deeltijds werk en de IGU	39
3.1 Deeltijds werk in België	39
3.2 Fysieke eenheden vs. verschillende personen	40
3.3 Wie heeft toegang tot de IGU?	42
3.4 Belang van de IGU voor de uitkeringstrekkers	46
3.5 Het ritme van de IGU	51
3.6 Uitstroom uit de IGU	54
3.6.1 Algemeen overzicht en evaluatiemethode	54
3.6.2 Uitstroom naar een 'onbekende' positie	56

3.6.3	<i>Evolutie van de kwaliteit van de uitstroom per profielkenmerk</i>	56
3.6.4	<i>De kwaliteit van de uitstroom per geslacht</i>	59
3.6.5	<i>De kwaliteit van de uitstroom per leeftijdscategorie</i>	60
3.6.6	<i>De kwaliteit van de uitstroom per gewest</i>	61
3.6.7	<i>De kwaliteit van de uitstroom per gezinscategorie</i>	61
3.6.8	<i>De kwaliteit van de uitstroom per activiteitensector</i>	62
3.6.9	<i>Transversaal overzicht</i>	63
3.6.10	<i>Uitstroom vs. terugkeer</i>	65
3.6.11	<i>Een andere blik op de uitstroom naar werk</i>	68
4	De RVA en de IGU	69
4.1	De uitgaven voor de IGU	69
4.2	Berekeningsmodule	70
4.3	Een complexe materie op alle niveaus	72
5	Evaluatie	73
5.1	De IGU als sociaal vangnet	73
5.1.1	<i>De IGU en de armoededrempel</i>	73
5.1.2	<i>Overnemen van bestaande ongelijkheden</i>	74
5.1.3	<i>Een andere blik op deeltijds werken</i>	75
5.1.4	<i>Complexiteit en non take-up</i>	75
5.2	Activering, werkgelegenheids- of werkloosheidsvallen?	76
5.3	Stelsels voor deeltijds werkenden in de buurlanden	77
6	Conclusie	79
6.1	12 punten om te onthouden	79
6.2	Wat zijn de vooruitzichten voor de IGU?	80
6.2.1	<i>De resultaten ten opzichte van het vorige systeem</i>	80
6.2.2	<i>Een haast onvermijdelijke complexiteit</i>	81
6.2.3	<i>De beschouwing van deeltijdse arbeid</i>	81
6.3	Naar transversalere data	82
7	Bibliografie	83
8	Lijst tabellen en grafieken	85

Inleiding



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. Vanaf 1982 en tot dan konden 'onvrijwillig deeltijdse werknemers' aanvullende uitkeringen ontvangen afhankelijk van hun recht op werkloosheid, volgens een redelijk eenvoudige procedure waarbij verschillende criteria buiten beschouwing werden gelaten. De IGU-hervorming werd voorgesteld als een aanpassing met sociale doeleinden, maar was ook (en misschien bovenal) een besparingsmaatregel afkomstig van de toenmalige federale regering in een periode van zware recessie.

30 jaar later is het IGU-stelsel nog altijd van toepassing. Het systeem is mettertijd verfijnd, complexer geworden en uiteindelijk ook verstrengd. Momenteel vertegenwoordigt het nog maar een klein percentage van alle deeltijdse werknemers actief op de arbeidsmarkt en was het in 2021 goed voor 4% van het budget voor sociale prestaties van de RVA (buiten tijdelijke werkloosheid).

Bij de RVA werd de IGU tijdens haar eerste jaren (1993-1998) geanalyseerd in het kader van een werk rond 'de deeltijdse statuten in de werkloosheidsverzekering' (RVA, 2001). Sindsdien wordt de evolutie van de IGU elk jaar besproken in het jaarverslag van de instelling. Een onderdeel van de studie 'Langetermijnevolutie van de RVA-uitkeringen: 100 jaar data' geeft een eerste overzicht van de IGU doorheen de tijd (RVA, 2021). Voor haar 30ste verjaardag verdiende de IGU evenwel een diepgaand analyse- en synthesesewerk.

In deze studie en na een gedetailleerde historiek gekoppeld aan de evolutie van de conjunctuur, zullen we de invloed analyseren die de maatregel, samen met haar wijzigingen, gehad heeft op haar begunstigden en hoe ze hun profiel in de loop van de jaren heeft gewijzigd. We bekijken de maatregel vanaf verschillende invalshoeken, die van de uitkeringstrekker, die van de arbeidsmarkt en die van de federale uitgaven. Zo proberen we een voorlopige balans op te maken van de IGU: heeft ze op een billijke manier aan de behoeften van deeltijdse werknemers beantwoord? Voldeed ze aan de economische verwachtingen? Spoorde ze aan tot tewerkstelling of vormde ze eerder een werkloosheidsval? Op basis van deze diepgaande analyse van verleden en heden van de IGU, proberen we te kijken naar mogelijke evoluties richting meer harmonie tussen de uitkering en de sociaaleconomische uitdagingen in de wereld van vandaag.



1

Historiek

Naast een louter chronologisch overzicht van de maatregelen, maken we graag van dit hoofdstuk gebruik om de werking van de IGU en haar evolutie in de tijd in de kijker te zetten. Voor elke subperiode bekijken we dus eerst de sociaaleconomische conjunctuur, vervolgens de aanpassing van de reglementering - wat verandert er en waarom in de context van toen - en tot slot geven we een momentopname van de toekenningsvoorwaarden van de uitkering op scharniermomenten van de periode.

Om de oorsprong van de IGU beter te begrijpen en in de juiste context te kunnen plaatsen, beginnen we haar geschiedenis te vertellen 11 jaar vóór haar komst, in 1982.

De gevolgen van de opeenvolgende aanpassingen van de reglementering op de uitkeringstrekkers, hun aantal en hun profiel, op het budget van de werkloosheid of op de deeltijdse arbeidsmarkt, komen in detail aan bod in de volgende hoofdstukken.

Om ons te kunnen baseren op stabiele gegevens, hebben we beslist om de bij redactie nog onvolledige gegevens van 2022 niet te gebruiken.

1.1

1982-1992: het ontstaan van de IGU

In 1982 was de Belgische economie herstellende van de tweede oliecrisis van 1979-1980. Maar de arbeidsmarkt had intussen een onomkeerbare kentering ingezet: deeltijdse arbeid was tot dan slechts een marginaal fenomeen, maar bood veel flexibiliteit voor werkgevers en gaf een deel van de bevolking de mogelijkheid om aan werkloosheid te ontsnappen, waardoor het steeds meer ingeburgerd raakte. Deeltijdse arbeid was toen vooral voor vrouwen en was onlosmakelijk verbonden met de dienstensector, maar sindsdien is het aantal deeltijdse werknemers elk jaar met zo'n 10% toegenomen en ronden we dit jaar zelfs de kaap van 250.000 werknemers.

De toenmalige regering (Martens V) zorgde voor nog een extra stimulans met de uitbreiding van het recht op uitkeringen tot deeltijdse werknemers, via het koninklijk besluit van 22 maart 1982 dat in werking trad op 1 mei 1982. Het statuut 'werknemer met verkorte werktijd om aan de werkloosheid te ontsnappen' ontstond en daarmee steeg het aantal betrokken uitkeringstrekkers nog sterker dan dat van de deeltijdse werknemers. Tussen 1983 en 1984 verdubbelde hun aantal zelfs.

Toekenningsvoorwaarden voor werkloosheidsuitkeringen voor onvrijwillig deeltijdse werknemers eind 1982:

Berekeningsbasis van de uitkering: werkloosheidsuitkeringen of wachtuitkeringen

Dagelijkse loongrens: minimumloon vastgelegd door de collectieve arbeidsovereenkomsten verdeeld onder drie categorieën (+21 jaar, -21 jaar met specialisatie, -21 jaar zonder kwalificatie) / 26

Berekening op weekbasis: Niet-gepresteerde uren ten opzichte van 40 (VTE) / 40×6 = aantal dagen uitkering te ontvangen (naar boven of naar beneden afgerond)

Voorbeeld: Jo werkt 25 uur per week. Hij voldoet aan de loonvoorwaarden. Hij heeft recht op $15/40 \times 6 = 2,25$ ofwel 2 dagen werkloosheidsuitkeringen voor zijn week.

De jaren erna werkte de arbeidsmarkt haast nog uitsluitend met deeltijdse arbeid: drie van de vier vacatures waren deeltijdse betrekkingen waardoor er een echte verschuiving ontstond van voltijdse naar deeltijdse tewerkstelling. Volgens het Planbureau (1987) zijn er tussen 1983 en 1987 106.000 eenheden van voltijdse loontrekkenden verloren gegaan, terwijl er 159.000 eenheden zijn bijgekomen bij deeltijdse loontrekkenden. Vanaf 1988 ontvangen 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, zeker door een indexering van de uitkeringsbedragen in 1988 en het toekennen van een anciënniteitstoeslag aan oudere werklozen in 1989. In 1990-1991 vertraagde de economische activiteit van het land door externe gebeurtenissen: minder bestellingen uit de Angelsaksische wereld, verhoogde intrestvoeten van het eengemaakte Duitsland en de start van de Golfoorlog leidden tot een eerste recessie en een stijging van de werkloosheidsgraad (+6%). 'Werknemers met verkorte werktijd om aan de werkloosheid te ontsnappen' werden 'onvrijwillig deeltijdse werknemers'. Er kwamen wijzigingen (KB van 25.11.1991). Ze werden voortaan ondergebracht onder de gezamenlijke noemer 'sociale correcties' en het uitsluitingsbeginsel voor langdurige werkloosheid werd uitgebreid naar deeltijdse werknemers. Voor het eerst sinds het begin van de onderzochte periode maar zelfs sinds 1972 daalde het aantal vergoede deeltijdse werknemers.

In 1992, in een nog fragielere economische context, kwamen er andere beperkingen (koninklijke besluiten van 03.06.1992 en 19.08.1992). Vanaf juni werden de eerste deeltijdse werknemers uitgesloten wegens langdurige werkloosheid. De anderen zagen het maximumaantal uitkeringen waarop ze recht hadden, in minder dan een jaar tijd drie keer dalen, eerst naar 17 (01.06.1992), dan naar 15 (01.01.1993) en tot slot naar 13 uitkeringen per maand (01.03.1993). In september waren het de vergoedbaarheidsplafonds van de onvrijwillig deeltijdse werknemers die naar beneden werden herzien: voortaan mochten rechthebbenden op de aanvullende uitkering niet meer verdienen dan 35.036 BEF (868 EUR) voor 21-plussers en 27.153 BEF (673 EUR) voor mensen jonger dan 21 jaar. Om dit kader aan te vullen, verplichtte een ander koninklijk besluit (05.08.1992) werkgevers voortaan om RSZ-bijdragen te betalen voor alle onvrijwillig deeltijdse werknemers die ze in de loop van het kwartaal hadden tewerkgesteld.

Het aantal onvrijwillig deeltijdse werknemers dat nog werkloosheidsuitkeringen kreeg, is door de vele opeenvolgende restricties aan beperkingen sterk gedaald van 170.412 in januari naar 132.327 eind december 1992.

Toekenningsvoorwaarden voor werkloosheidsuitkeringen voor onvrijwillig deeltijdse werknemers eind 1992:

Berekeningsbasis van de uitkering: verworven werkloosheidsuitkeringen of wachtuitkeringen

Dagelijkse loongrens: Minimumloon vastgelegd door de cao's in **twee** categorieën (+21 jaar, -21 jaar) / 26 x **0.875¹** (dus 35.036 BEF voor 21-plussers en 27.153 BEF voor jongeren onder de 21 jaar)

Berekening op weekbasis: Niet-gepresteerde uren ten opzichte van een voltijdse / 40 x 6 = aantal dagen uitkering te ontvangen (naar boven of naar beneden afgerond) **beperkt tot 17 dagen per maand.**

Uitsluiting mogelijk als het een langdurig werkloze betreft.²

Voorbeeld: Eve werkt 15 uur per week. Ze heeft recht op $25/40 \times 6 = 3,75$ ofwel 4 uitkeringen per week, maar niet meer dan 17 in heel de maand. Vanaf 1 januari 1993 zal ze nog maar recht hebben op 15 uitkeringen per maand, en vanaf maart nog maar op 13.

¹ Het K.B. van 19.08.1992 heeft een nieuwe vergoedbaarheidsgrens voor de onvrijwillig deeltijdse werknemers ingevoerd. Zij kunnen aanspraak maken op aanvullende werkloosheidsuitkeringen indien zij normaal recht hebben op een maandloon van minder dan 87.5% van het referentie maandloon.

² Deeltijds werken bracht destijds geen einde aan het proces dat leidde naar een uitsluiting.

1.2

1993-1995: inwerkingtreding van de IGU

1993 begon slecht voor de Belgische economie: ze vertraagde al drie jaar, maar kampte toen met de eerste recessie sinds de Tweede Wereldoorlog. Er lag geen grote gebeurtenis aan de oorsprong van die recessie, eerder een algemeen klimaat van wantrouwen waarin de gezinnen opzij werden geschoven en potentiële investeerders niet investeerden. Door de recessie gingen meer dan 55.000 banen verloren en steeg het aantal volledig werklozen met 12,9%. De werkloosheidsuitgaven bereikten 175 miljard Belgische Frank (zo'n 4,35 miljard euro niet-geïndexeerd).

Voor de staat was het hoog tijd voor besparingsmaatregelen. De federale regering (Dehaene I) maakte schoon schip en voerde nieuwe maatregelen in (KB van 15 mei 1993), waaronder een nieuw, complexer systeem waarin deeltijdse werknemers werden onderverdeeld naargelang van hun gezinscategorie en waarin hun recht op werkloosheidsuitkeringen in elk geval werd beperkt. Die maatregelen traden geleidelijk aan in werking vanaf 1 juni 1993.

Het statuut van 'onvrijwillig deeltijdse werknemer' verdween. De om en bij de 130.000 uitkeringstrekkers die op 31 mei 1993 nog onder dat statuut waren ingeschreven, hadden tot eind 1995 de tijd om zich onder voorwaarden opnieuw in te schrijven in een van de nieuwe categorieën.

Ze konden dan 'deeltijds werknemer met behoud van rechten' (DWBR) worden. Als ze aan de voorwaarden voldeden (zie het kader), konden ze een 'inkomensgarantie-uitkering' ontvangen, de IGU. In het geval zij niet voldeden aan de voorwaarden om de IGU te ontvangen, verkregen ze de garantie op een werkloosheidsuitkering als voltijds werknemer bij verlies van hun deeltijdse betrekking.

Wie niet aan de voorwaarden voldoet om een uitkering te krijgen als voltijds werknemer of als DWBR, kan toegelaten worden tot het statuut van vrijwillig deeltijdse werknemer. Op die manier kan men het statuut van vrijwillig deeltijdse werknemer beschouwen als een restgroep. Op termijn zouden de werknemers in dat statuut hun rechten op uitkeringen volledige werkloosheid recupereren als ze hun baan verloren en ze lang genoeg deeltijds hadden gewerkt. Intussen kregen ze geen uitkeringen meer en werden ze volwaardige werknemers, waardoor de werkloosheidscijfers daalden³.

Tot 1 januari 1996 bestonden er dus drie statuten voor deeltijdse werknemers. We nemen nu even de 'deeltijdse werknemers met behoud van rechten' onder de loep, voor wie de inkomensgarantie-uitkering in het leven werd geroepen.

Om 'deeltijdse werknemer met behoud van rechten' te worden, moesten werknemers minstens 1/3 werken en voldoen aan de toekennings- en toelaatbaarheidsvoorwaarden van een voltijds werknemer. Ze hadden twee maanden de tijd na de start van de arbeidsovereenkomst om hun aanvraag voor het statuut in te dienen. Daardoor waren ze louter ingeschreven als voltijds werkzoekenden. Dan moest er nog bekeken worden of ze recht hadden op inkomensgarantie-uitkeringen.

Die worden als volgt gedefinieerd:

"De inkomensgarantie-uitkering stemt overeen met het verschil tussen de uitkering die men als volledig werkloze zou gehad hebben, verhoogd met een toeslag, en het nettoloon."

Werknemers hadden in geen geval de garantie op een uitkering.

Voor een billijkere verdeling van de uitkeringen legde de IGU-regeling de focus op samenwonenden met gezinslast ten koste van alleenwonenden en samenwonenden zonder gezinslast. Aangezien de IGU gebaseerd is op de theoretische uitkering in geval van volledige werkloosheid, die sowieso lager ligt voor die laatste twee categorieën, was de kans voor alleenwonende werknemers of samenwonende werknemers zonder gezinslast dat ze de uitkering krijgen, klein en als ze ze kregen, zou het bedrag lager liggen, aangezien de forfaitaire toeslag in de berekening ook gezinshoofden bevoordeelde.

De gevolgen van die nieuwe maatregel waren vanaf juni 1993 meteen merkbaar, maar werden met een zekere continuïteit zichtbaar totdat het statuut van onvrijwillig deeltijdse werknemer verdween: van 130.000 uitkeringstrekkers bij de invoering van het nieuwe systeem naar 41.000 eind december 1995.

³ Vanaf 2013 kunnen vrijwillige deeltijdse werknemers onder bepaalde voorwaarden halve uitkeringen ontvangen.

In die periode slaagden slechts 9.577 onvrijwillig deeltijdse werknemers erin om het statuut van deeltijdse werknemer met behoud van rechten te verkrijgen⁴. Voor vele anderen verdwenen de uitkeringen geleidelijk aan: -10% vanaf juni 1993, -25% in januari 1994, dan -35% op 1 juli 1994, -45% op 1 januari 1995, -80% op 1 juli 1995 tot de volledige schrapping van het recht aan het einde van datzelfde jaar.

In de zomer van 1995 kwam er een lichte versoepeling in de toegangsvoorwaarden voor het nieuwe statuut: de aanvraag hoefde niet langer binnen de twee maanden te worden ingediend en de laatste onvrijwillig deeltijdse werknemers die op 31 december 1995 niet de nodige stappen hadden gezet, werden automatisch toegelaten. Die rechtzetting leidde niet tot een stijging van het aantal rechthebbenden op de nieuwe IGU.

Vergoedbaarheidsvoorwaarden van de IGU voor deeltijdse werknemers met behoud van rechten eind 1995:

Berekeningsbasis van de uitkering: verworven uitkering volledige werkloosheid + forfaitaire toeslag
Loongrens: lager dan het minimumloon vastgelegd in de cao's en noodzakelijkerwijs lager dan de basis werkloosheid + forfaitaire toeslag

Bedrag van de forfaitaire toeslag: 5.122 BEF (127 EUR) voor samenwonenden met gezinslast, 3.068 BEF (76 EUR) voor alleenwonenden en 1.040 BEF (26 EUR) voor samenwonenden zonder gezinslast

Andere voorwaarden: ingeschreven zijn als voltijds werkzoekende: minstens 1/3 en hoogstens 3/4 werken; solliciteren voor een voltijdse betrekking bij de werkgever

Berekening op maandbasis: verworven uitkering volledige werkloosheid + forfaitaire toeslag - ontvangen nettoloon = IGU

De IGU kan nooit hoger liggen dan 2/3 van de basiswerkloosheidsuitkering

Voorbeeld 1: Jo werkt halftijds. Zijn nettoloon bedraagt 22.000 BEF. Als samenwonende met gezinslast zou hij maandelijks 29.800 BEF ontvangen als hij werkloos zou zijn. Met het nieuwe systeem krijgt hij: 29.800 BEF + 5.122 BEF – 22.000 BEF = 12.922 BEF voor zijn niet-tewerkgestelde halftijdse.

Voorbeeld 2: Eve werkt halftijds. Haar nettoloon bedraagt 20.000 BEF. Ze is samenwonende zonder gezinslast en zou 16.500 BEF ontvangen als ze werkloos zou zijn. Met het nieuwe systeem, 16.500 BEF + 1.040 BEF – 20.000 BEF = -2.460 BEF, dus een negatief bedrag, heeft Eve geen recht op een IGU.

1.3

1996-2004: de forfaitjaren

Eind jaren 90 beleefde de Belgische economie stabiele jaren. De heropleving had in eerste instantie geen effecten op de werkloosheid, maar beïnvloedde uiteindelijk het aandeel werklozen in de actieve bevolking op een positieve manier. De druk van de staat om de overheidsfinanciën te saneren, nam af. Het land bereidde zich voor op de komst van de euro en de gevreesde 'bug' van het jaar 2000.

Bij de RVA zorgde de stabiliteit er vooral voor dat de massale maatregelen van 1992 tot 1994 die het systeem van de werkloosheidsuitkeringen grotendeels complexer hadden gemaakt, konden worden geïntegreerd. En de IGU is daar wellicht het duidelijkste voorbeeld van. Maar daarna waren het de nieuwe activeringsprojecten in handen van de RVA (begeleidingsplan, jongerenbanenplan, plaatselijke werkgelegenheidsagent-schappen) die de administratie dwongen tot een snel aanpassingsvermogen.

Het IGU-systeem bleef in die context onveranderd. In januari 1997 steeg de forfaitaire toeslag voor alleenwonenden en samenwonenden zonder gezinslast. Dat gaf de betrokken uitkeringsaanvragers wat meer vrijheid: de uitkeringen werden opgetrokken naar 4.245 BEF (+33%) voor alleenwonenden en naar 3.183 BEF (+200%) voor samenwonenden zonder gezinslast.

Het jaar 2000 brak aan en de economische groei deed meer dan louter zich in stand houden. Zogenaamde oudere werklozen (50+) kregen dan meerdere voordelen toegekend, waaronder een anciënniteitstoeslag

⁴ Zie RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2001). *De statuten deeltijdse arbeid in de werkloosheidsverzekering*, studie RVA, Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

geldig op de berekening van de IGU (juli 2000). Die anciënniteitstoelage bedroeg op 1 september 2000 5.629 BEF per maand voor gezinshoofden, 4.503 BEF voor alleenwonenden en 3.377 BEF voor samenwonenden zonder gezinslast. Andere versoepeling: het maandplafond van de IGU dat tot dan 2/3 van de referentie-uitkering volledige werkloosheid bedroeg, werd opgetrokken naar 9/10 van die uitkering. De forfaitaire toeslagen bleven de index volgen net als de andere uitkeringen.

Vanaf 2001 kende de economie opnieuw een terugval en de jaren erna stabiliseerde ze weer met een beperkt groeipercentage. Het globale aantal uitkeringstrekkers steeg, maar dat was vooral te wijten aan het brugpensioen en de talrijke wachtnutkeringen waarin de RVA tussenkwam. Het IGU-systeem werd gedurende die jaren toegepast zonder grote wijzigingen.

Aan het einde van die periode kreeg de toen nog gloednieuwe website van de RVA haar eerste berekeningsmodule voor het bedrag van de IGU voor het grote publiek.

Vergoedbaarheidsvoorwaarden van de IGU voor deeltijdse werknemers met behoud van rechten eind 2004:

Berekeningsbasis van de uitkering: verworven uitkering volledige werkloosheid + forfaitaire toeslag
Loongrens: lager dan het minimumloon vastgelegd in de cao's en noodzakelijkerwijs lager dan de basis werkloosheid + forfaitaire toeslag

Bedrag van de forfaitaire toeslag: 151,05 BEF (6.093 EUR) voor samenwonenden met gezinslast, 120,84 BEF (4.875 EUR) voor alleenwonenden en 90,62 BEF (3.656 EUR) voor samenwonenden zonder gezinslast

Andere voorwaarden: ingeschreven zijn als voltijds werkzoekende: minstens 1/3 en hoogstens 4/5 werken; solliciteren voor een voltijdse betrekking bij de werkgever

Berekening op maandbasis: verworven uitkering volledige werkloosheid + forfaitaire toeslag + eventuele anciënniteitstoelage - ontvangen nettoloon = IGU

De IGU kan nooit hoger liggen dan 9/10 van de basiswerkloosheidsuitkering

We nemen dezelfde voorbeelden als hiervoor.

Voorbeeld 1: Jo werkt halftijds. Zijn nettoloon bedraagt 650 EUR (26.221 BEF). Als samenwonende met gezinslast zou hij 850 EUR (34.289 BEF) per maand krijgen als hij werkloos was, maar hij heeft voortaan ook recht op de anciënniteitstoelage, want hij is 52. Met het IGU-systeem van 2004 ontvangt hij: 850 EUR + 151,05 EUR + 62,88 EUR – 650 EUR = 413,93 EUR (16.698 BEF) voor zijn niet-gewerkte halftijdse.

Voorbeeld 2: Eve werkt halftijds. Haar nettoloon bedraagt 650 EUR (26.221 BEF). Ze is samenwonende zonder gezinslast en zou 600 EUR (24.203 BEF) ontvangen als ze werkloos zou zijn. Met het IGU-systeem van 2004 ontvangt ze: 600 EUR + 90,62 EUR – 650 EUR = 40,62 EUR (1.637 BEF).

1.4

2005-2014: grotere complexiteit en digitalisering

Vanaf eind 2004 konden de aanvragen voor de IGU online worden ingediend via de 'aangifte van sociaal risico' die de werkgevers normaal gezien invullen. Zo werden er in 2005 63.256 aangiftes verstuurd, en maar liefst 249.321, ofwel 4 keer meer, vanaf het jaar daarop. De elektronische weg biedt geen garantie op toelaatbaarheid voor de aanvragers, maar versnelt en automatiseert de procedure wel voor een deel.

In juli 2005 veranderde de berekeningswijze van de IGU: tot dan bleef de toeslag altijd gelijk, ongeacht de werklast gedurende de maand. Voortaan zou de toeslag worden berekend op een uurbasis rekening houdend met alle gepresteerde uren boven een 1/3 tijd. Hoe groter het aantal arbeidsuren, hoe meer het bedrag van de IGU voor de niet-verloonde uren zou stijgen. De maatregel moest werknemers in het stelsel van deeltijdse werknemers met behoud van rechten ertoe aanzetten meer te werken. Deeltijdse werknemers met behoud van rechten die al vóór juli 2005 waren ingeschreven, behielden de oude berekeningswijze als die

voor hen voordeliger bleek⁵; alle nieuwe ingeschrevenen kwamen automatisch in het nieuwe systeem terecht.

Die wijziging kwam er in een gunstige economische context: het bbp kende een duidelijke groei van 2005 tot 2007 en voor het eerst sinds 2000 daalde het aantal werklozen in alle categorieën samen en bewogen de uitgaven van de RVA in dezelfde lijn.

Ondanks die context was de maatregel voor de aangepaste berekening van de IGU niet gunstig voor de uitkeringstrekkers: de bedragen van de uurtoeslagen (2,65 EUR voor gezinshoofden, 1,86 EUR voor alleenwonenden, 1,06 EUR voor samenwonenden) werden aan de lage kant vastgelegd en deden de uitkering voor alle categorieën van werknemers dalen. Vanaf 2006 en met een constant aantal begunstigden, werd er op die manier op jaarbasis 13 miljoen EUR bespaard op de IGU-enveloppe en nog eens 9 miljoen EUR in 2007. Dat bleef zo duren tot medio 2008.

In september 2008 bedreigde een crisis van de kredietinstellingen en banken die tot dan beperkt bleef tot de Verenigde Staten, de volledige westerse wereld. Talrijke banken wankelden en zetten de wereldeconomie op losse schroeven. België bleef niet gespaard en de recessie die eruit volgde, was de ergste die het land heeft gekend sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Ze bleef ook in 2009 aanslepen en pas in 2010 kwam het herstel.

Die crisiscontext wijzigde de relatie met de deeltijdse werknemers met behoud van rechten. Tot nader order was het niet meer zozeer een kwestie van mensen aanzetten om een voltijdse betrekking te vinden, maar eerder stabiliteit in het statuut behouden en de overgang naar volledige werkloosheid vermijden. In juli 2008 werd de uurtoeslag verhoogd en op gelijke hoogte gebracht voor alle gezinscategorieën: de toeslag bedroeg 2,82 EUR voor iedereen. Met dezelfde insteek werd ook de 'werkbonus' in de berekening van de IGU achterwege gelaten. Dat was een deel van de sociale bijdragen van werknemers dat soms werd toegevoegd bij het nettoloon en het bedrag van de uitkering met hetzelfde bedrag verminderde. Tot slot ging ook nog in diezelfde maand het brutoloonplafond voor de toelaatbaarheid naar 1.387,92 EUR, ofwel een stijging met 3,8%. Met die drie acties versoepelden de toegangsvoorwaarden tot de IGU lichtjes en kwamen iets meer werknemers ervoor in aanmerking. De uitkering bleef gemiddeld wel 18% lager dan in het vorige systeem.

In 2009-2010 focuste de overheid zich op tijdelijke werkloosheid, garant voor het herstel, en bleef de berekening van de IGU ongewijzigd; zelfs de uurtoeslag bleef tot op de komma onveranderd.

2011 was op economisch vlak een beter jaar, maar werd getekend door de politieke crisis die België gedurende 541 dagen zonder regering zette. Het aantal rechthebbenden begon opnieuw te dalen nadat het in 2010 een 'plafond' had bereikt van gemiddeld 52.606 fysieke eenheden.

In 2012 stemde de nieuwe regering maar liefst 37 wetten en besluiten die de RVA aangaan (de meeste ervan voor een inwerkingtreding op 1 november 2012) en die wijzigingen hadden een grote impact op de manier waarop de uitkeringen worden berekend. De IGU werd eveneens hervormd: ze kwam namelijk in het reglementaire kader van de nieuwe versterkte degressiviteit terecht.⁶

De integratie in de degressiviteitsregels vergrootte voor samenwonenden zonder gezinslast het risico om het recht op uitkeringen op langere of minder lange termijn te verliezen. De andere gezinscategorieën bleven eerder gespaard door het nieuwe systeem. In eerste instantie raakte de maatregel niet aan de rechthebbenden: van 2009 tot 2014 bleef hun aantal vrij stabiel evolueren rond net boven de 50.000 eenheden.

In 2013 introduceerde men de IGU voor 'vrijwillig deeltijdse werknemers'. Vanaf 1 juli konden werknemers die onder dat statuut vielen, aanspraak maken op de IGU onder dezelfde voorwaarden als deeltijdse werknemers met behoud van rechten. Die maatregel volgde de evolutie in de maatschappij waarin men op zoek gaat naar verschillende formules om een betere balans tussen werk en privé te bekomen. De maatregel kent tot op heden weinig succes: het aantal werknemers blijft beperkt tot 500, met een jaarlijks budget van minder dan 2 miljoen EUR⁷

⁵ Die bepaling geldt in 2022 nog altijd, ook al gaat het nu nog maar om een handvol uitkeringstrekkers.

⁶ Voor meer details, zie de studie over de verhoogde degressiviteit (RVA, 2022).

⁷ Bij wijze van vergelijking: de enveloppe tijdskrediet en loopbaanonderbreking was in 2014 goed voor meer dan 275.000 uitkeringstrekkers en 830 miljoen EUR.

Sinds de overgang naar een berekening van de toeslag per uur en gezien het aantal variabelen waarmee rekening moet worden gehouden, is het haast niet meer mogelijk om de berekeningsformule van de IGU volledig toe te lichten. Het kadertje hieronder geeft de grote lijnen en eenvoudige gevallen weer.

Vergoedbaarheidsvoorwaarden van de IGU voor deeltijdse werknemers met behoud van rechten eind 2014:

Berekeningsbasis van de uitkering: verworven uitkering volledige werkloosheid **volgens de pijlers van de degressiviteit + toeslag op basis van de gepresteerde arbeidsuren**

Loonplafond: **1.559,38 EUR bruto voor 21-plussers en 1.321,60 EUR bruto voor jongeren onder de 21**

Bedrag van de forfaitaire toeslag: **3,05 EUR per gepresteerd arbeidsuur**

Andere voorwaarden: ingeschreven zijn als voltijds werkzoekende: minstens 1/3 en hoogstens **4/5** werken; solliciteren voor een voltijdse betrekking bij de werkgever

Berekening op maandbasis: verworven uitkering volledige werkloosheid + forfaitaire toeslag - ontvangen nettoloon = IGU

De IGU kan nooit hoger liggen dan **9/10** van de basiswerkloosheidsuitkering

We nemen dezelfde voorbeelden als hiervoor.

Voorbeeld 1: Jo werkt halftijds, ofwel 81 uur per referentemaand. Zijn nettoloon bedraagt 850 EUR. Als samenwonende met gezinslast in fase 2A van de degressiviteit (60% van het vroegere loon), zou hij 1.100 EUR per maand ontvangen als hij werkloos was. Met het IGU-systeem in 2014 ontvangt hij: $1.100 \text{ EUR} + ((81-55) \times 3,05 \text{ EUR}) - 850 \text{ EUR} = 329,30 \text{ EUR}$ voor zijn niet-tewerkgestelde halftijdse.

Voorbeeld 2: Eve werkt halftijds ofwel 81 uur per referentemaand. Haar nettoloon bedraagt 850 EUR. Ze is samenwonend met gezinslast in fase 2A van de degressiviteit (40% van het vroegere loon) en zou 650 EUR krijgen als ze werkloos was. Met het IGU-systeem geeft dat: $650 \text{ EUR} + ((81-55) \times 3,05 \text{ EUR}) - 850 \text{ EUR} = -120,70 \text{ EUR}$ voor haar niet-tewerkgestelde halftijdse. Eve heeft sinds 2005 geen recht meer op de IGU.

**De uren onder een 1/3 tellen niet mee.*

1.5

2015-2021: austeriteit

In 2014 leek het goed te gaan met de economische gezondheid van het land, dat opnieuw een beperkt groei-percentage aftekende, maar voorzichtigheid bleef wel geboden na de bankencrisis van 2008-2009 (in contemporaine bronnen wordt de term 'austeriteit' gebruikt om de maatregelen te beschrijven in het kader van die voorzichtigheid). De werkloosheid nam over het algemeen af, al kwam dat niet zozeer door de conjunctuur, maar eerder door het langetermijneffect van de maatregelen en hervormingen van de voorgaande jaren.

Op 1 januari 2015 wijzigde men voor een laatste keer de vergoedbaarheidsvoorwaarden van de IGU. Voor velen betekende het een stap terug: de uurtoeslag, die eind 2014 werd vastgelegd op 3,05 EUR, werd opnieuw onderverdeeld in drie verschillende bedragen afhankelijk van de gezinscategorie van de werknemer. Alle nieuwe bedragen waren lager dan die van 2014, behalve het bedrag voor de gezinshoofden. Alleenwonenden kongen voortaan rekenen op 2,14 EUR per gepresteerd uur bovenop de 1/3; samenwonenden op 1,21 EUR. Er werd ook beslist om opnieuw te kijken naar de 'werkbonus' bij de berekening van het referenteloon. Daardoor kwamen minder mensen in aanmerking voor een IGU en daalde ook het bedrag van de IGU zelf. Tot slot werd ook de loongrens herzien en geüniformiseerd: voortaan bedraagt de loongrens 1.501,82 EUR bruto en wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen jonger of ouder dan 21. Voor 21-plussers ging het om een daling van 57,56 EUR van het inkomen dat in aanmerking komt.

De gevolgen van die voorlopig laatste hervormingen voor de IGU, lieten niet lang op zich wachten. Vanaf 2015 daalde het gemiddelde aantal begunstigden naar 44.716 eenheden (-12,5%), wat goed was voor een besparing van om en bij de 50 miljoen EUR.

Op 1 januari 2020 werd de uurtoeslag van alleenwonenden en samenwonenden opnieuw in lijn gebracht met die van de gezinshoofden, en dat in het kader van een welvaartsaanpassing. De laatste maatregel rond de bedragen van het IGU-systeem dateert van eind 2021. De laatste procedurewijziging is op 1 juli 2020 in werking getreden: DWBR zijn voortaan vrijgesteld van de verplichting hun documenten te laten valideren bij het gemeentebestuur.

Vergoedbaarheidsvoorwaarden van de IGU voor deeltijdse werknemers met behoud van rechten eind 2015:

Berekeningsbasis van de uitkering: verworven uitkering volledige werkloosheid volgens de pijlers van de degressiviteit + toeslag op basis van de gepresteerde arbeidsuren

Loongrens: **1.501,82 EUR voor iedereen**

Bedrag van de forfaitaire toeslag: 3,05 EUR per gepresteerd arbeidsuur voor gezinshoofden, **2,14 EUR voor alleenwonenden en 1,21 EUR voor samenwonenden zonder gezinslast**

Andere voorwaarden: ingeschreven zijn als voltijds werkzoekende: minstens 1/4 en hoogstens 3/5 werken; solliciteren voor een voltijdse betrekking bij de werkgever

Berekening op maandbasis: verworven uitkering volledige werkloosheid + forfaitaire toeslag- ontvangen nettoloon - **werkbonus** = IGU

De IGU kan nooit hoger liggen dan 9/10 van de basiswerkloosheidsuitkering

We nemen dezelfde voorbeelden als hiervoor, maar we zien nu wat er gebeurt wanneer **Eve alleenstaand wordt en 3/4 gaat werken ...**

Voorbeeld 1: voor Jo verandert er niets: met het IGU-systeem van eind 2015 ontvangt hij nog altijd: 1.100 EUR + ((81-55) x 3,05 EUR) - 850 EUR = 329,30 EUR voor zijn niet-tewerkgestelde halftijdse.*

*Voorbeeld 2: Eve werkt nu dus 3/4, **wat neerkomt op 122 uur per refertemaand**. Haar nettoloon bedraagt 1.100 EUR. Ze is **nu alleenwonend in fase 2A van de degressiviteit (55% van het vroegere loon)** en zou 895 EUR krijgen als ze werkloos was. Met het IGU-systeem van eind 2015 geeft dat: **895 EUR + ((122-55*) x 2,14 EUR) - 1.100 EUR = -61,62 EUR** voor haar niet-tewerkgestelde vierde. Hoewel ze alleenstaand is, heeft ze nog altijd geen recht op een IGU.*

Sinds 2015 bleef het aantal deeltijdse werknemers dat een IGU ontvangt, dalen. Eind 2021 zat dat aantal weer op het laagste niveau, dat van de beginjaren, met zo'n 30.000 eenheden. De IGU is nog altijd goed voor 197 miljoen EUR, ofwel 3,3% van de sociale uitgaven van de RVA buiten tijdelijke werkloosheid.

Maar ook de deeltijdse arbeidsmarkt was de voorbije 30 jaar in constante ontwikkeling. Eind jaren 80 waren er zo'n 400.000 deeltijdse werknemers actief op de arbeidsmarkt. Meer dan de helft van hen ontving een werkloosheidstoelag; vandaag zijn er in totaal 1.156.000 deeltijdse werknemers in België; 2,7% van hen ontvangt een inkomensgarantie-uitkering.

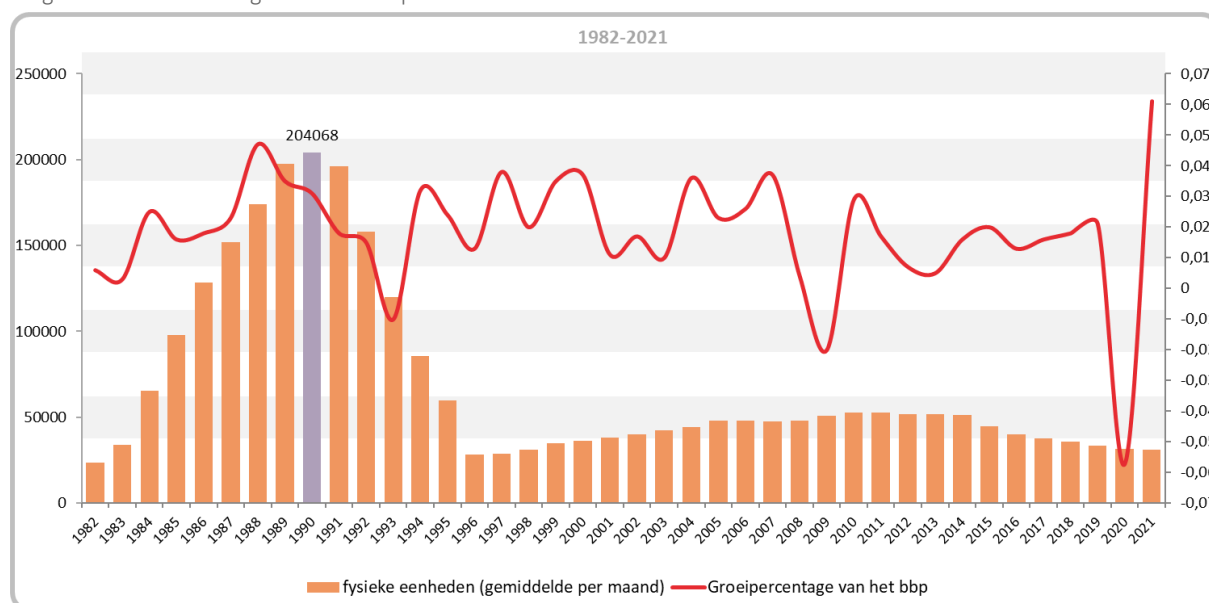
1.6

De historiek in beeld

Hieronder staat in grote lijnen de evolutie van het IGU-stelsel naast het aantal begunstigden (in fysieke eenheden) en de geharmoniseerde evolutie van het bbp.

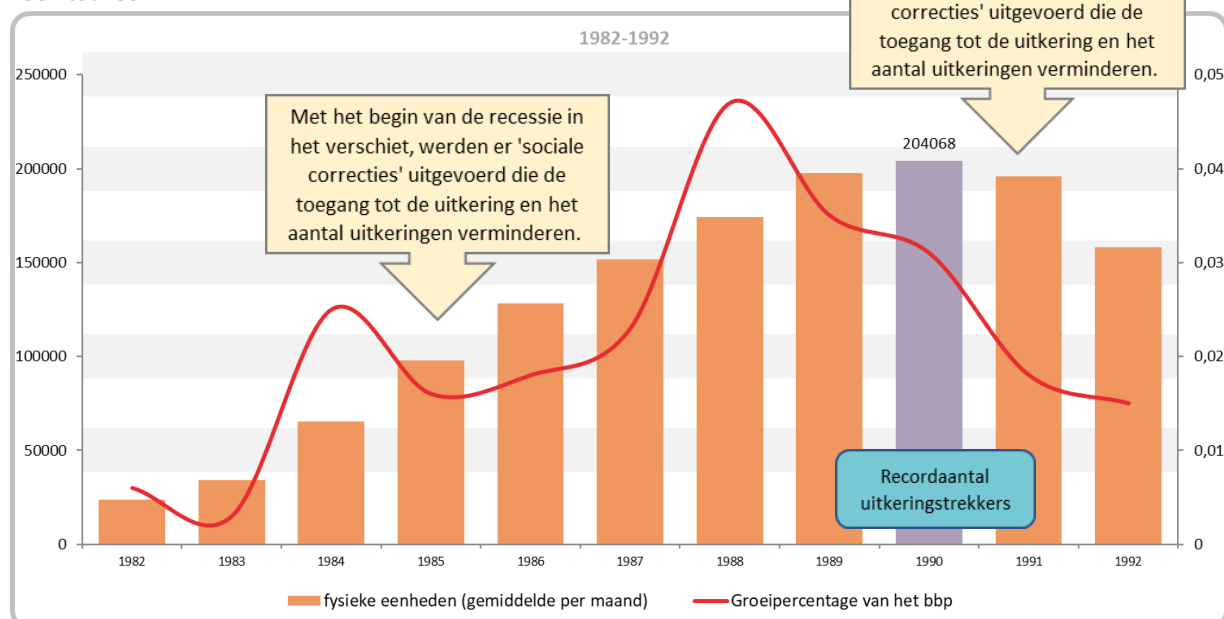
Grafiek 1

Evolutie van het aantal fysieke eenheden IGU in verhouding tot de schommelingen van het bbp



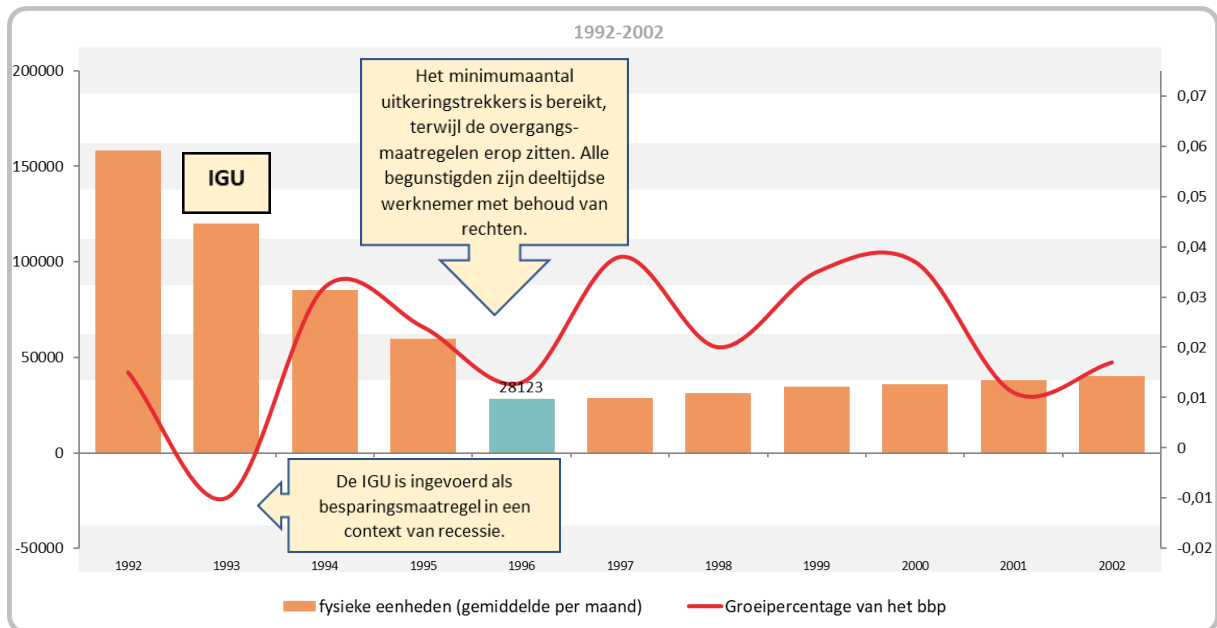
Grafiek 2

Evolutie van het aantal fysieke eenheden IGU in verhouding tot de schommelingen van het bbp van 1982 tot 1992



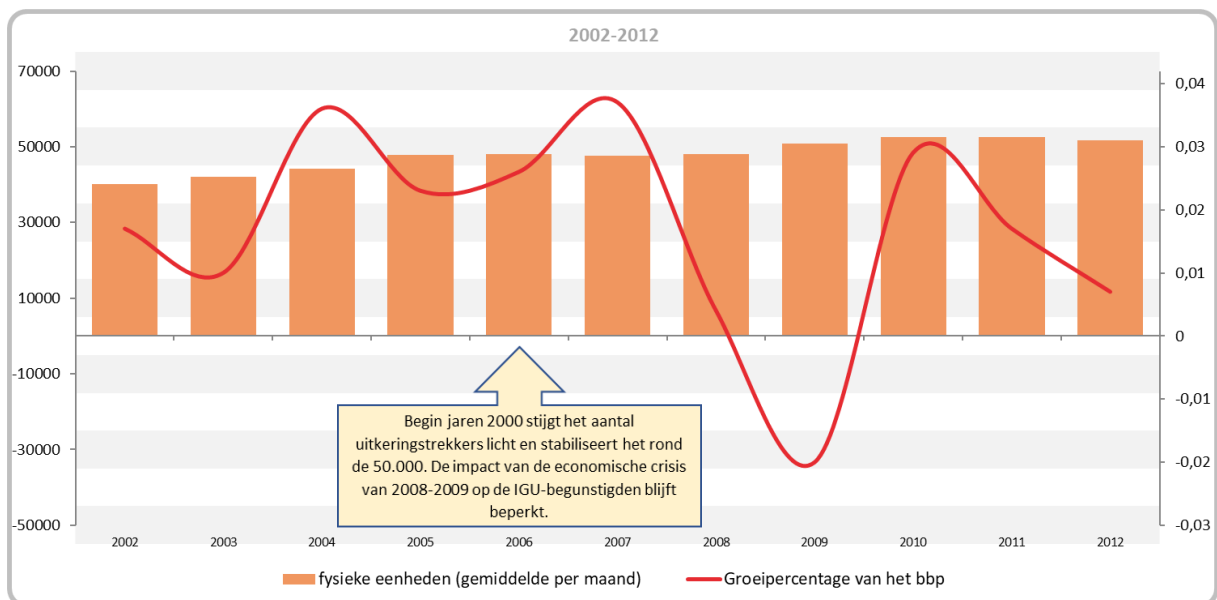
Grafiek 3

Evolutie van het aantal fysieke eenheden IGU in
verhouding tot de schommelingen van het bbp van 1992
tot 2002



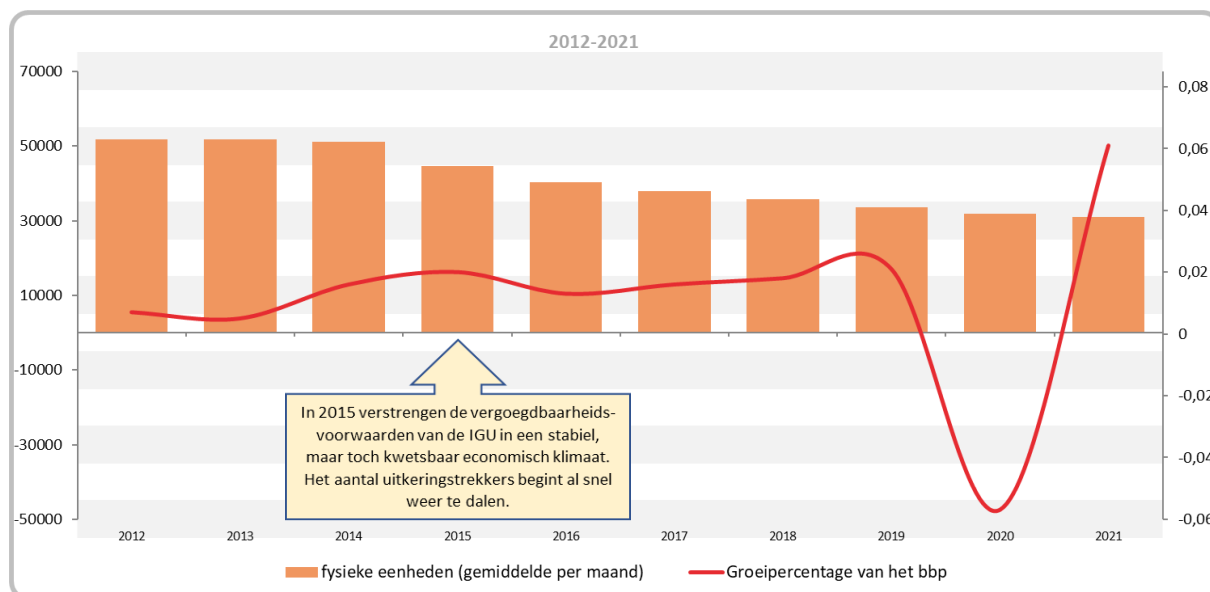
Grafiek 4

Evolutie van het aantal fysieke eenheden IGU in
verhouding tot de schommelingen van het bbp van 2002
tot 2012



Grafiek 5

Evolutie van het aantal fysieke eenheden IGU in verhouding tot de schommelingen van het bbp van 2012 tot 2021



Bron groeipercentage bbp: Federaal Planbureau



Profiel van de uitkeringstrek- kers en evolutie

De komst van de IGU en haar talrijke wijzigingen hebben in de loop der jaren een grote invloed gehad op de omvang, maar ook op het profiel van de deeltijdse werknemers die een uitkering ontvangen.

We bekijken nu per profielkenmerk de evolutie van de begunstigden van een IGU tot eind 2021 en proberen de variaties uit te leggen. In de mate van het mogelijke onderzoeken we de verschillende profielkenmerken vanaf 1982, maar voor sommige kenmerken waarvan oude gegevens ontbreken of minder betrouwbaar zijn, zullen we enkel de periode bekijken waarvoor de betrouwbaarheid van de bronnen verzekerd is.

Aan het einde van het hoofdstuk schetsen we het huidige profiel van de IGU'ers.⁸

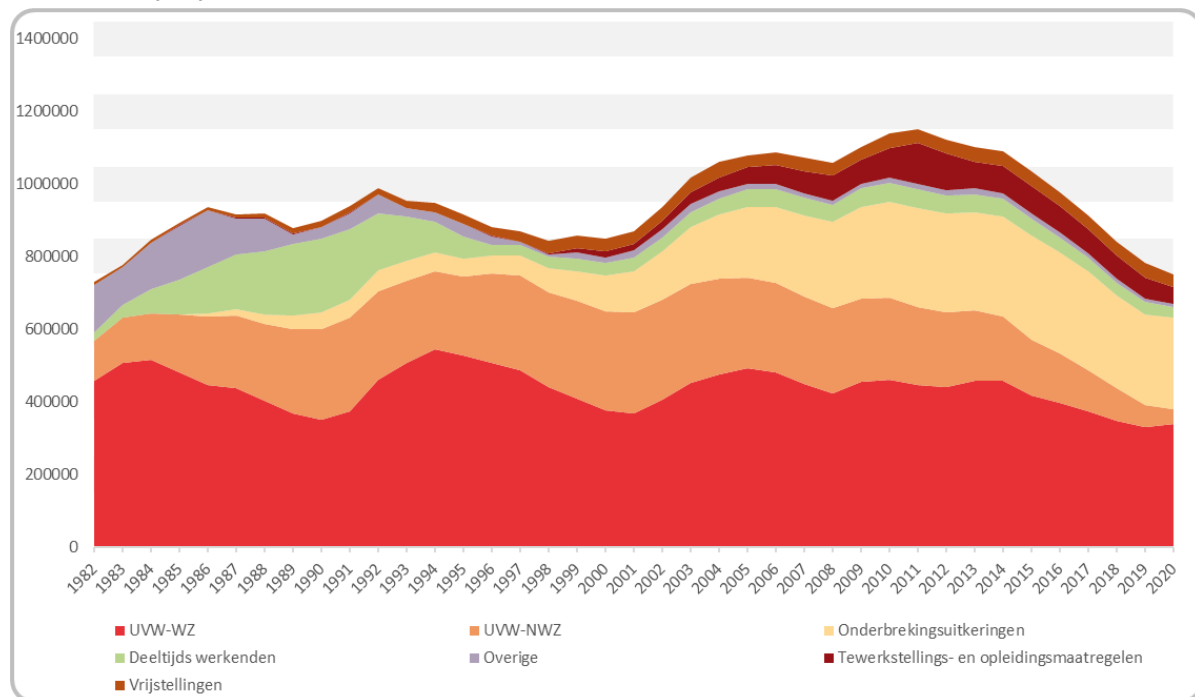
⁸ Alle gegevens in dit hoofdstuk staan uitgedrukt in fysieke eenheden. Een fysieke eenheid is een betaling aan een persoon en dus niet een persoon zelf. De RVA publiceert al meer dan 30 jaar zijn statistieken aan de hand van die gemene deler: dat is een toegankelijk en anoniem gegeven. Meestal brengt het de tendensen heel correct in kaart. In hoofdstuk 3.2 gaan we dieper in op enkele nuances rond de IGU, hun uitleg en hun gevolgen.

2.1

De uitkeringen voor deeltijdse werknemers tegenover de andere uitkeringsvormen

Grafiek 6

Evolutie van de verschillende uitkeringscategorieën sinds 1982 zonder tijdelijke werkloosheid



In deze grafiek staan de deeltijdse werknemers die uitkeringen krijgen in het groen. Daarop is duidelijk het markante aandeel te zien dat het statuut kreeg in de jaren '80 en begin jaren '90, en de plotse breuk van 1993 tot 1996, terwijl het aantal UWV-WZ aanzienlijk toenam.

Momenteel heeft de IGU minder begunstigden dan de tewerkstellings- en activeringsmaatregelen of de vrijstellingen. Het aantal niet-werkzoekende UWV is ook gezakt. Het ging vooral om het stelsel van bruggpensioen dat werd vervangen door het stelsel van werkloosheid met bedrijfstoeslag. In hoofdstuk 2.3 zullen we zien dat die ingrijpende verandering invloed heeft gehad op de IGU-cijfers.

2.2

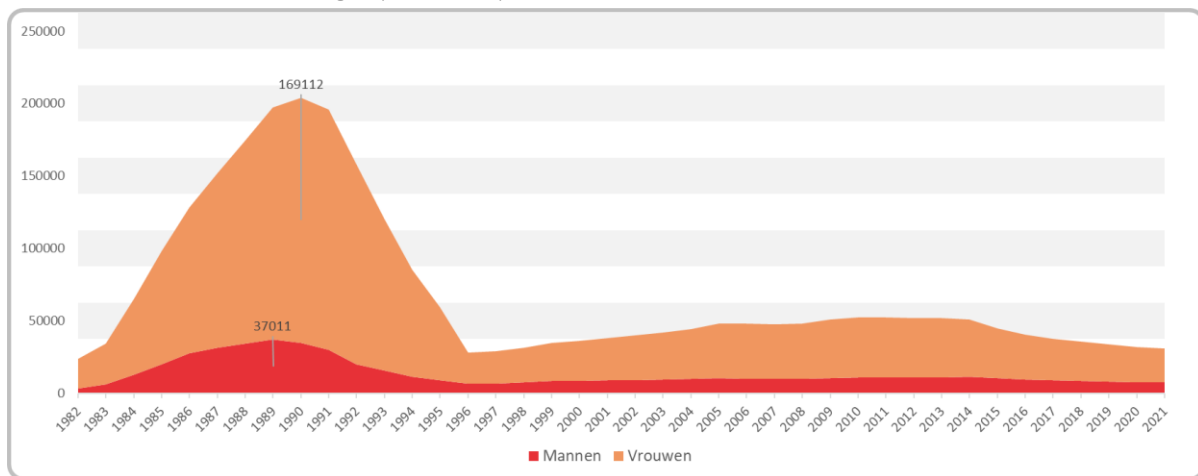
De uitkeringstrekkers per geslacht

De verdeling man-vrouw van deeltijdse werknemers die werkloosheidsuitkeringen ontvangen, werd al in verschillende publicaties van de RVA kort voorgesteld (RVA 2000 en 2020). Een eerste duidelijke vaststelling die al vaak aan bod kwam, is de volgende: deeltijdse werknemers, met of zonder uitkeringen, zijn vooral vrouwen. Nooit is het aandeel mannen die een IGU ontvangen hoger dan 25%.⁹

⁹ We zullen in hoofdstuk 2.4 zien dat er een regionale uitzondering bestaat.

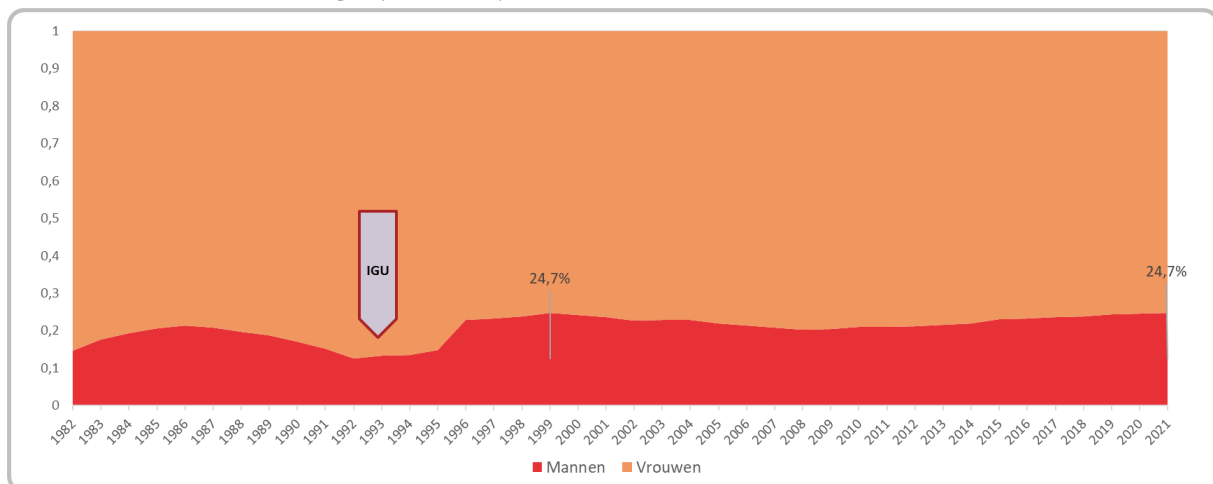
Grafiek 7

Cijfers mannen-vrouwen onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993)



Grafiek 8

Relatieve verhouding man-vrouw onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993)



De curve verloopt niet gelijkmatig: de komst van de IGU heeft een golf teweeggebracht. Van 1992 tot 1996 is het aandeel mannen in de uitkeringsgerechtigde deeltijdse werknemers van 12,6% (het laagste peil) naar 22,9% gegaan. De jaren erna is dat aandeel nog licht gestegen om in 1999 zijn piek van 24,7% te bereiken. Grafiek 7 laat zien dat de verhoudingen die we hierboven hebben toegelicht, niet het gevolg zijn van een plotse stijging van het aantal mannelijke uitkeringstrekkers. De massale daling van het aantal begunstigde tussen 1992 en 1996 treft iedereen, maar situeert zich toch vooral bij de vrouwen: in 1990 zijn ze nog met 169.112, maar in 1997 nog maar met 21.670 (-87%). De mannen gaan van 37.011 naar 6.452, zeker ook een indrukwekkende daling (-82,5%), maar minder sterk dan bij de vrouwen.

De reden van dat onevenwicht is te zoeken bij de toekenningvoorwaarden van de nieuwe IGU. De berekeningsbasis om toegang te hebben tot de uitkering bevoordeelt samenwonenden met gezinslast, in dit geval meestal mannen, op twee manieren: via het verworven werkloosheidsbedrag en via de forfaitaire toeslag. Begin jaren 90 waren deeltijds werkende vrouwen vooral samenwonend zonder gezinslast of alleenwonend. In enkele jaren tijd zullen dus bijna 150.000 van hen hun recht op aanvullende uitkeringen verliezen. De hervorming, die de vorige formule vooral billijker wilde maken, was ongewild nadelig voor vrouwen.

Na die ongewilde scheeftrekking blijft de verhouding man-vrouw bij deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen stabiel, rond de 22% mannen en 78% vrouwen.

Sinds 2015 neemt het aandeel mannen lichtjes toe. In 2021 bereikt dat aandeel zijn piek met 24,7% en alles wijst erop dat die stijging zal doorzetten (25,1% in het 1ste kwartaal van 2022). Maar ook nu is het geen kentering: mannen blijven sterk in de minderheid op de deeltijdse-arbeidsmarkt. Die evolutie lijkt vooral te wijten aan de verstrengde toekenningvoorwaarden van de IGU. In absolute cijfers heeft de IGU 11.000 begunstigde vrouwen verloren tussen 2015 en 2021, tegenover 2.600 mannen.

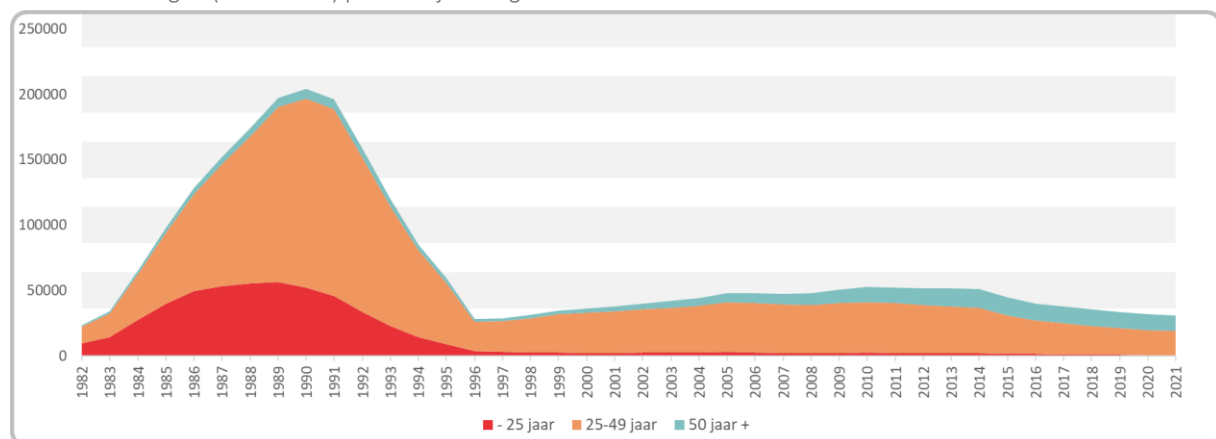
In 2021 werkten zo'n 925.000 vrouwen deeltijds in België (bron: Statbel); 2,5% van hen krijgt inkomensgarantie-uitkeringen. Van de om en bij de ongeveer 230.000 deeltijdse werkende mannen, ontvangt 3,3% een IGU.

2.3

De uitkeringstrekkers per leeftijdscategorie

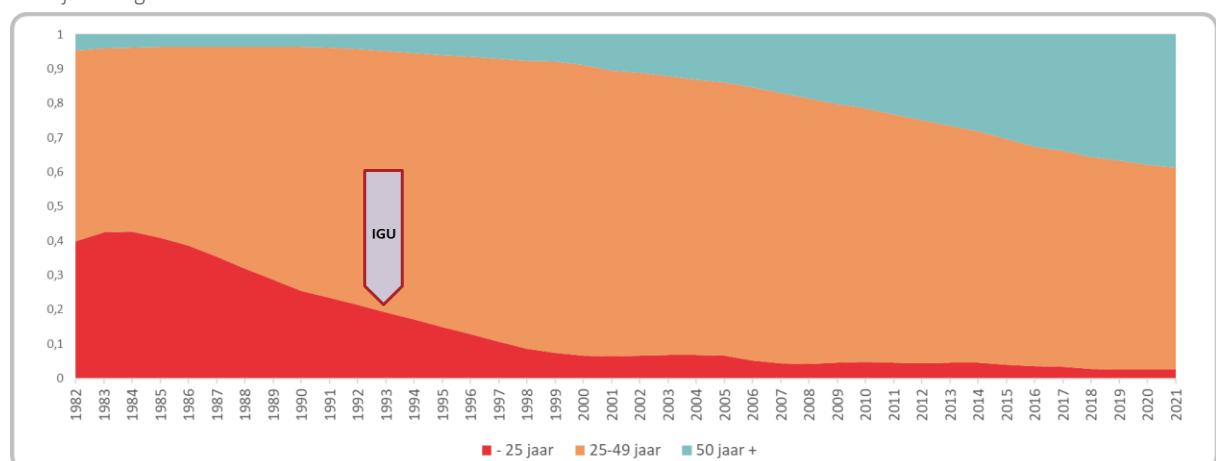
Grafiek 9

Cijfers van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per leeftijdscategorie



Grafiek 10

Relatieve verhouding van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per leeftijdscategorie



De leeftijdsevolutie van de uitkeringsgerechtigde deeltijdse werknemers is duidelijk zichtbaar in grafiek 10. We zien een geleidelijke vergrijzing van de bevolking. Hoewel ze in 1984 meer dan 40% van de begunstigten vertegenwoordigden, zijn jongeren onder de 25 de laatste jaren haast verdwenen uit de cijfers. De oudste deeltijdse werknemers vertegenwoordigen in 2021 wel 38,7%, in tegenstelling tot 3,6% in de jaren 80.

Er zijn talrijke oorzaken voor die ommekeer, en ze liggen bij de evolutie van de reglementering.

In de jaren '80 en tot de komst van het statuut van deeltijds werknemer met behoud van rechten, was deeltijdse arbeid zeer aantrekkelijk voor jongeren; het was een handige toegangspoort tot de arbeidsmarkt. Hoewel het aantal globaal gezien redelijk laag lag, waren aanvullende werkloosheidsuitkeringen trouwens niet erg moeilijk om te krijgen.

Door de reglementaire wijzigingen in 1992 en ook nog in 1993 met de komst van het IGU-systeem, is de toegang tot uitkeringen voor jongeren fel bemoeilijkt. Zodra de toelaatbaarheid is gebaseerd op de verworven werkloosheid, heeft een werknemer die aan het begin van zijn loopbaan staat, nog maar weinig kans om bovenop zijn loon een werkloosheidstoelage te ontvangen. Vanaf dan behoort de IGU niet meer tot de maatregelen om jongeren aan een baan en aan vergoedingen te helpen.

De leeftijdscategorie 25-49 verzamelde de verloren percentages: in 1999 vallen 84,6% van de IGU-begunstigten onder die categorie. Maar we mogen niet vergeten dat er dat jaar 115.000 gerechtigden minder zijn dan in 1990.

Aan het einde van de vorige eeuw waren de 50-plussers nog niet zozeer betrokken bij de IGU, en dat om twee redenen: ze zijn in de grote minderheid op de deeltijdse-arbeidsmarkt en eigenlijk ook maar beperkt aanwezig op de arbeidsmarkt tout court. Volgens Eurostat bedraagt de tewerkstellingsgraad van 50-64-jarigen in België slechts 25%. Die lage tewerkstellingsgraad is onder andere een gevolg van het brugpensioen-systeem dat België in de jaren '70 heeft ingevoerd en waarvoor de staat begin jaren 2000 naarstig op zoek was naar alternatieven.

Onder druk van Europa, dat streeft naar een tewerkstellingsgraad van 50% voor 50-plussers, wijzigt België, stap voor stap, de brugpensioenregeling. Eind 2005 wordt uiteindelijk het solidariteitspact tussen de generaties afgesloten. Dat pact bevat de aanpassing van werkloosheid met bedrijfstoeslag¹⁰, de optrekking van de vereiste minimumleeftijd naar 60 jaar (toegepast in 2008) en de schrapping van een reeks in het verleden veel gebruikte afwijkingen. Vanaf dan zijn veel actieve 50-plussers wel opnieuw betrokken bij de arbeidsmarkt en eventueel bij werkloosheid. In 2015 wordt de minimumleeftijd voor werkloosheid met bedrijfstoeslag naar 62 jaar gebracht.

Door die hervormingen, maar niet enkel door die hervormingen, zal deeltijdse arbeid een stijgend aantal oudere werknemers aantrekken. Aangezien ze meestal al een aardige loopbaan achter de rug hebben, met een hoger referteloon en vaak ook niemand meer ten laste hebben, hebben ze vaker recht op de IGU. In 2021 zijn ze met meer dan 12.000.

2.4

De uitkeringstrekkers per gewest

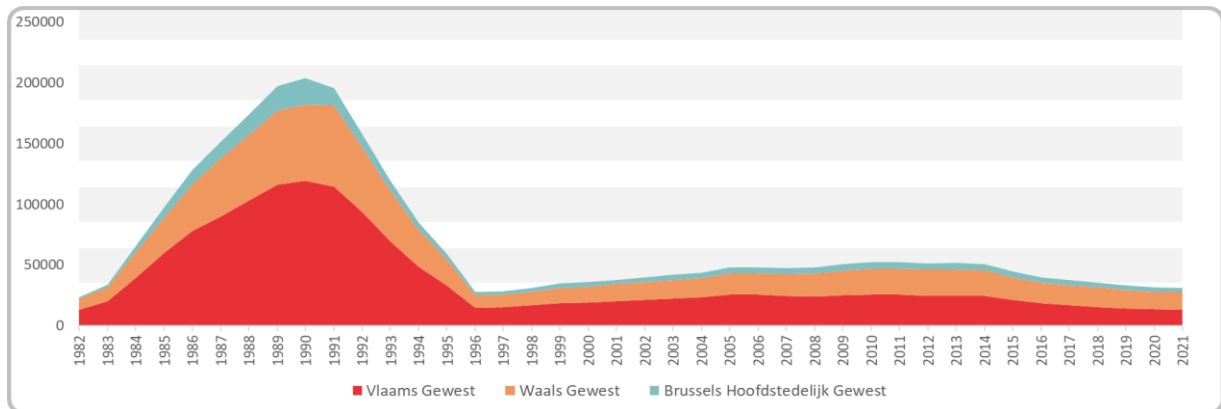
Grafieken 11 tot 13 geven de verdeling van de uitkeringsgerechtigde deeltijdse werknemers per gewest, op basis van hun woonplaats en niet hun werkplaats.

De analyse van de verdeling van begunstigten van de IGU per gewest doorheen de tijd, geeft op het eerste gezicht niet veel opmerkelijke elementen prijs. We zien in grafieken 11 en 12 dat Vlaanderen, koploper qua aantal deeltijdse uitkeringstrekkers bij de invoering van de IGU, geleidelijk aan meer concurrentie krijgt van Wallonië op dat vlak. Aan het einde van de periode hebben de twee gewesten haast evenveel eenheden, 13.438 voor Vlaanderen en 14.329 voor Wallonië. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hinkt logischerwijs achterop, op rond de 7,4% in 1994 en zo'n 11% de laatste jaren.

¹⁰ Het bestaat al sinds 1974 in het kader van de collectieve arbeidsovereenkomst 17 van 19.12.1974.

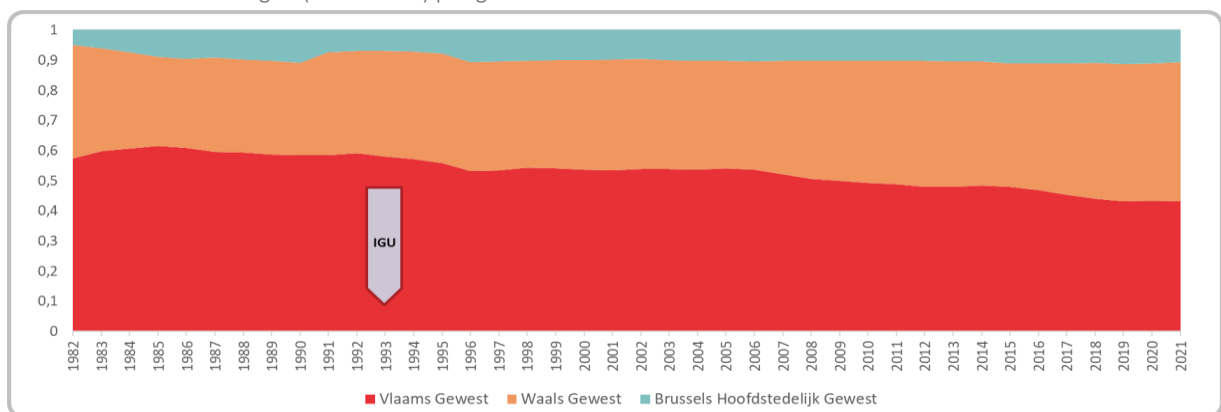
Grafiek 11

Cijfers van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per gewest



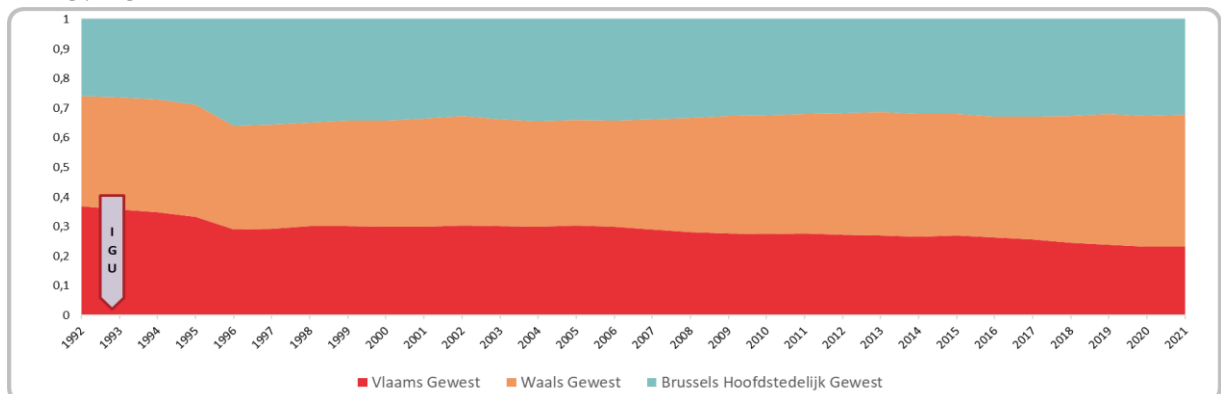
Grafiek 12

Verhouding van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per gewest



Grafiek 13

Verhouding van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en de deeltijdse werknemers met IGU (vanaf 1993), bijgesteld voor de totale bevolking per gewest



Bron Belgische bevolking: Statbel, Belgische en niet-Belgische bevolking tot 2021
Berekeningen: RVA

Het is niet eenvoudig om de verdeling van IGU-begunstigden correct te interpreteren enkel en alleen op basis van de eerste twee grafieken. Vlaanderen heeft namelijk bijna twee keer meer inwoners dan Wallonië en zes keer meer dan Brussel. Als we daar nuttige vaststellingen uit willen halen, moeten we de gewesten op gelijke voet zetten: vandaar grafiek 13. In die grafiek zijn de cijfers geharmoniseerd naar rato van de bevolking van elk gewest. Met andere woorden: grafiek 13 toont hoe de IGU-begunstigden verdeeld zouden zijn als de drie gewesten evenveel inwoners zouden hebben.

In die tabel, waarvoor we niet verder terug in de tijd konden dan 1992, zien we meteen dat de IGU in Vlaanderen kleiner is dan in de andere gewesten. Wallonië, al sinds 2018 overheersend in absolute cijfers, is dat eigenlijk in relatieve cijfers al van in het begin, maar voert een nek-aan-nekrace met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, vooral aan het einde van de jaren 90, na de verdwijning van het statuut van onvrijwillig deeltijdse werknemer: beide gewesten hebben dan proportioneel eenzelfde deel van hun bevolking dat een IGU krijgt.

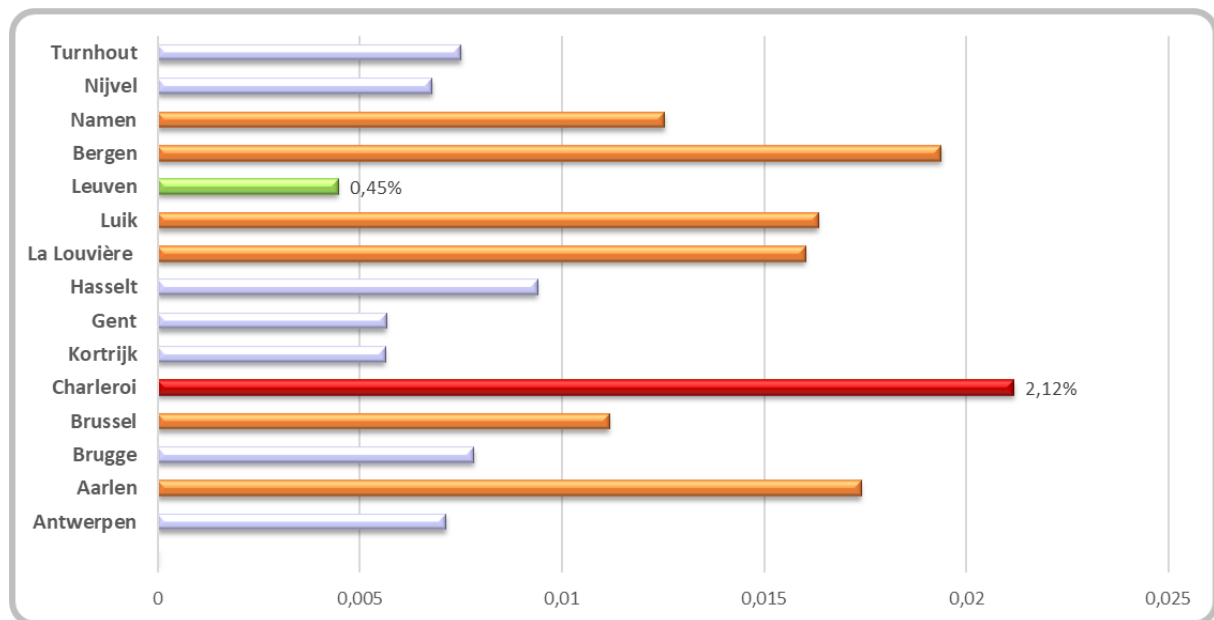
Vlaanderen verliest de meeste uitkeringstrekkers met de komst van het IGU-systeem, ook relatief gezien: van 1990 tot 1996 gaat het gewest van 119.320 naar 14.976 eenheden. De reden daarvoor is misschien te vinden in de bedragen van de lonen, die in Vlaanderen gemiddeld hoger liggen dan in Wallonië. Vlaamse deeltijdse werknemers zullen sneller botsen op de loongrens van de nieuwe maatregel. Die realiteit blijft de komende 25 jaar duren en verklaart misschien ook wel deels het toenemend succes van loopbaanonderbreking in Vlaanderen eind jaren 90 (+120% tussen 1996 en 2000).

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest liggen de lonen gemiddeld hoger dan elders, maar de inwoners, en onder hen de deeltijdse werknemers, maken er niet noodzakelijk het meeste gebruik van. Er werken meer dan 700.000 mensen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, van wie hoogstens 430.000 effectief in hetzelfde gewest woont.

Met een andere invalshoek kunnen we de huidige geografische verschillen van de IGU zien.

Grafiek 14

Verhouding IGU-uitkeringstrekkers ten opzichte van de werknemers die wonen in het ambtsgebied van elk werkloosheidsbureau in 2021



Bron werknemers volgens entiteit : RSZ, rekening door RVA

Grafiek 14 toont de verschillen in verdeling van de IGU doorheen het land nog sterker. Alle Waalse entiteiten behalve het kantoor van Nijvel hebben een percentage uitkeringstrekkers boven de 1% (oranje balkjes) van de werknemersbevolking; alle Vlaamse entiteiten zitten onder de 1% (paarse balkjes). Het kantoor van Brussel zit pal op het gemiddelde met zijn cijfers (rond de 1,15%). Charleroi is met voorsprong het kantoor met de meeste IGU, in verhouding tot de bevolking: het is de enige entiteit die de kaap van de 2% overschrijdt

(rode balkje). In het kantoor van Leuven zien we daarentegen slechts 1.600 eenheden IGU per maand. Dat komt neer op een gemiddelde van slechts 0,45% van de werknemersbevolking van de entiteit (groene balkje). Zonder dat we dat echt als verklaring kunnen beschouwen, zien we dat er een zeker verband is tussen de werkloosheidsgraad van de verschillende entiteiten - die bijvoorbeeld in Luik en Charleroi hoog ligt en in Leuven erg laag - en het aantal IGU-dossiers dat ze moeten behandelen.

De afwijkende casus van Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

Als we de meest recente gegevens vergelijken, zien we dat het profiel van de IGU-begunstigden in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest volledig anders is dan dat van de andere gewesten. Als we teruggaan in de tijd, zien we dat dat geen recente ontwikkeling is, maar met de jaren wordt bestendigd. Dit verdient enige bijkomende aandacht.

In 2021 ontvangen er in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest meer mannen dan vrouwen een IGU (51%-49%).

Die cijfers staan in schril contrast met de statistieken van de andere gewesten (zie ook hoofdstuk 2.2). In Vlaanderen is slechts 17% van de IGU-begunstigden een man; in Wallonië 20%. Waarom is de IGU in Brussel dan wel eerlijk verdeeld tussen man en vrouw?

De verklaring van dit fenomeen is veelzijdig en complex. We noemen hiernavolgend een aantal pistes:

- Het aandeel deeltijds werkende vrouwen ligt lager in Brussel (30%) dan in de andere gewesten (zo'n 40%, gegevens Statbel). Het aandeel mannen stemt overeen met het Belgische gemiddelde (12%).
- Brussel heeft veel alleenwonenden. De categorie N (alleenwonenden, zie hoofdstuk 2.5) is er oververtegenwoordigd; in die categorie en voor het gewest is 55% van de IGU-begunstigden een man.
- Het gemiddelde loon van de Brusselse bevolking is lager dan in de andere gewesten en kwetsbare sectoren zoals de horeca zijn er oververtegenwoordigd.
- In Brussel zijn er meer buitenlanders van buiten de EU die een IGU ontvangen dan in de andere gewesten (15% tegenover 7% in Vlaanderen en 4% in Wallonië). 65% van hen is man. Misschien verloopt de communicatie aan dat deel van de bevolking efficiënter in de kosmopolitische omgeving van onze hoofdstad.

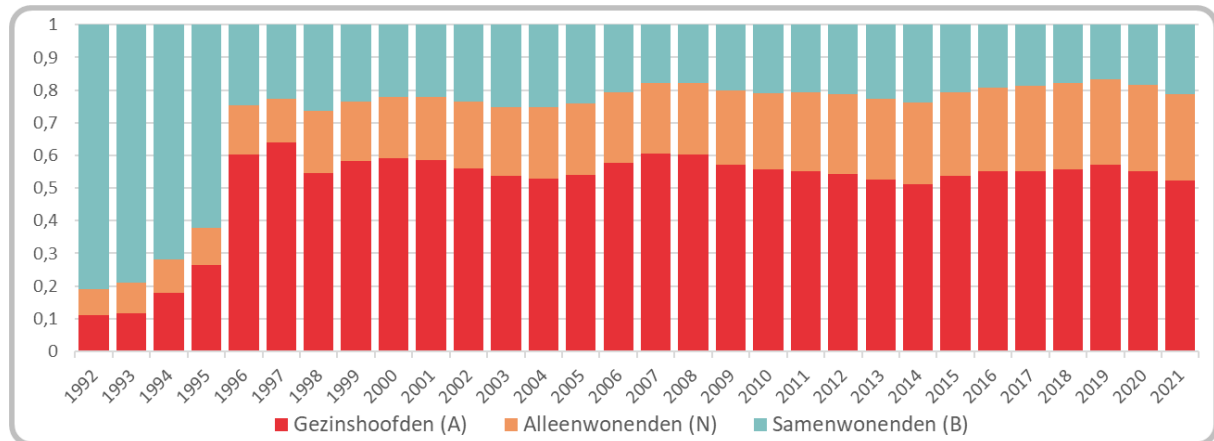
Hoe dan ook is die gelijkheid qua geslacht, afkomstig van een eigen conjunctuur in de hoofdstad, een primeur in het domein van de deeltijdse arbeid.

2.5

De uitkeringstrekkers per gezinscategorie

Grafiek 15

Verhouding van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1992-1995) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per gezinscategorie



Sinds 1992, helaas niet eerder, kunnen we de werkloosheidscijfers bekijken op basis van de gezinscategorie van de uitkeringstrekkers. Die zijn onderverdeeld in drie categorieën, en die categorieën zijn op hun beurt onderverdeeld in specifiekere subcategorieën. Wij hebben enkel interesse in de verdeling van de drie grote groepen: samenwonenden met gezinslast, die vaak kortweg 'gezinshoofden' (A) genoemd worden, samenwonenden zonder gezinslast (B) en alleenwonenden (N).

Grafiek 15 met die cijfers is veruit de meest veelzeggende grafiek qua impact van de komst van het IGU-systeem op de deeltijdse werknemers die werkloosheidsuitkeringen krijgen. Begin jaren 90, met de procedure die er in 1982 is gekomen, waren de meeste begunstigden (81%) samenwonenden zonder gezinslast. Slechts 11% was gezinshoofd, 8% alleenwonend.

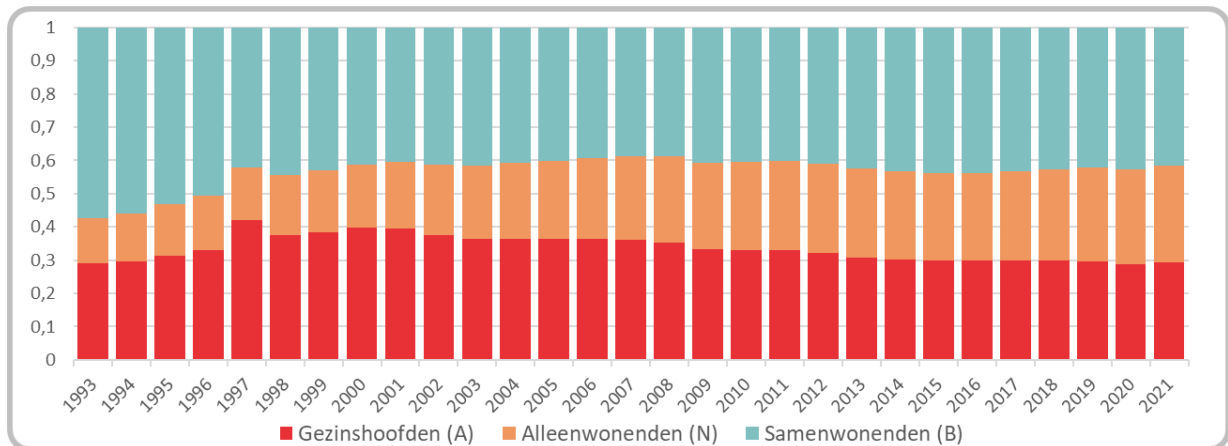
Toen de toenmalige regering het nieuwe systeem invoerde, ging ze ervan uit dat een gezinshoofd er meer nood aan had dan een alleenwonende of een samenwonende zonder gezinslast. Categorie A bleef dus redelijk goed gespaard van de bezuinigingsmaatregelen en bijna alles kwam op de schouders van categorieën B en N terecht.

In drie jaar tijd, de tijdspanne waarin de onvrijwillig deeltijdse werknemers volledig zijn verdwenen, is het standaardprofiel van uitkeringsgerechtigde deeltijdse werknemers helemaal omgegooid. In 1996 was van de 30.000 overblijvende begunstigden nog maar 24,7% samenwonend zonder gezinslast. De categorie alleenwonenden was sterk toegenomen tot 14,9%. De gezinshoofden worden de grootste groep, met 60,4%. Ze zijn niet plots veeltalliger geworden. Ze werden gewoon minder getroffen door de drastische daling van het aantal rechthebbenden tussen 1992 en 1996 door de beoogde besparingen.

Die ommekeer qua toegang tot uitkeringen is uniek in de geschiedenis van Belgische werkloosheidsuitkeringen, en hetzelfde geldt voor de situatie die eruit voortvloeit. In de andere vormen van werkloosheid, en dan vooral de vergoede volledige werkloosheid, blijft categorie B de categorie met het hoogste aantal gerechtigden. Het loont trouwens zeker de moeite om eens een kijkje te nemen naar de evolutie van de UVW-WZ in de verschillende categorieën over dezelfde periode.

Grafiek 16

Verhouding van de UVW-WZ per gezinscategorie van 1993 tot 2021



Zoals grafiek 16 toont, hadden de hervormingen van 1993, die het kader van deeltijdse arbeid grotendeels overschreden, ook een invloed op het gezinsprofiel van de volledige werklozen van destijds, maar in mindere mate. De samenwonenden zonder gezinslast zijn van 57% in 1993 naar een dikke 40% gegaan in 2000, een gemiddelde dat ze sindsdien in stand hebben gehouden. Die wijziging was minder groot en minder significant dan wat er bij de deeltijdse werknemers is gebeurd.

Tussen 2008 en 2014 hebben de samenwonende deeltijdse werknemers zonder gezinslast en de alleenwonenden een paar procent gewonnen in de IGU-tabellen, van 17,17% naar 23,7% voor de ene groep en van 21,9% naar 25,1% voor de andere groep. De hervorming van 2015 maakt een einde aan die heropleving van categorie B en sluit snel duizenden deeltijdse werknemers uit van uitkeringen.

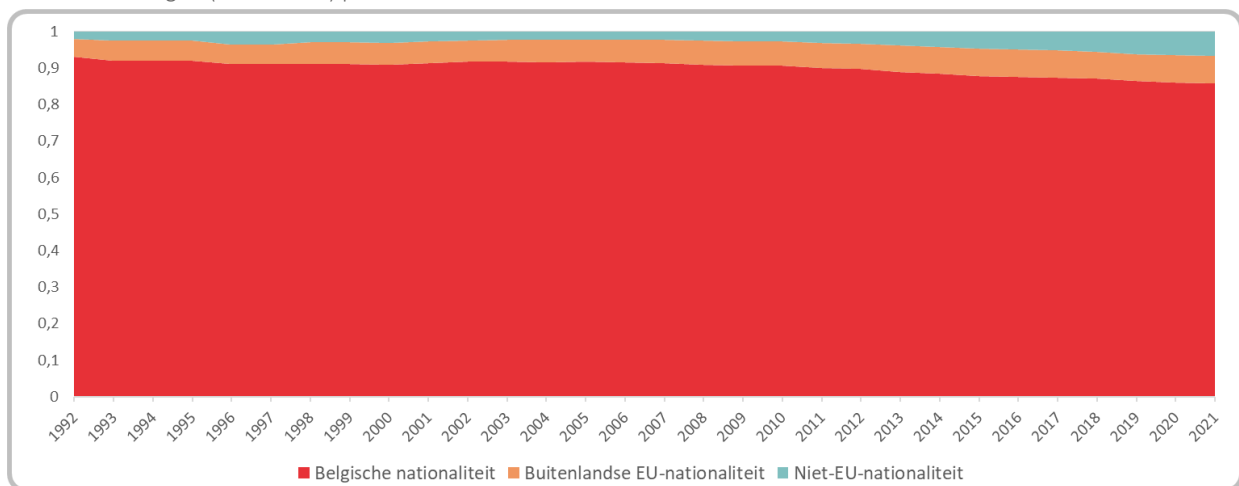
Tot slot worden er in 2020-2021, in het licht van de coronacrisis, verschillende welvaartsaanpassingen geactiveerd om het risico op armoede bij bepaalde kwetsbare groepen te vermijden. Een van die aanpassingen is de stroomlijning van de uurtoeslag die de lichte heropleving van categorieën N en B in de statistieken de laatste twee jaar verklaart.

2.6

De uitkeringstrekkers per nationaliteit

Grafiek 17

Verhouding van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1992) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per nationaliteit



Zoals voor de statistieken over de gezinssituatie, heeft de RVA ook over de nationaliteit van de uitkerings-trekkers voorlopig pas sinds 1992 coherente cijfers. Grafiek 17 zegt niet erg veel: we zien in elk geval geen grote omwenteling. De algemene evolutie is wel interessant.

Het is geen verrassing dat de grote meerderheid van de vergoede deeltijdse werknemers Belg is, maar in 30 jaar tijd is het aandeel Belgen van 93% naar 86% gegaan. Dat lijkt op het eerste gezicht niet bepalend. Maar vanuit het standpunt van de buitenlandse uitkeringstrekkers, betekent het wel dat hun verhouding haast verdubbeld is, en dit zowel bij buitenlanders afkomstig uit een land van de Europese Unie en de anderen in ongeveer gelijke mate.

Die evolutie is geleidelijk en discreet verlopen. In de jaren '90 is het aandeel van buitenlandse deeltijdse uitkeringstrekkers van 7% naar 9% geëvolueerd. Twee derde van hen waren toen Europese burgers. Van 1999 tot 2010 stagneert de situatie: we zien geen enkele verandering in de verhoudingen. Het aantal IGU-begunstigden is gestegen, dus in absolute cijfers kregen in 2010 zo'n 5.000 buitenlanders de uitkering, tegenover 3.000 in 2000. Vanaf 2011 verloopt de evolutie opnieuw in stijgende lijn: een krijgt telkens een iets groter deel buitenlanders een IGU. In 2021 zijn ze met zo'n 4.400, ofwel 14,2% van de uitkeringstrekkers. In vergelijking met de statistieken van volledige werkloosheid, liggen die cijfers licht onder de norm: 17,6% van de vergoede volledig werklozen in België heeft een buitenlandse nationaliteit.

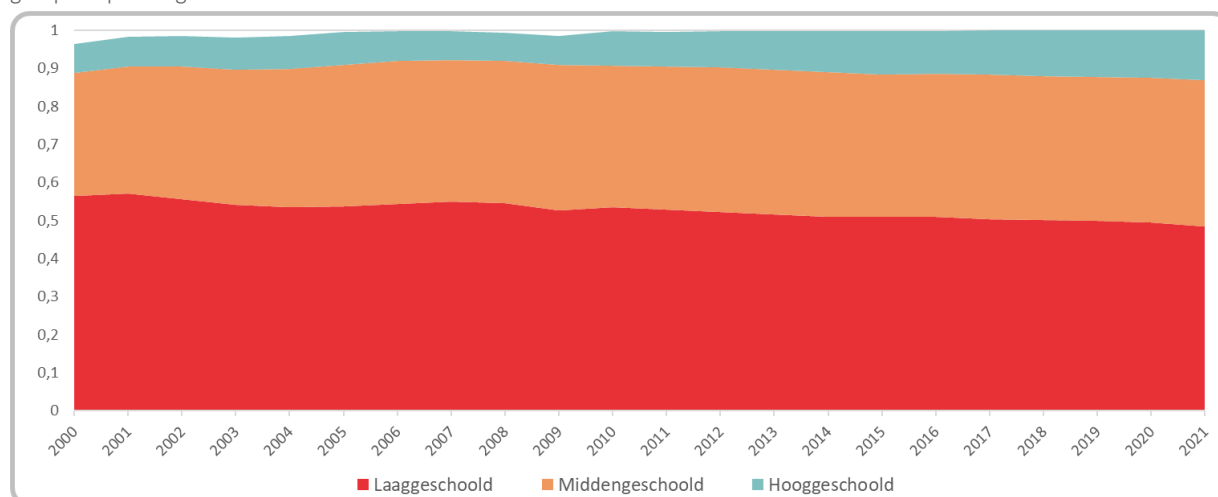
In de publicatie over de deeltijdse statuten in de werkloosheidsverzekering (RVA 2001) zien we dat een steeds groter aantal buitenlanders onder het statuut van vrijwillig deeltijdse werknemer vallen. Die keuze zou vooral komen door de complexiteit van de procedure om toegang te krijgen tot de IGU, die ontradend werkt, zeker wanneer daar ook nog een taalbarrière bij komt kijken. Hoewel dat niet objectief kan worden geverifieerd, lijkt die hypothese wel stand te houden. De positieve evolutie van die laatste jaren gaat gepaard met een aanzienlijke stijging van het aantal buitenlandse werknemers in België, maar ze zou ook het resultaat kunnen zijn van de permanente inspanningen van de RVA rond een efficiënte en niet-discriminerende communicatie aan alle rechthebbenden, vooral via IT-tools.

2.7

De uitkeringstrekkers per opleidingsniveau

Grafiek 18

Verhouding deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen per opleidingsniveau



Het criterium opleidingsniveau van de uitkeringstrekkers konden we niet tot ver genoeg in het verleden analyseren om de invoeringsfase van de IGU te dekken. We hebben pas vanaf 2000 betrouwbare cijfers.

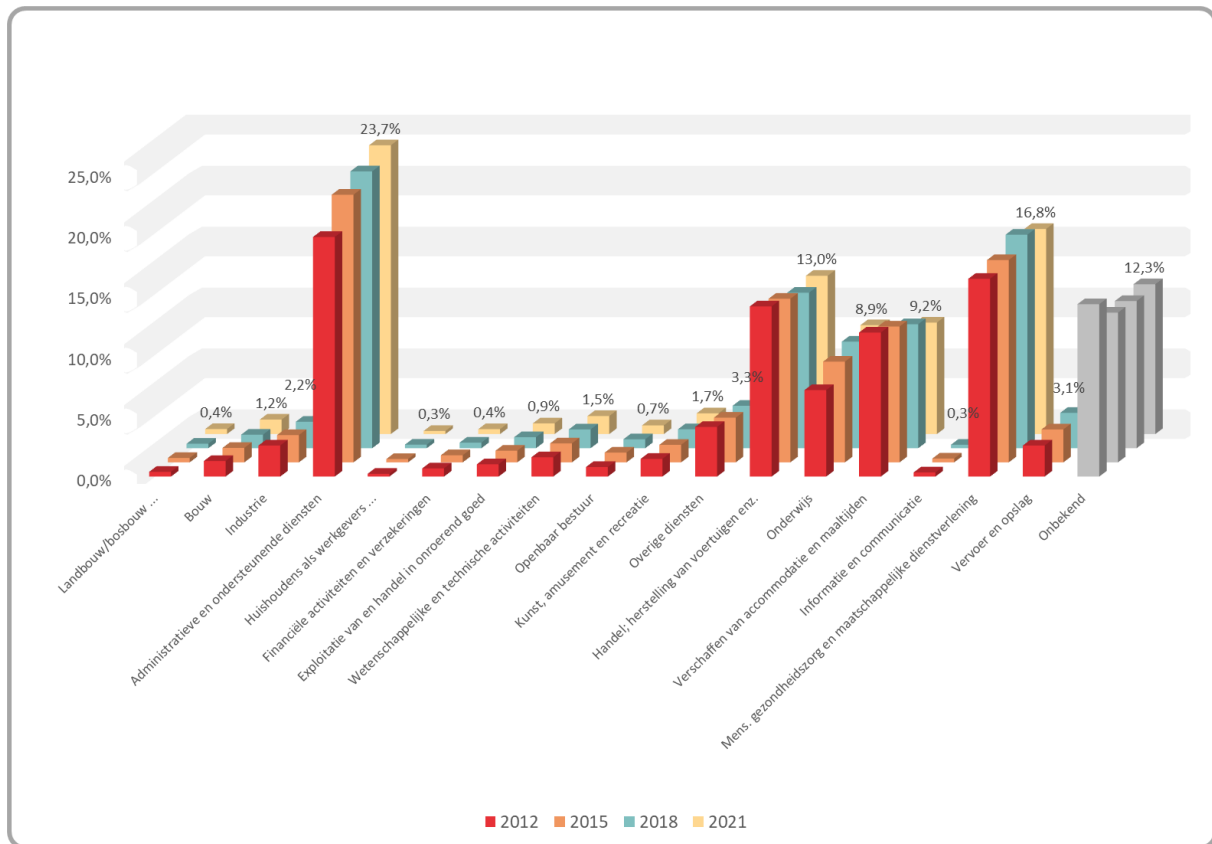
We wijden niet lang uit over de resultaten, aangezien de relatieve evolutie in grafiek 18 zeer nauw aansluit bij die van de werkloosheid in de ruime zin. In het algemeen kreeg doorheen de jaren een stijgend percentage gemiddeld en hoog opgeleide personen een vorm van werkloosheidsuitkeringen. In principe gaat dat hand in hand met de evolutie van het opleidingsniveau van de actieve bevolking. Zo had in 1992 bijvoorbeeld slechts 26,6% van de Belgen van 30 tot 34 jaar een diploma hoger onderwijs; vandaag bedraagt dat percentage bijna 50% (belgium.be).

2.8

De uitkeringstrekkers per activiteitssector

Rekening houdend met wijzigingen in de NACE-codes in de loop der tijd en met fluctuerend gebruik in vooral de fijnste detailleringsgraad, is het niet eenvoudig de IGU-verdeling per activiteitssector van de werknemers te analyseren. Om de foutenmarge tot het minimum te beperken, kijken we enkel naar de laatste 10 jaren aan de hand van vier pijlers in de twee eerste classificatieniveaus. Bovendien hebben we opzettelijk de ondervertegenwoordigde categorieën uit de tabel geweerd, namelijk die met minder dan 50 werknemers. Zo komen we tot grafiek 19.

Grafiek 19
De IGU per activiteitensector in 2012, 2015, 2018 en 2021



Ook al zijn de drie grote activiteitensectoren, primaire, secundaire en tertiaire sector, vertegenwoordigd, zien we al snel dat de IGU vooral in de tertiaire sector aanwezig is.

De primaire sector, voor de productie van onverwerkte levensmiddelen, staat helemaal links, vertegenwoordigd door de land- en bosbouw. Die sector vertegenwoordigt slechts 0,4% van de IGU-begunstigden. De secundaire sector, die van de verwerking van grondstoffen, is vertegenwoordigd door de categorieën van de bouw en de industrie en is goed voor 3,4%. Ondanks 12,3% onbekende profielen, kunnen we met zekerheid zeggen dat het leeuwendeel van de resterende 96% tot de tertiaire sector, de dienstensector, behoort. De IGU – en meer in het algemeen de deeltijdse arbeid – is nauw verbonden met de dienstensector.

Nog verder in het verleden kijken, is zoals we al zeiden moeilijk. Maar dankzij de activiteitenverslagen van 1998 en 1999 hebben we indirect toch toegang tot enkele gegevens. Die zijn weinig verrassend en tonen dat de secundaire sector aan het einde van de 20ste eeuw beter vertegenwoordigd was, met zo'n 16% van de IGU-begunstigden. De primaire sector stelde 1,5% van de begunstigden tewerk, een kleine positie, maar eentje die wel groter is dan die van nu.

In de tertiaire sector, die zich in alle lagen van de maatschappij is blijven ontwikkelen, verzamelen een paar sectoren een groot aantal uitkeringstrekkers.

Bovenaan de tabel omvat de klasse 'activiteiten van administratieve dienstverlening en ondersteuning' een groot gamma aan beroepen: veiligheidsfirma's, reisagentschappen, uitzendkantoren, telefooncentrales, diverse administratieve diensten, ondersteunende diensten, schoonmaakbedrijven, boekhoudkantoren ... zitten allemaal in dezelfde categorie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat die categorie alleen al goed is voor 20% van de IGU's in 2012 en bijna 24% in 2021.

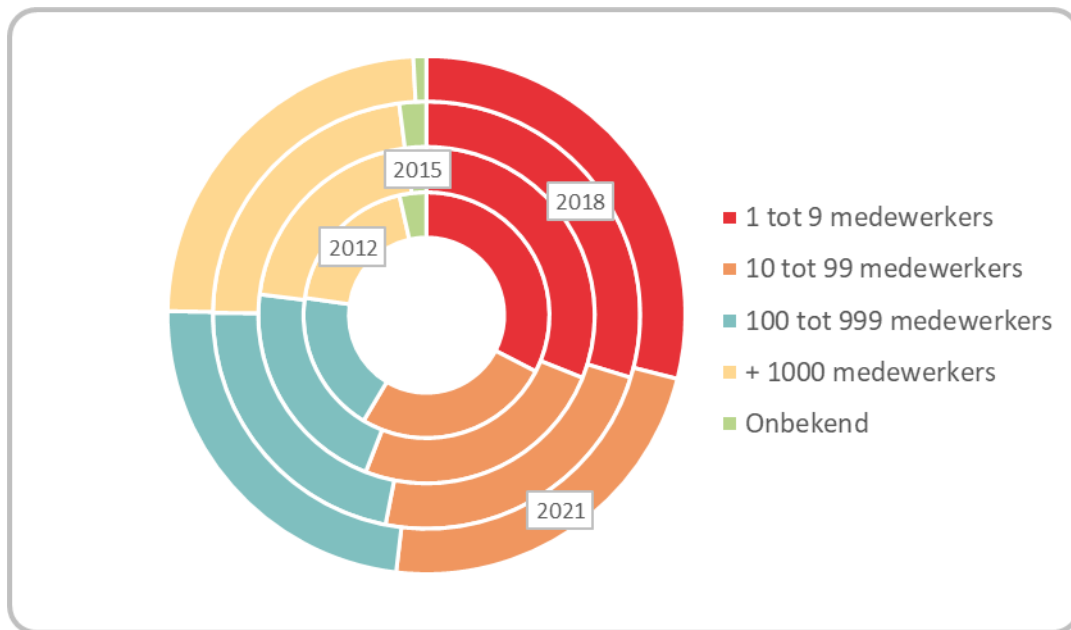
De sector van de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening volgt hierop. Die sector is naar gelang het jaar goed voor 16% tot 17,5% van de uitkeringstrekkers en dat percentage blijft redelijk stabiel. Volgens gegevens van Statbel is dit de sector met het meeste deeltijdse personeel in België.

Daarna komt de categorie van de klein- en groothandel. Daartoe behoort de sector van de verkoop, het onderhoud en herstel van voertuigen en andere. Die categorie stelt elk jaar 13% tot 14% van de IGU-begunstigden tewerk.

Het onderwijs en de horeca zijn elk goed voor zo'n 9% van de IGU'ers in 2021. Die eerstgenoemde verdient een specifieke aandacht: de analyse van de uitstromers (hoofdstuk 3.6) toont aan dat minstens de helft van de uitstroom uit IGU naar een 'onbekende' socio-economische positie (in het grijs op de grafiek) lesgevers waren. De oorzaak van dat gebrek aan gegevens komt zeker deels doordat een deel van de aangiftes sociaal risico (ASR), het document dat de werkgever moet terugsturen voor de IGU-aanvraag, sinds 2017 elektronisch wordt afgeleverd via het gewestelijke ministerie van onderwijs (vooral in Vlaanderen). Het agentschap dat die verzendingen verzamelt, heeft geen echt ondernemingsnummer. Met een correctie kunnen we schatten dat het onderwijs eigenlijk minstens op dezelfde hoogte staat als de gezondheidssector, met zo'n 16% van de uitkeringstrekkers en misschien zelfs meer. Ten opzichte van de vorige jaren, houdt het onderwijs eerder stand, terwijl de horeca meer IGU'ers dan gemiddeld is verloren. De resterende 10% zit onderverdeeld in de andere subdienstensectoren. Die blijven allemaal enigszins stabiel.

Naast de sector hebben we geprobeerd te weten te komen in welke soort van onderneming de deeltijdse werknemers met behoud van rechten waren aangeworven: kleine kmo's of grote werkgevers, en of er een evolutie in dat criterium zit. Die analyse geeft ons de volgende tabel.

Grafiek 20
Verhouding IGU-begunstigden per type
werkgever



Op het eerste gezicht springt geen enkele categorie van werkgevers echt in het oog: de uitkeringstrekkers zijn haast willekeurig verdeeld in de vier zones met een kleine voorsprong voor kmo's met minder dan 10 werknemers. Die situatie blijft trouwens jaar na jaar haast ongewijzigd. Maar achter die schijnbaar harmonieuze verdeling gaat iets schuil: kmo's met minder dan 10 werknemers, die slechts ongeveer 1/10 van de jobs op de arbeidsmarkt vertegenwoordigen, doen verhoudingsgewijs vaker een beroep op deeltijdse werknemers met behoud van rechten dan grote ondernemingen.

2.9

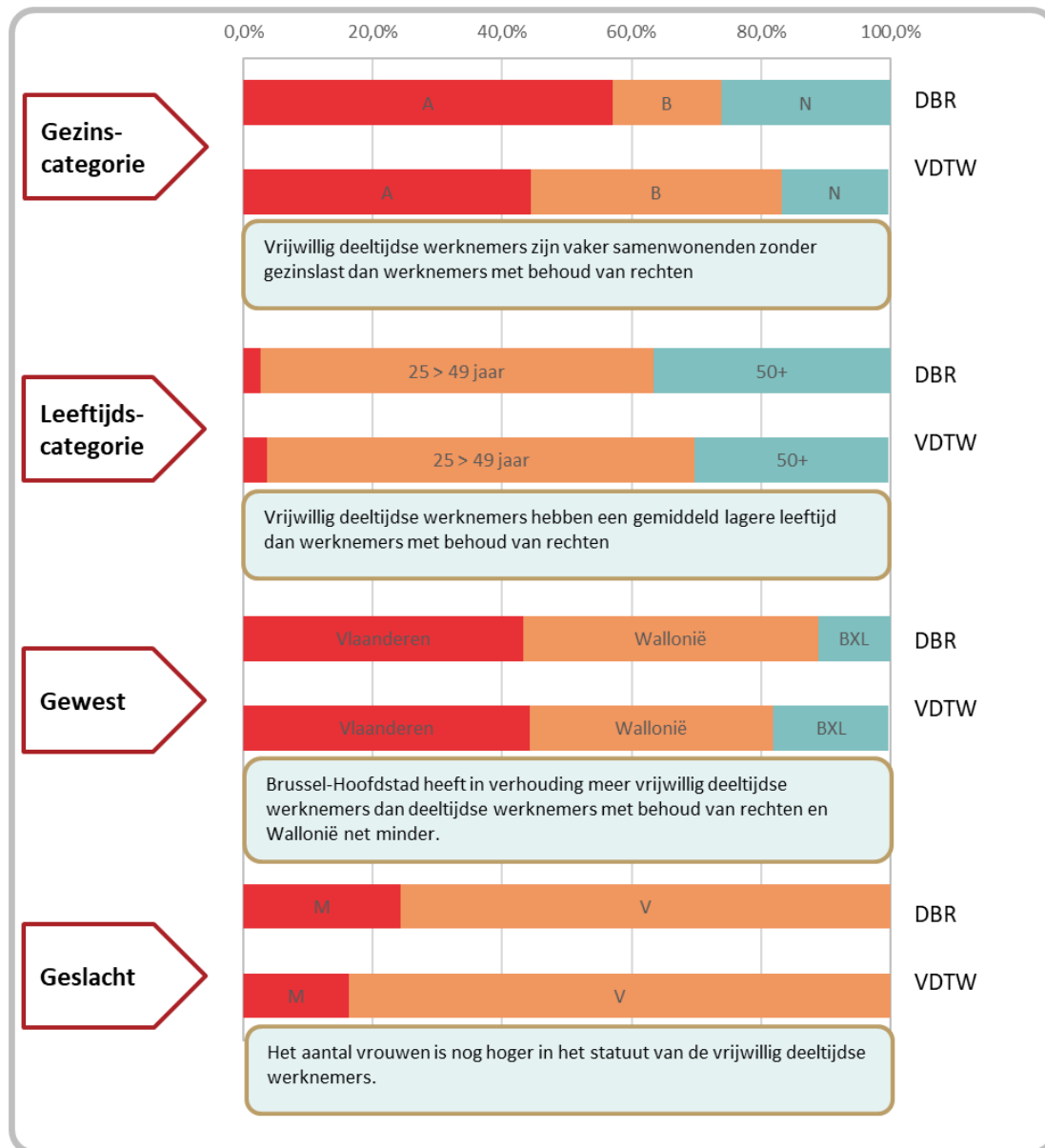
Vrijwillig deeltijdse werknemers met een IGU

Sinds 1 juli 2013 kunnen vrijwillig deeltijdse werknemers een IGU krijgen in de vorm van halve uitkeringen. Aangezien de toegangsvoorwaarden tot die IGU zeer specifiek zijn en/of het stelsel minder bekend is, blijft die maatregel zeer beperkt en schommelt het aantal begunstigden afhankelijk van het jaar tussen de 350 en de 400.

Om te voldoen aan de voorwaarden moet een kandidaat beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt voor een 'passende' betrekking. Dat betekent dat de kandidaat om meer uren moet vragen, hoogstens 6 uur per week bovenop het contractuele werkrooster, maar natuurlijk geen voltijdse betrekking mag vragen. Als die voorwaarden vervuld zijn en de berekeningen en barema's dit toelaten, krijgen de vrijwillig deeltijdse werknemers halve uitkeringen. Dat betekent de helft van wat ze zouden hebben kunnen krijgen als deeltijds werknemer met behoud van rechten.

Grafiek 21

Deeltijdse werknemers met behoud van rechten vs. vrijwillig deeltijdse werknemers, gegevens van 2019



2.10

2022 en het nieuwe statuut van de kunstwerker

Bij het afronden van de redactie deze studie zijn nog niet alle gegevens van 2022 beschikbaar: een volledige analyse van de verschillende indicatoren is dus niet mogelijk.

Maar de interne gegevens van de RVA zijn voldoende om een oppervlakkig beeld te schetsen van het eerste jaar na corona voor de IGU-begunstigden.

Met gemiddeld 29.433 betalingen per maand, bereikt de IGU haar laagste peil sinds 1997, en dat ondanks de verschillende indexeringen van de barema's voor de toelaatbaarheid tot de uitkering. Voor het eerst is meer dan 25% van de uitkeringstrekkers een man (25,1%), maar dat komt opnieuw omdat meer vrouwen dan mannen hun recht zijn verloren. Ook de andere trends zien we bevestigd: steeds minder jongere uitkeringstrekkers (2,3% onder de 25 tegenover 2,5% in 2021); meer Waalse uitkeringstrekkers (47,2% tegenover 46,1% in 2021); minder Vlaamse uitkeringstrekkers (41,9% tegenover 43,2% in 2021); een stabiele verdeling van de gezinsstatuten en weinig veranderingen op sectorniveau.

Over dat laatste punt willen we echter nog even ingaan op het nieuwe statuut voor de kunstwerkers dat in oktober 2022 in werking is getreden. De details over dit nieuwe statuut zijn terug te vinden in het jaarverslag van de RVA. Samengevat: het statuut breidt enerzijds het begrip kunstwerkers uit met een reeks nevenbepalingen en verbetert anderzijds de voorwaarden van die werknemers voor volledige of deeltijdse werkloosheid. De nieuwe bepalingen zouden een impact moeten hebben op het aantal uitkeringstrekkers, ook voor de IGU, maar het is nog te recent om daar een nauwkeurig beeld van te krijgen. In de laatste drie maanden van 2022 waren er gemiddeld 128 deeltijdse werknemers met een IGU met dat statuut, met een piek van 182 eenheden in november. In Brussel is de vraag het hoogst.

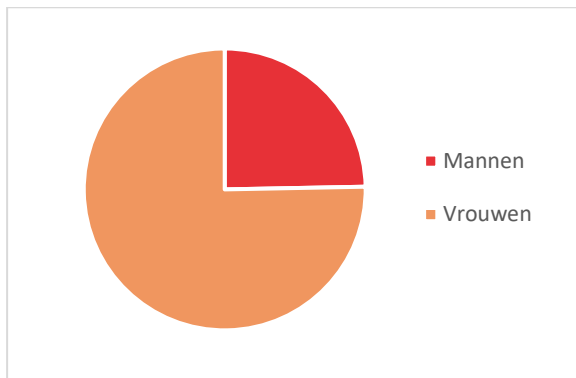
2.11

IGU'ers eind 2021

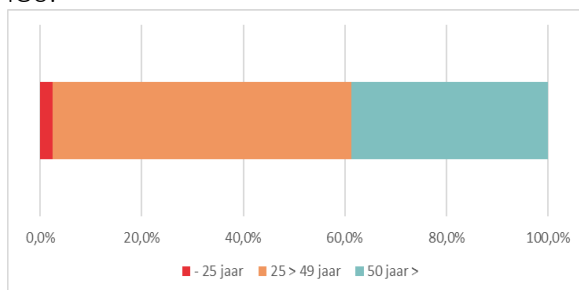
Elke maand worden er als jaarlijks gemiddelde **31.075** inkomensgarantie-uitkeringen uitbetaald, waarmee ongeveer **1 deeltijdse werknemer op 35** in alle stelsels wordt vergoed.

Ze zijn als volgt verdeeld:

75% vrouwen, 25% mannen, behalve in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest. Daar krijgen sinds 2019 evenveel of zelfs meer mannen een IGU dan vrouwen.

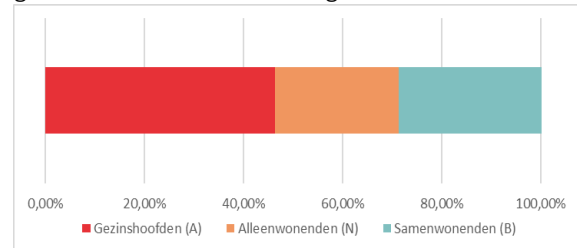


De gemiddelde leeftijd van de begunstigden is **46 jaar**. Wenig jongeren hebben het recht op een IGU.



In Wallonië zijn er de meeste uitkeringstrekkers. In het Waalse Gewest krijgen **4 personen op 1.000** een IGU tegenover **3 op 1.000** in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en **2 op 1.000** in het Vlaamse Gewest. De entiteiten in ons land met de meeste volledig werklozen zijn ook de entiteiten met de meeste IGU.

52,5% is gezinshoofd, 26% is alleenwonend en 21,5% is samenwonend zonder gezinslast. Dat verschilt sterk van de cijfers in volledige werkloosheid, waar meer dan 40% samenwonend zonder gezinslast is en slechts 29% gezinshoofd.



86% heeft de Belgische nationaliteit, 7,5% is onderdaan van de Europese Unie, 6,5% is onderdaan buiten de EU. De meeste buitenlandse uitkeringstrekkers vinden we in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest: 30%, gelijk verdeeld tussen EU- en niet-EU-onderdanen.

Bijna 1 uitkeringstrekker op 2 heeft de middelbare studies niet afgerond. 1 op 8 heeft hogere studies gevolgd.

Meer dan 95% van de begunstigden werkt in de tertiaire sector. De administratieve en ondersteunende diensten zijn het best vertegenwoordigd, gevolgd door de zorgsector en het maatschappelijk welzijn, het onderwijs, de handel en de horeca.

IGU-begunstigden zijn vaak tewerkgesteld in kleine ondernemingen.

1,4% van de uitkeringstrekkers zijn vrijwillig deeltijdse werknemers. Eind 2022 had 0,5% het statuut van kunstwerker.



Deeltijds werk en de IGU

In 1990 kreeg meer dan één deeltijdse werknemer op twee een werkloosheidsuitkering. In 2021 is dat nog ongeveer één op 35. In 30 jaar, met een reeks ongeziene economische crisissen, is de globale context, maar ook de manier waarop de uitkeringen worden uitgedacht en verdeeld, sterk veranderd.

In dit derde deel brengen we vooral de betekenis van IGU voor de betrokken werknemers in kaart. We baseren ons voornamelijk op de situatie in het jaar 2021, het jaar 2019 als we de gegevens zonder coronacrisis evalueren.

3.1

Deeltijds werk in België

Voor we ons toespitsen op IGU-begunstigden, nemen we eerst even de tijd om ze te situeren in de bredere context van deeltijdse arbeid in België.

Volgens het Federaal Planbureau werken er in 2021 1.156.000 mensen deeltijds. Dat is 26,5% van de werknemers, en meer in detail 42,1% van de loontrekkende vrouwen en 11,6% van de loontrekkende mannen (Statbel). Die cijfers omvatten alle formules van deeltijdse arbeid, ook thematisch verlof, tijdskrediet en loopbaanonderbreking. Ze houden rekening met de minste arbeidsduurvermindering ten opzichte van een voltijdse betrekking, wat voor deze studie ook van belang is.

In België werkt ongeveer één deeltijdse werknemer op twee minstens 4/5. Ongeveer een derde van de deeltijdse werknemers werkt halftijds, of ergens tussen de 40% en de 60% van een voltijdse betrekking om precies te zijn. Met de beschikbare gegevens kunnen we niet exact weten hoeveel mensen er 1/3 werken.

In 2021 werden er maandelijks 212.300 uitkeringen gestort aan deeltijdse werknemers of gelijkgestelden. 31.075 van die uitkeringen waren IGU's. De andere 180.000 waren onderbrekingsuitkeringen. Dat zijn uitkeringen voor tijdskrediet (41%), thematisch verlof (40%) en gewone loopbaanonderbreking (19%) (zie daarover ook de twee 'Spotlight'-publicaties van de RVA in 2019).

Meer dan één deeltijdse werknemer op twee wil geen grotere werklast en geeft als verklaring vooral familiale redenen, met de zorg voor kinderen als meest gegeven reden (Statbel).

Zo'n 20% van de deeltijdse werknemers zou niet voltijds kunnen werken, ofwel om gezondheidsredenen (ongeschiktheid) ofwel omdat ze meerdere jobs cumuleren of werk combineren met een opleiding.

De overige deeltijdse werknemers zouden graag voltijds werken, maar die mogelijkheid bestaat niet in hun activiteitendomein.

3.2

Fysieke eenheden vs. verschillende personen

Zoals al in de inleiding van hoofdstuk 2 te lezen viel, gebruikt de RVA zgn. “fysieke eenheden” in de meeste statistieken. Een fysieke eenheid is elke betaling die tijdens een bepaald maand uitgevoerd wordt voor een bepaalde persoon. Een fysieke eenheid geeft een betrouwbaar beeld van een situatie op een gegeven moment, maar de gegevens over de verschillende personen over een langere periode van bijvoorbeeld een jaar kunnen bijkomende informatie opleveren.

Tabel 1

Verhouding fysieke eenheden / natuurlijke personen met een IGU van 2012 tot 2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fysieke eenheden (gemiddelde per maand)	51715	51765	51124	44716	40233	37844	35755	33576	31788	31075
Aantal personen dat een IGU heeft ontvangen	90982	93035	93383	83617	74362	70877	67207	63467	55429	55361
Gemiddeld aantal maanden IGU per persoon	6,82	6,68	6,57	6,42	6,49	6,41	6,38	6,35	6,88	6,74

Hoewel het logisch is dat het aantal verschillende betaalde personen tijdens een jaar hoger ligt dan het maandelijks gemiddelde aantal betalingen, stellen we vast dat bij de IGU de ratio tussen beide eenheden eerder hoog is. Dat wijst op een grote rotatie of doorstroom. Gedurende het jaar zijn er werknemers die voldoen aan de voorwaarden en anderen die er niet meer aan voldoen, en die dus maar tijdelijk een IGU krijgen. Het gemiddeld aantal vergoede maanden ligt rond de 6,5. Op het belang van die doorstroom komen we in hoofdstuk 3.6 nog terug.

Laten we nu de resultaten van beide eenheden voor de belangrijkste kenmerken met elkaar vergelijken:

Tabel 2

Verschillen in aantal IGU-begunstigden en aantal fysieke eenheden IGU per criterium voor 2021

	Personen	Fysieke eenheden	verschil ten opzichte van de fysieke eenheden		Personen	Fysieke eenheden	verschil ten opzichte van de fysieke eenheden
Geslacht				Gewest			
M	26,2%	24,7%	1,47%	Vlaanderen	41,6%	43,2%	-1,61%
V	73,8%	75,3%	-1,47%	Wallonië	47,8%	46,1%	1,72%
				Brussel	10,5%	10,6%	-0,11%
Leeftijd				Gezinscategorie			
< 20 jaar	0,0%	0,0%	0,02%	Gezinshoofd	46,3%	52,4%	-6,12%
20 - < 25 jaar	4,4%	2,4%	1,95%	Alleenwonende	25,1%	26,2%	-1,13%
25 - < 30 jaar	11,5%	7,9%	3,55%	Samenwonenden	28,6%	21,4%	7,25%
30 - < 35 jaar	13,4%	10,9%	2,46%				
35 - < 40 jaar	12,7%	11,8%	0,90%	Nationaliteit			
40 - < 45 jaar	13,2%	13,4%	-0,26%	Belgisch	85,1%	85,8%	-0,65%
40 - < 45 jaar	13,5%	14,6%	-1,16%	Buitenlands EU	7,4%	7,6%	-0,22%
50 - < 55 jaar	13,6%	15,9%	-2,30%	Buitenlands niet-EU	7,5%	6,6%	0,87%
55 - < 60 jaar	12,8%	15,8%	-3,09%				
60 - < 65 jaar	5,1%	7,1%	-2,04%				
65 jaar en ouder	0,0%	0,0%	-0,02%				

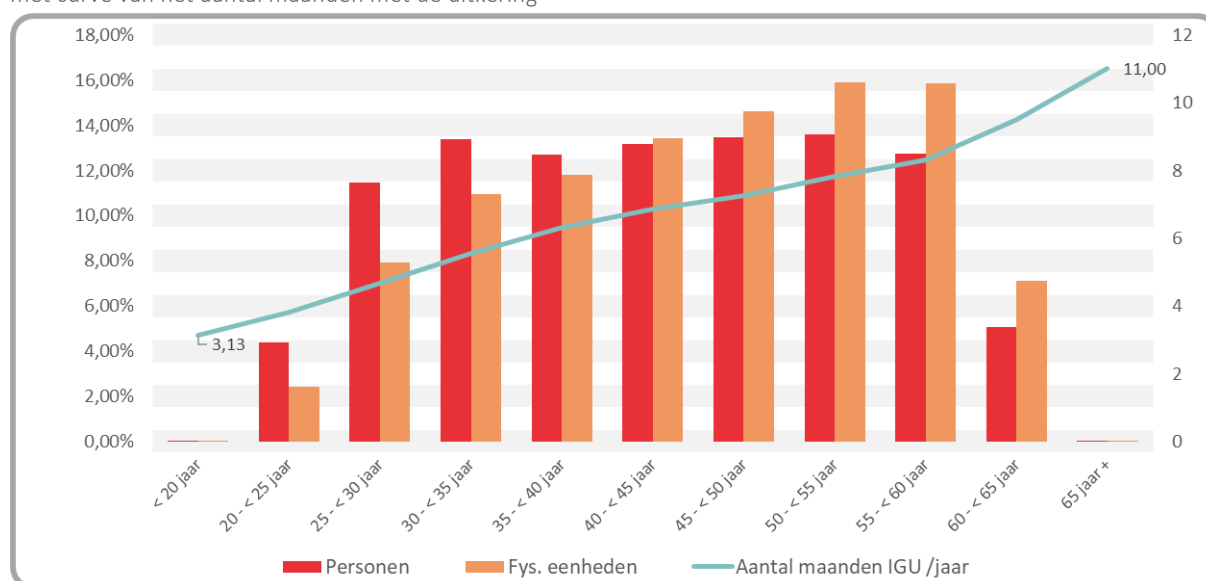
Naargelang de profielkenmerken zien we kleine tot grote verschillen tussen beide eenheden, sommige eerder verwaarloosbaar (geslacht, gewest, nationaliteit), andere markanter (leeftijd, gezinscategorie). We verduidelijken dit met het geval van de leeftijdscategorieën als sprekend voorbeeld.

De tabel hierboven toont duidelijk dat er eigenlijk meer jongeren zijn die een IGU krijgen en minder 45-plussers dan wat de statistieken in fysieke eenheden ons vertellen. De factor die in dit geval – en eigenlijk in alle gevallen – de resultaten heeft beïnvloed, is het terugkerende karakter van de betalingen.

Zoals de curve in grafiek 22 al laat zien, heeft een IGU-uitkeringstrekker tussen de 20 en de 25 jaar gemiddeld minder dan vier keer doorheen het jaar een IGU gekregen, terwijl begunstigden van 55 tot 60 jaar gemiddeld meer dan 8 keer een IGU hebben gekregen. De enkele 65-plussers uit onze tabel zitten zelfs aan 11 maanden van de 12. Die vaak opwaartse curve 'vervormt' tot op zekere hoogte de statistieken in fysieke eenheden, want voor eenzelfde aantal personen zijn er meer betalingen voor oudere uitkeringstrekkers.

Grafiek 22

Vergelijking IGU-begunstigden / fysieke eenheden IGU met curve van het aantal maanden met de uitkering



De andere verschillen hebben dezelfde verklaring, vooral het grote verschil in aantal samenwonenden zonder gezinslast dat in de nieuwe berekening met 7,25% toeneemt: meer uitkeringstrekkers dan verwacht, maar minder betalingen dan voor de gezinshoofden (5/12 tegenover 7,5/12).

Naar de oorzaken voor die grote schommelingen in aantal ontvangen betalingen van de ene categorie op de andere gaan we in de volgende subhoofdstukken op zoek.

3.3

Wie heeft toegang tot de IGU?

Om recht te hebben op de inkomensgarantie-uitkering moeten deeltijdse werknemers aan een reeks voorwaarden voldoen. Sommige van die voorwaarden (vnl. toelaatbaarheid) zijn duidelijk: je voldoet of je voldoet niet. Andere voorwaarden (vnl. vergoedbaarheid) worden sinds 2005 bepaald aan de hand van een simulatiemodule, die op mathematische wijze rekening houdt met de meest gedetailleerde criteria.

We bestuderen eerst de basisvoorwaarden¹¹, in het licht van de gegevens verzameld in hoofdstuk 3.1.

Om recht te hebben op de IGU, moet je eerst en vooral **ingeschreven zijn als voltijds werkzoekende en een voltijdse betrekking hebben gevraagd bij je werkgever**. Als we die voorwaarde tot op de letter naleven, valt zo'n 70% van de deeltijdse werknemers die ofwel niet willen ofwel niet kunnen voltijds werken, al meteen uit de boot. Er bestaan wel enkele uitzonderingen, zoals voor vrijwillig deeltijdse werknemers. Toch is de logica grotendeels dezelfde: om een aanvullende uitkering te kunnen krijgen, zal de aanvrager ingeschreven moeten zijn als werkzoekende en bij zijn werkgever of elders op zoek moeten gaan naar een 'passende' betrekking, namelijk een betrekking met een uurrooster van enkele uren per week meer, hoogstens 6 uur boven het uurrooster dat wordt gebruikt om de halve werkloosheidsuitkeringen te berekenen. Pas dan kunnen vrijwillig deeltijdse werknemers een IGU aanvragen. Momenteel heeft 1,4% van de IGU-begunstigden dat statuut.

Tweede voorwaarde: **het gemiddelde contractuele uurrooster van de aanvrager mag niet hoger liggen dan 4/5** van een voltijds uurrooster. In theorie kunnen werknemers in 4/5 nog recht hebben op een IGU. Maar in de praktijk zal dat maar zelden lukken, omdat het loon in de meeste gevallen dan hoger zal liggen dan de verworven werkloosheidsuitkering, ook al komt daar nog het forfaitaire supplement bij. Minder dan 150 IGU-begunstigden (0,4%) werkt 4/5. En meer dan de helft van de deeltijdse werknemers in ons land werkt net in die regeling.

Vroeger moest je minstens 1/3 werken om een IGU te kunnen aanvragen. Er werden zo veel uitzonderingen op die regel goedgekeurd, dat die voorwaarde vandaag zelfs uit het infoblad is gehaald. Meer dan 4.000 mensen die minder dan 13 uur/week werken, krijgen een IGU (14%).

Derde basisvoorwaarde: **het brutomaandloon voor de maand in kwestie mag niet hoger liggen dan de regelmatig geïndexeerde loongrens** (1.954,99 EUR op 01.01.2023). Er is maar weinig beschikbare informatie over het gemiddelde loon van deeltijdse werknemers¹²; het is dus moeilijk om te weten in hoeverre die voorwaarde de toegang tot de uitkering beïnvloedt.

Zodra die voorwaarden zijn vervuld, kunnen werknemer en werkgever de administratieve verplichtingen vervullen (formulier C131-A voor de een en een ASR-scenario 6, de vroegere C131-B voor de ander) om te kunnen toetreden tot het statuut. Daarna is het een kwestie van berekenen.

Nog eens de formule:

IGU = maandbedrag van de uitkering volledige werkloosheid + forfaitaire toeslag (per gepresteerd uur bovenop de 1/3) - het nettoloan.

Er moeten een reeks bepalende criteria in de simulatiemodule worden ingevoerd. Twee daarvan zijn beslissend: de gezinscategorie op het moment van de aanvraag en de degressiviteitsfase waarin de werknemer zich bevindt ten opzichte van zijn verworven werkloosheidsuitkeringen. Aangezien het bedrag van de werkloosheid zelf wordt berekend naar rato van het loon dat eraan voorafging en in functie van het beroepsverleden van de aanvrager, zijn ook die twee elementen beslissend.

Aangezien de forfaitaire toeslag sinds januari 2020 opnieuw gelijk is voor de drie grote gezinscategorieën, is het de impact van de degressiviteit die het verschil maakt. Concreet: een gezinshoofd heeft recht op een hogere werkloosheidsuitkering en in principe ook voor een langere periode dan een samenwonende zonder

¹¹ Dat staat in infoblad T70 op de website van de RVA via <https://www.rva.be/burgers/volledige-werkloosheid/hoeveel-bedraagt-uw-uitkering/hoeveel-bedraagt-uw-uitkering-na-een-tewerkstelling>

¹² Via het Datawarehouse van KSZ is het mogelijk om een idee te krijgen van het duidelijke verschil tussen het gemiddelde loon van een IGU-begunstigde en het gemiddelde salaris van een voltijdse werknemer, maar die gegevens worden in klassen meegegeven en niet in absolute cijfers.

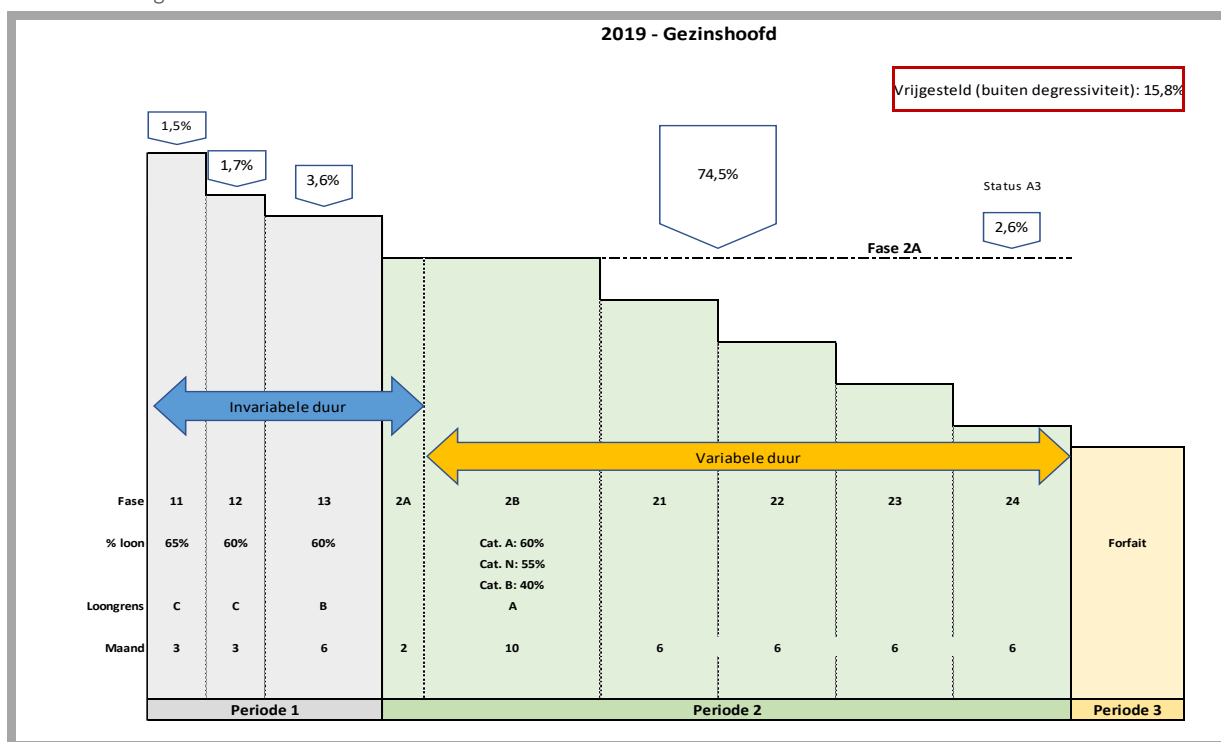
gezinslast. En omdat dat gezinshoofd er recht op heeft, zal hij ook gemakkelijker – en langer – een IGU ontvangen bij deeltijdse arbeid.

De bevestiging van de degressiviteit van april 2020 tot september 2021 heeft de cijfers van die twee oefeningen sterk beïnvloed. Vandaar dat veel van de tabellen en grafieken die volgen, naar 2019 zullen verwijzen. Het nadeel daarvan is dat er dan geen rekening kon worden gehouden met de laatste reglementaire wijzigingen.

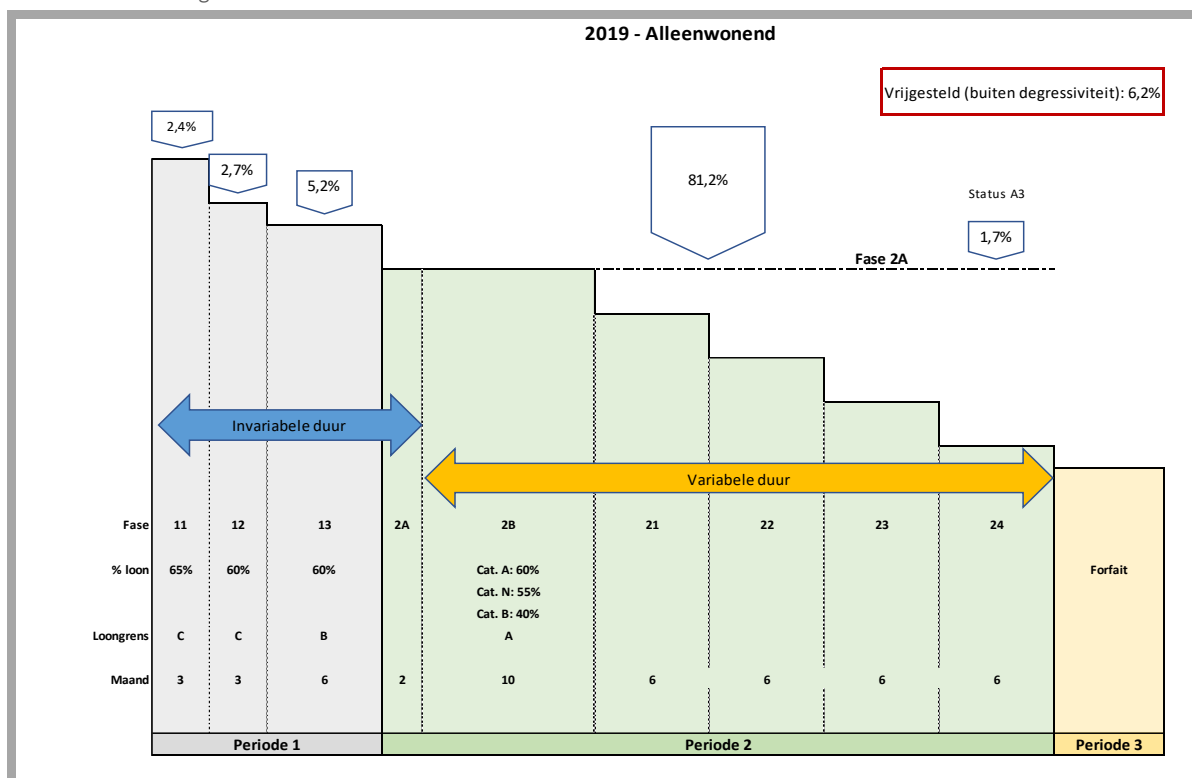
De drie volgende tabellen tonen voor elke gezinscategorie in 2019 hoe de begunstigden van de IGU in de verschillende fasen van de degressiviteit zijn verdeeld.

Tabel 3

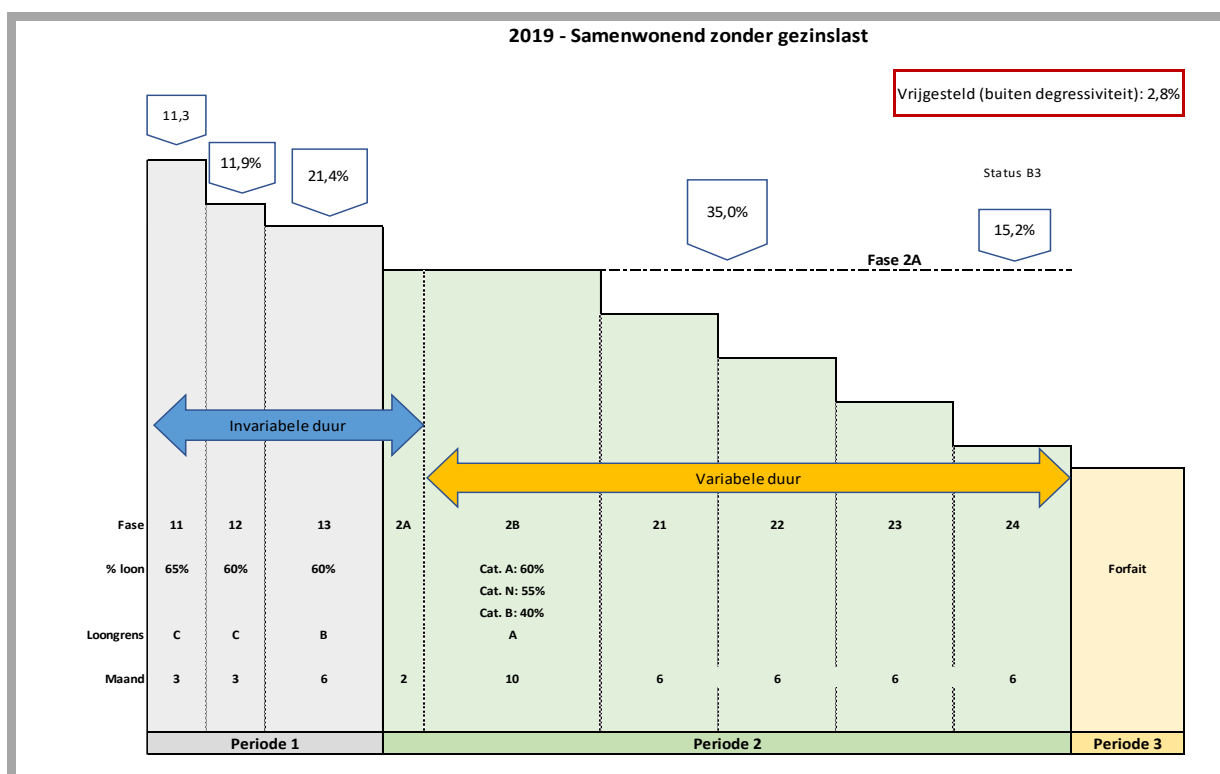
Verdeling van de IGU-begunstigden gezinshoofden in hun fase van de degressiviteit in 2019



Tabel 4
Verdeling van de IGU-begunstigden alleenwonenden in hun fase van de degressiviteit in 2019



Tabel 5
Verdeling van de IGU-begunstigden samenwonenden zonder gezinslast in hun fase van de degressiviteit in 2019



De eerste twee tabellen bevatten veel gelijkheden: gezinshoofden en alleenwonenden nemen haast dezelfde verhoudingen in in dezelfde fasen van de degressiviteit als ze een IGU ontvangen. In dit geval zitten ze meestal in fase 2A, die voor deeltijdse werknemers over de hele duur van periode 2 wordt vastgelegd. Dat is ergens een voordeel: voor werklozen die een deeltijdse betrekking vinden in de loop van periode 2, ongeacht de fase, zal de IGU worden berekend op basis van fase 2A, waardoor er in die fase veel uitkeringstrekkers zijn.

Het grootste verschil zit bij de samenwonenden zonder gezinslast. Zij vertegenwoordigen 44,6% samen in de drie fasen van periode 1 en slechts 35% in fase 2. Voor een samenwonende komt het verworven bedrag in 2A overeen met 40% van het referteberoepsinkomen; dat bedrag is in haast alle gevallen onvoldoende om een IGU toegekend te kunnen krijgen (zie ons voorbeeld in hoofdstuk 1.5). Daarom zit bijna de helft van de begunstigden in die categorie nog in periode 1 wanneer ze hun uitkeringsaanvraag indienen.

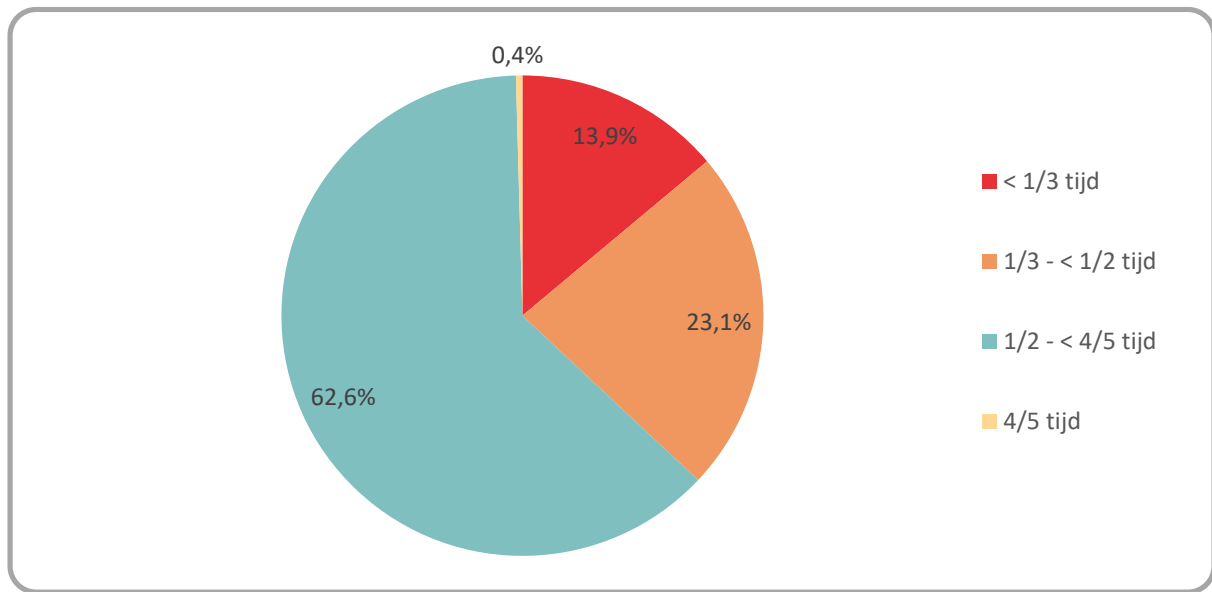
Het kadertje rechts bovenaan elke tabel bevat de uitkeringstrekkers in de inschakelingsperiode op wie de degressiviteit niet van toepassing is. Bij deze vooral jonge bevolking verkrijgen we het recht op de IGU op basis van de inschakelingsuitkering, die veel hoger is voor gezinshoofden. Daarom vertegenwoordigen ze 15,8% in die categorie werklozen tegenover 2,8% bij de samenwonenden zonder gezinslast. Het statuut van DWBR met IGU laat toe ook na de leeftijd van 33 jaar de inschakelingsuitkering te behouden.

De statussen 3 (A3, B3, N3), niet te verwarren met periode 3, die van het forfait, betreffen op dezelfde manier de beschermde uitkeringstrekkers die, om verschillende redenen (anciënniteit op het werk, leeftijd, ongeschiktheid), het bedrag van hun uitkering voor onbepaalde duur op dezelfde pijler (die overeenstemt met 2A) behouden zien. In dat statuut zitten vooral samenwonenden zonder gezinslast, vandaar de 15,2% in de tabel voor die categorie van vergoede personen.

Kortom: om een IGU te krijgen, moet je je in een zeer specifieke context bevinden. Werkzoekenden met gezinslast, en in mindere mate ook alleenwonenden, zullen evolueren in periodes 1 of 2 van de degressiviteit (langer of minder lang afhankelijk van het beroepsverleden), waarin 60% van hun oude loon wordt meegeteld voor de werkzoekenden met gezinslast en 55% voor de alleenwonenden. Samenwonenden zitten dus meestal in periode 1 en hun toegang tot de IGU is beperkt in de tijd. Het loon waarmee rekening wordt gehouden voor de berekening van de werkloosheid, zal idealiter dicht aanleunen bij de loongrenzen om een hogere basis te kunnen vormen. Daarom zijn het de ouderen met een groter beroepsverleden die gemakkelijker aan de voorwaarden voldoen en blijven voldoen. Tot slot moet ook de arbeidsovereenkomst aan de voorwaarden voldoen, met een redelijk bescheiden loon en een aantal gepresteerde uren dat in evenwicht is met de vorige criteria.

Zoals grafiek 23 laat zien, werkt meer dan 60% van de IGU-begunstigden minstens halftijds: 23,1% werkt tussen 1/3 en 1/2; bijna 14% werkt minder dan 1/3. Als we zien dat er in België meer deeltijdse werknemers zijn die meer dan 1/2 werken, kloppen die cijfers redelijk goed met de realiteit van de markt (Statbel) en suggereren ze dus dat geen enkele arbeidsregeling onder een 4/5 een onoverkomelijk obstakel vormt om recht te hebben op de IGU.

Grafiek 23
Hoeveelheid IGU-begunstigden per arbeidsregeling



3.4

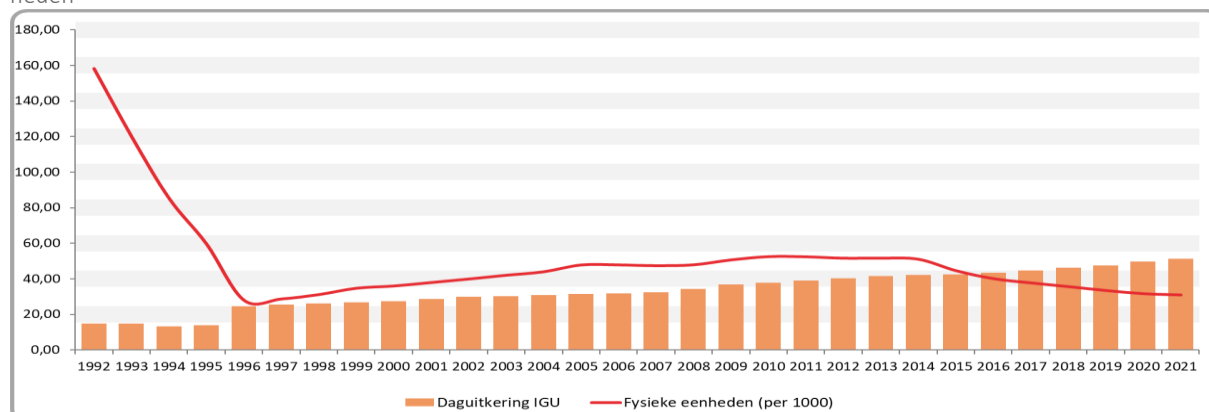
Belang van de IGU voor de uitkeringstrekkers

De begunstigden krijgen gemiddeld **69 dagen per jaar** een inkomensgarantie-uitkering. In 2021 ligt het gemiddelde **brutodagbedrag** op **51,43 EUR**. Door de berekeningswijze ligt dat bedrag dicht bij de verworven werkloosheidsuitkering; het schommelt dus in functie van de bovenstaande criteria. Dat betekent dat een IGU-begunstigde gemiddeld zo'n **3.200 EUR netto** aan aanvullende uitkeringen **per jaar** ontvangt, maar dat cijfer varieert sterk naargelang van het soort uitkeringstrekker.

We verduidelijken wel nog even dat **de IGU een maandelijkse uitkering is** die geen rekening houdt met werkdagen, maar wel met werkuren. Als we het aantal gepresteerde uren en de maandelijkse uitkering met elkaar vergelijken, zien we dat het aantal dagen en het dagbedrag waarvan sprake is in dit hoofdstuk worden bepaald door een formule die de IGU verdeelt in dagen werkloosheid, los van het werkritme van de begunstigde. Aangezien die data voor iedereen op dezelfde manier worden verkregen, kunnen we ze gebruiken voor onderlinge vergelijkingen onder IGU-begunstigden.

Grafiek 24

Evolutie van het gemiddelde brutodagbedrag van de IGU ten opzichte van de evolutie van het aantal fysieke eenheden



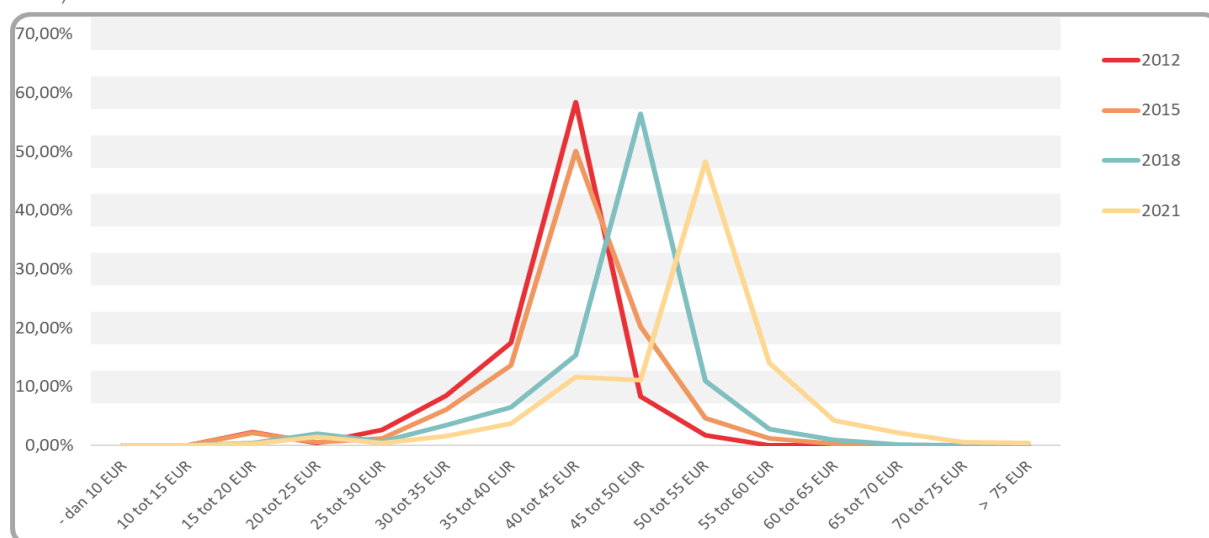
* Van 1996 tot 2005 werd de IGU berekend op maandbasis; het dagbedrag wordt hier opnieuw samengesteld. Daarna wordt het dagbedrag dat wordt gebruikt, bepaald door de berekeningswijze.

Begin jaren '90 werden de aanvullende uitkeringen op deeltijdse arbeid haast zonder voorwaarden toegekend, maar hun bedrag was beperkt en nam van 1990 tot 1995 alsmat af. De komst van de IGU heeft een sprong veroorzaakt in het dagbedrag van de uitkering en meteen ook het aantal begunstigden drastisch verminderd (zie grafiek 24). De laatste jaren is het gemiddelde dagbedrag van de IGU aanzienlijk gestegen, +25% in 10 jaar tijd. Dat lijkt tegen de maatregelen van 2015 in te gaan, maar twee factoren kunnen dat verklaren. Enerzijds zat een hoog aantal 'uitstromende' uitkeringstrekkers in de meest vergevorderde fasen van de degressiviteit; het verworven bedrag van hun werkloosheid – en dus van hun IGU – lag minder hoog en deed het globale gemiddelde dalen. Anderzijds zijn de indexeringen en welvaartsaanpassingen de laatste jaren talrijk, vooral tijdens de coronacrisis. daardoor steeg ook het bedrag van de IGU in alle gezinscategorieën. Verder zullen we zien dat het dagbedrag niet het enige gegeven is waarmee rekening moet worden gehouden.

In grafiek 25 zien we hoe de dagbedragen uit het programma in 2012, 2015, 2018 en 2021 zijn verdeeld. We zien in de grafiek duidelijk de evolutie van het gemiddelde bedrag, haast onbestaande tussen 2012 en 2015, het jaar van de grootste besparing, en opvallender van 2015 tot 2021.

Grafiek 25

Verdeling van het brutodagbedrag van de IGU in 2012, 2015, 2018 en 2021



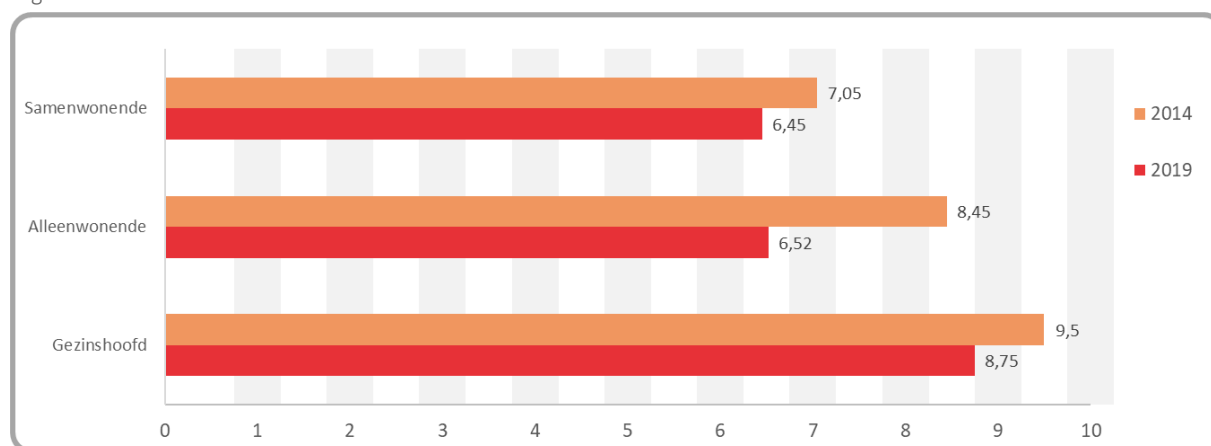
Het **maandelijks** belastbaar minimumbedrag ligt op 13,20 EUR. Dat is de helft van de forfaitaire werkloosheidsuitkering van een samenwonende zonder gezinslast¹³. Als we kijken naar grafiek 25 zien we dat in 2021 bijna 85% van de uitkeringstrekkers een dagelijkse IGU ontvangt van tussen de 40 en de 60 EUR.

Minder dan 8% krijgt een daguitkering onder de 40 EUR. Aangezien het dagbedrag wordt samengesteld op basis van het maandbedrag, hoeft het niet te verbazen dat de waarden samenhangen rond een gemiddelde waarde van een vijftigtal euro, wat er dicht bij aanleunt. Maar er zijn wel aanwijzingen dat potentiële uitkeringstrekkers mogelijks kleine bedragen opzij laten liggen door de administratieve last, zie hoofdstuk 5.1.4. Te midden van deze grafiek rond de gemiddelde waarden, krijgen gezinshoofden de hoogste uitkering (gem. 54,49 EUR in 2021), met een grote voorsprong op de samenwonenden zonder gezinslast (gem. 48,88 EUR) en de alleenwonenden (gem. 47,46 EUR) en het gaat hier om brutobedragen. Normaal gezien wordt er 10,09% bedrijfsvoorheffing ingehouden op een uitkering zodra ze aan een beroepsinkomen wordt toegevoegd, wat bij de IGU natuurlijk het geval is. Die inhouding van de bedrijfsvoorheffing komt verderop aan bod in hoofdstuk 5.2.

Hoewel de dagbedragen van de IGU berekend voor de verschillende categorieën redelijk dicht bij elkaar aanleunen, kunnen we niet hetzelfde zeggen van de maanduitkering. Er zijn verschillen te zien tussen de categorieën: ze krijgen een uitkering afhankelijk van het aantal vergoede dagen.

Grafiek 26

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



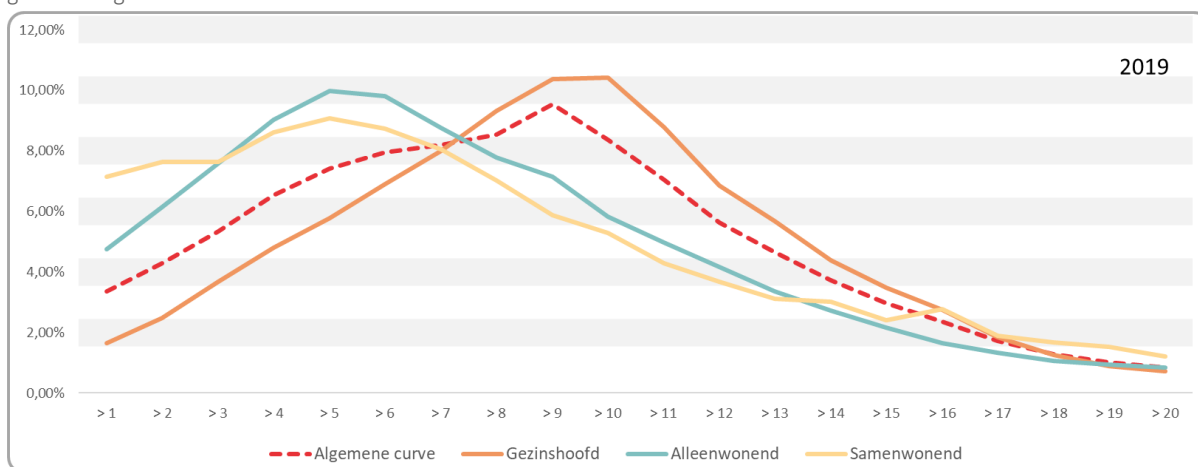
Zoals we zien in grafiek 26, kreeg een gezinshoofd in 2019¹⁴ gemiddeld bijna 9 dagen uitkeringen per vergoede maand (de maanden zonder IGU worden hier natuurlijk niet geteld). Alleenwonenden en samenwonenden zonder gezinslast kregen ongeveer 6,5 dagen uitkeringen per maand. Aangezien de IGU strikt in functie van het aantal gepresteerde arbeidsdagen wordt berekend, kunnen we dankzij die cijfers de gemiddelde nodige werklust samenstellen om toegang te krijgen tot die toeslag. Zo werkt een gezinshoofd gemiddeld 2/3 om een IGU te kunnen krijgen, en moeten alleenwonenden en samenwonenden 3/4 werken. Grafiek 27 toont nog dat een groot aantal begunstigen, door elkaar geteld in fysieke eenheden, in werkelijkheid eigenlijk slechts één of twee dagen per maand een IGU ontvangt.

¹³ volgens artikel 131.bis §3, 3°, barema van 01.12.2022.

¹⁴ We hebben gekozen voor 2019 omdat dat het laatste volledige jaar is met resultaten die niet werden beïnvloed door de coronacrisis en de coronamaatregelen.

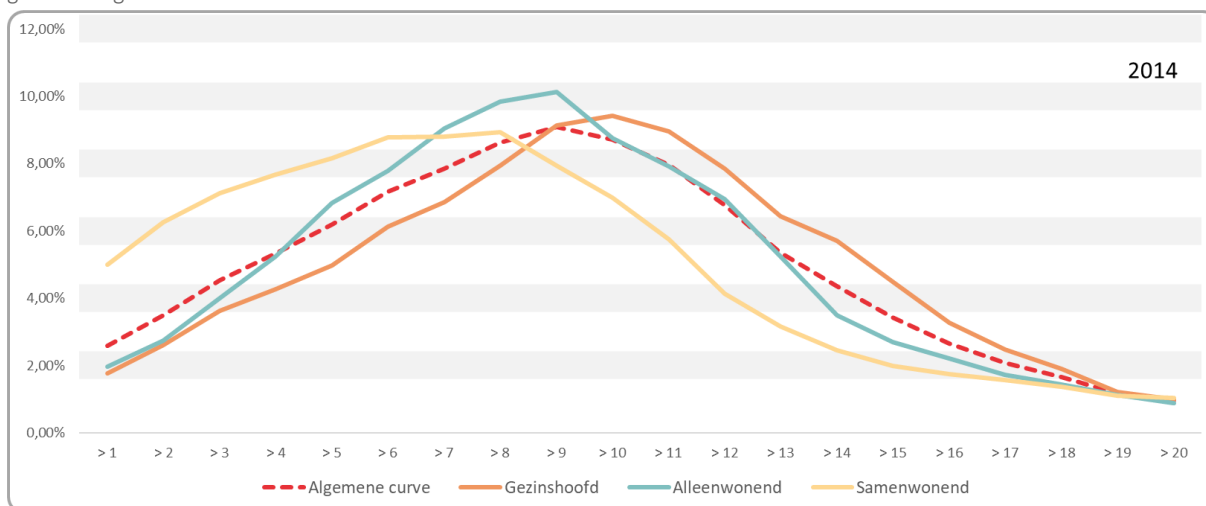
Grafiek 27

Aantal vergoede dagen per maand en per gezinscategorie in 2019



Grafiek 28

Aantal vergoede dagen per maand en per gezinscategorie in 2014



Omwillen van de leesbaarheid is de telling in de grafieken 27 en 28 beperkt tot 20 dagen per maand: slechts een verwaarloosbaar deel van betalingen overschrijdt die 20 dagen.

In 2014 was de situatie anders (grafieken 26 en 28). De maatregelen die in januari 2015 werden geactiveerd, hebben de toegang tot de IGU strenger gemaakt. Hoewel het gemiddelde dagbedrag door de berekeningsformule sindsdien is blijven toenemen, is het aantal vergoede dagen voor alle gezinscategorieën gedaald. Van die categorieën zijn de alleenwonenden het hardst getroffen: van 8,45 dagen IGU naar 6,52 per maand, haast evenveel als de samenwonenden. Voortaan moeten alleenwonenden virtueel twee dagen per maand meer werken dan in 2014 om een IGU te krijgen.

Door wat die tabellen ons leren, kunnen we correcter inschatten wat de IGU opbrengt voor zij die er toegang toe hebben. Doordat de cijfers van 2020 en 2021 zijn beïnvloed door de coronacrisis, vertrekken we van de cijfers van 2019 en vermenigvuldigen we ze met de indexcoëfficiënt van de bedragen tussen 2019 en 2021.

Formule: (gem. aantal maanden met IGU x gem. aantal dagen IGU per maand x gem. dagbedrag x indexcoëfficiënt = Gemiddeld jaarlijks brutobedrag per persoon) - 10,09% voorheffing = Gemiddeld jaarlijks nettobedrag

Daardoor zouden we voor 2021 de volgende berekeningen kunnen maken zonder corona:

Een gezinshoofd zou gemiddelde het volgende krijgen:

(7,5 maanden x 8,75 dagen x 54,49 EUR x 1,076) - 10,09% = 3.459 EUR netto per jaar

Een alleenwonend deeltijdse werknemer zou het volgende krijgen:

(7 maanden x 6,52 dagen x 47,46 EUR x 1,076) - 10,09% = 2.095 EUR netto per jaar

Een samenwonende zonder gezinslast zou het volgende krijgen:

(5 maanden x 6,45 dagen x 48,88 EUR x 1,076) - 10,09% = 1.525 EUR netto per jaar

Voor we dit hoofdstuk afronden, wilden we nog een paar bemerkingen in de kijker zetten.

In het algemeen is het verkregen jaartotaal voor mannen en voor vrouwen haast identiek. Maar als we dieper ingaan op die gegevens, zien we toch weer wat verschillen. De volgende tabel toont per gewest en per gezinscategorie de gemiddelde dagbedragen van de IGU toegekend aan mannen en vrouwen, en het verschil.

Tabel 6

Gemiddelde brutodagbedrag van de IGU volgens
gewest, gezinscategorie en geslacht in 2021

Gewest	Geslacht	Dagbedrag	Vershil M/V	Gezinstoestand	Dagbedrag	Vershil M/V
Vlaanderen	Mannen	52,66 €		Gezinshoofd	55,97 €	
				Samenwonend	52,86 €	
				Alleenwonend	49,55 €	
	Vrouwen	51,04 €	-3,1%	Gezinshoofd	54,59 €	-2,5%
				Samenwonend	47,76 €	-9,6%
				Alleenwonend	47,50 €	-4,1%
BXL Hoofdstad	Mannen	52,04 €		Gezinshoofd	55,20 €	
				Samenwonend	49,15 €	
				Alleenwonend	48,02 €	
	Vrouwen	52,12 €	0,2%	Gezinshoofd	54,96 €	-0,4%
				Samenwonend	48,03 €	-2,3%
				Alleenwonend	48,47 €	0,9%
Wallonië	Mannen	52,06 €		Gezinshoofd	55,09 €	
				Samenwonend	52,67 €	
				Alleenwonend	47,85 €	
	Vrouwen	51,15 €	-1,7%	Gezinshoofd	53,98 €	-2,0%
				Samenwonend	47,73 €	-9,4%
				Alleenwonend	46,02 €	-3,8%

Momenteel verdient een deeltijdse werkneemster met behoud van rechten in België per dag gemiddeld 1,10 EUR bruto minder aan IGU dan een man. Dit ligt niet aan de berekening van de IGU op zich, die helemaal losstaat van het geslacht. Er zijn echter wel nog loonsverschillen die, door de gebruikte methode, een weerslag hebben op het bedrag van de uitkeringen.

Die loonkloof tussen man en vrouw zien we niet in het hele land. Het grootste verschil vinden we in het Vlaamse Gewest, gevolgd door het Waalse Gewest. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest daarentegen, zoals we in hoofdstuk 2.4 al zagen, onderscheidt zich met een haast perfect evenwicht.

Er zijn ook verschillen afhankelijk van de gezinscategorieën van de begunstigden. Zo zal de uitkering van een Vlaamse samenwonende vrouw bijna 10% lager liggen dan die van haar mannelijke evenknie. En in Wallonië zien we ongeveer hetzelfde.

Nog altijd gemiddeld gezien, kunnen we berekenen dat vrouwen een dag IGU per maand minder krijgen dan mannen; ze moeten dus meer werken om toegang te krijgen tot de uitkering.

De reden waarom die belangrijke nuances niet naar boven komen op jaarbasis, komt doordat vrouwen vaker onder het statuut vallen dan mannen: op jaarbasis vertegenwoordigen vrouwen een gemiddelde van 6,9 fysieke eenheden, 6,9 betaalopdrachten voor een IGU, tegenover 6,3 voor mannen. Die 0,6 maanden IGU extra per jaar maskeren de verschillen die we net hebben aangekaart.

3.5

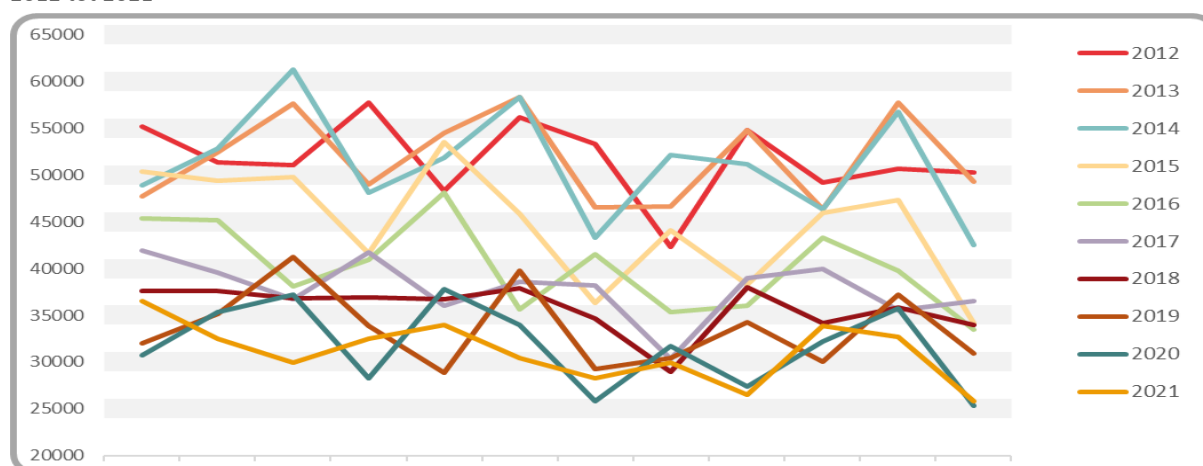
Het ritme van de IGU

Bij het uitvoeren van deze analyse merkten we op dat de IGU, vergeleken met andere uitkeringen met name de volledige werkloosheid, er een eerder chaotisch 'ritme' op nahield.

Grafiek 29 geeft een duidelijk overzicht van die schommelingen, zeker als we vergelijken met die van de UVW-WZ (grafiek 30): natuurlijk bestaan er, soms aanzienlijke, verschillen tussen de uitgevoerde betalingen van werkloosheidsuitkeringen van de ene maand op de andere, maar niets dat we kunnen vergelijken met de pieken bij de IGU. In eenzelfde jaar grenst het verschil tussen het kleinste en het grootste aantal betalingen regelmatig de 40% (tegenover hoogstens 18% bij de UVW-WZ). Vanwaar die onregelmatigheid?

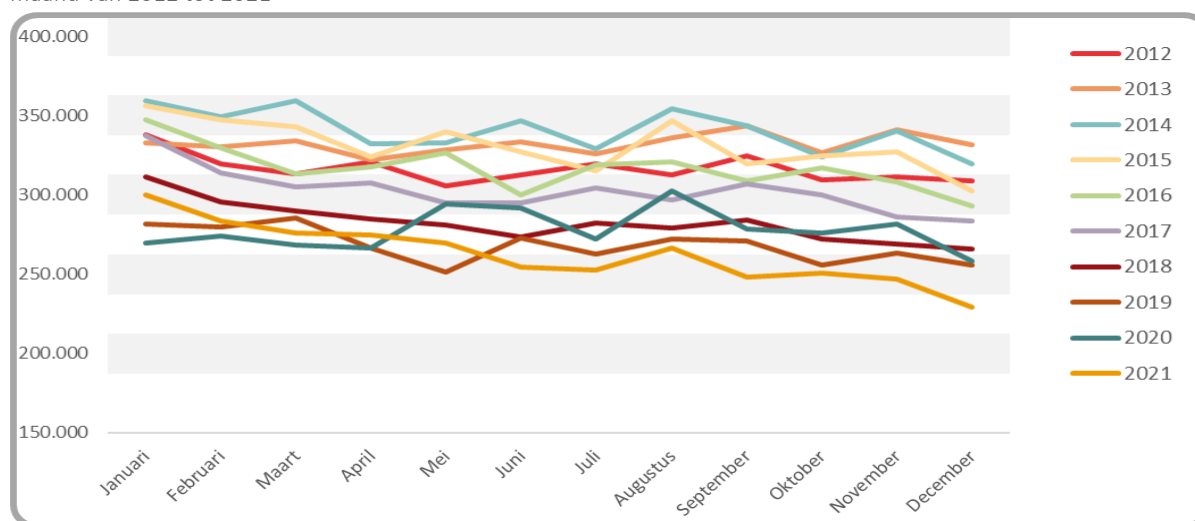
Grafiek 29

Aantal fysieke eenheden IGU per indieningsmaand van 2012 tot 2021



Grafiek 30

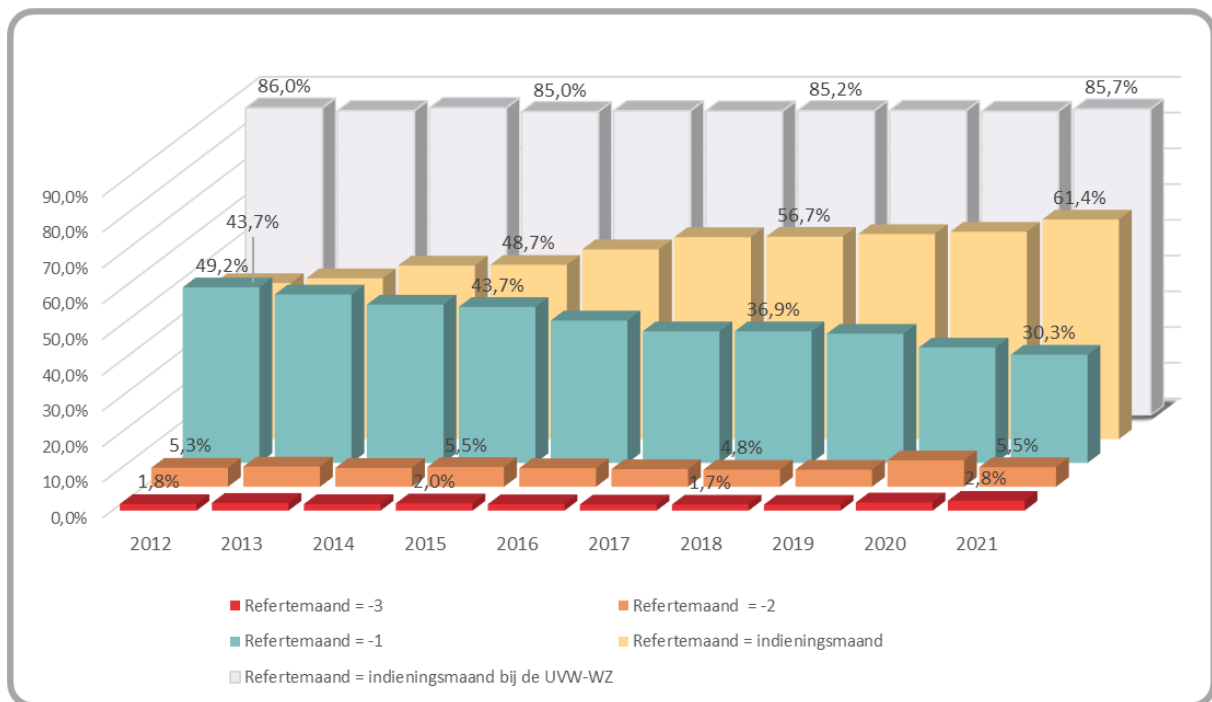
Aantal fysieke eenheden van de UVW-WZ per indieningsmaand van 2012 tot 2021-



De data die de RVA gebruikt in zijn gestandaardiseerde statistieken zijn die van de indieningsmaanden. We zien namelijk meestal relatief weinig verschil tussen indieningsmaand en refertemaand.¹⁵ Maar de IGU lijkt een apart profiel te hebben.

Grafiek 31 geeft een overzicht van het verschil tussen de refertemaanden en de indieningsmaanden voor de IGU sinds 2012. Op de achtergrond in het grijs zien we ter vergelijking het percentage UVW-WZ waarvoor indieningsmaand en refertemaand aan elkaar gelijk zijn. De gele kolom bevat ditzelfde gegeven, maar voor de IGU. De drie andere kolommen geven de hoeveelheid ingevoerde IGU-betalingen respectievelijk één, twee of drie maanden na de refertemaand.

Grafiek 31
Verhouding refertemaand – indieningsmaand van de IGU
tussen 2012 en 2021



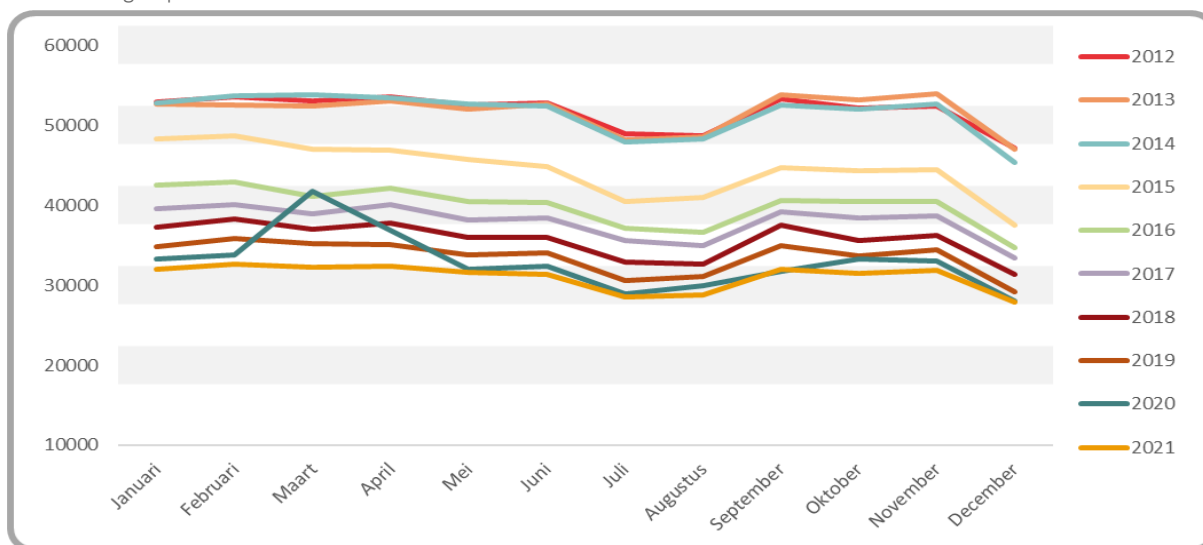
Tot 2016 gebeurde meer dan 50% van de uitgevoerde betalingen een maand of langer na de refertemaand, tegenover 14% tot hoogstens 15% voor volledige werkloosheid. De laatste jaren is die vertraging afgenomen en zit het percentage nu rond de 40%: de IGU wordt dus globaal gezien sneller uitbetaald dan vroeger.

Als we dit bekijken in refertemaanden, zoals in grafiek 32, ziet het ritme van de IGU er helemaal anders uit. Het seizoenseffect is jaar na jaar zeer stabiel, los van de daling van het aantal uitkeringstrekkers door de maatregelen van 2015: erg stabiel van januari tot juni, in dalende lijn in juli-augustus en opnieuw stabiel tot december wanneer het op het laagste peil zit, namelijk een vijftiental procent onder de hoogste maand. Een logisch ritme, aangezien veel werknemers, ook deeltijdse werknemers, in juli en augustus vakantie op te nemen hebben die niet door werkloosheid wordt gedekt¹⁶. Hetzelfde geldt in december, waar de nog niet opgenomen vakantiedagen worden ingeboekt. De vermindering voor die drie maanden is normaal.

¹⁵ De indieningsmaand is de maand waarin de UI's de betalingen bij de RVA indienen; de refertemaand is de maand waarop een betaling betrekking heeft.

¹⁶ Vooral lesgevers voor wie het systeem in de zomer leidt tot een niet-vergoede periode; alleen al die groep is elk jaar goed voor meer dan 1/4 van de IGU-uitstroom in juli-augustus.

Grafiek 32

IGU-betalingen per refertemaand van 2012 tot 2021¹⁷

Los van deze grafiek moeten we wel nog begrijpen waarom de IGU, ten opzichte van andere uitkeringen, zo vaak wordt ingediend met een groter verschil ten opzichte van de refertemaand.

De voornaamste oorzaak van die vertraging is de procedure: om recht te hebben op een IGU, moeten er elke maand twee correct ingevulde formulieren worden bezorgd, een door de werknemer en een door de werkgever. Ook elektronisch worden die twee documenten die onmisbaar zijn voor de berekening vaak niet op tijd ingediend om de betaling meteen te kunnen inboeken, of stemmen beide formulieren niet met elkaar overeen. Ook andere procedurestappen kunnen de ontvangst van een IGU vertragen. Dat hebben we vooral gezien bij een verandering van werkgever: door een fout met de C4 heeft de rechthebbende 6 maanden op zijn IGU moeten wachten om dan alle uitkeringen in één keer te krijgen. Die uitgestelde stortingen noemen we 'frictionele non take-up' in de sociale wetenschappen (Mazet, 2017); ze kunnen kwetsbare gezinnen in ernstige problemen brengen. Daarover later meer in hoofdstuk 5.1.4.

Aangezien de IGU een aanvullende vergoeding is, is ze voor sommige begunstigden ook minder vitaal dan een uitkering volledige werkloosheid. Daardoor en ook volgens de dossierbehandelaars, gebeurt het dat een deeltijdse werknemer, gemakkelijks halve, meerdere maanden in eenzelfde aanvraag verzamelt. En dat zorgt natuurlijk voor een langere tijdspanne tussen indieningsmaand en refertemaand.

Het feit dat IGU-begunstigden sinds juli 2020 niet meer verplicht zijn om hun documenten te laten valideren door het gemeentebestuur en ze ook elektronisch kunnen opsturen, zou de komende jaren de kloof tussen indieningsmaand en refertemaand nog moeten helpen dichten.

¹⁷ In grafiek 32 zien we slechts één piek, voor de lente van 2020. Aan de oorsprong daarvan ligt de eerste lockdown van de coronacrisis. Het gaat om betalingen tijdelijke werkloosheid die, door een anomalie, werden geboekt als IGU in de gestandaardiseerde statistieken en na verificatie werden gecorrigeerd. In normale omstandigheden betreft zo'n anomalie slechts een heel klein aantal gevallen. De unieke situatie aan het begin van de coronacrisis heeft dat fenomeen bijzonder zichtbaar gemaakt, maar zodra dat was rechtgezet, bleek 2020 een redelijk stabiel jaar voor de IGU-begunstigden.

3.6

Uitstroom uit de IGU

Veel uitkeringen, en ook de IGU, hebben een dubbele of driedubbele bestaansreden: een aanvaardbare levensstandaard garanderen, beschermen tegen armoede en dienen als een opstap of ondersteuning naar een voltijdse job. De aanpassingsmaatregelen die in de loop van de jaren zijn aangenomen, zijn vooral bedoeld om het nut en de efficiëntie van de uitkeringen in die twee doelstellingen te verbeteren.

Sinds meerdere jaren verfijnt de directie Statistieken, Budget en Studies van de RVA voortdurend de analyse van de uitstroom uit verschillende soorten werkloosheidsuitkeringen¹⁸, als indicator voor het evalueren van de aard van het beleid of de gevolgen van een eventuele crisis. Daarvoor kruist ze de interne stromen van de RVA (van de ene soort uitkering naar de andere) met de externe stromen (van een uitkering naar een nieuwe sociaaleconomische positie) via een zgn. Dopflux-procedure.¹⁹ In sommige gevallen, als de te verwerken gegevens zeer zwaar zijn, gebeuren die analyses op basis van een grote of minder grote steekproef van de betrokken bevolking. Voor de IGU kon de uitstroom van de voorbije 10 jaar in de studie worden opgenomen.

3.6.1

Algemeen overzicht en evaluatiemethode

Er zijn twee soorten uitstromers:

- 'interne' uitstroom, dus naar een statuut dat nog altijd afhankelijk is van de RVA: volledige werkloosheid, maar ook alle andere soorten aanvullende en tijdelijke vergoedingen, tijdskrediet, opleidingsvergoedingen.
- 'externe' uitstroom die we te zien krijgen via Dopflux. Daaronder valt arbeid in loondienst, zelfstandige arbeid, beide gelijkgesteld met voltijdse arbeid, pensioen, ziekte en overlijden. Naast die vijf categorieën, krijgen veel externe uitstromen het label 'onbekend': er is wel een uitstroom, maar de administratieve gegevens zijn ontoereikend om te weten naar welke sociaaleconomische positie.

In eerste instantie wilden we de globale gegevens van de uitstroom uit de IGU in de laatste 10 jaar onderzoeken. De volgende tabel bevat alle IGU-uitstromen per jaar. De cijfers worden in verband gebracht met het totale aantal uitkeringstrekkingen. Over de 10 onderzochte jaren komen we uit op iets minder dan één uitstroom uit het statuut per persoon. Maar dat cijfer maskeert een grote verscheidenheid aan situaties die we verderop uitdiepen. In 2012 hadden we 0,85 uitstromen per persoon. In 2015 ging dat cijfer naar 0,99, in principe door de maatregelen die in januari van dat jaar werden aangenomen. In 2020 is het aantal uitstromen per persoon sterk gestegen om uit te komen op gemiddeld 1,18 (meer dan één uitstroom per persoon). Maar die stijging komt duidelijk door de crisissituatie en de tussenkomst van tijdelijke werkloosheid in de meeste gevallen. De situatie is sinds 2021 gestabiliseerd.

Tabel 7

IGU-uitstroom ten opzichte van de totale bevolking IGU-uitkeringstrekkingen van 2012 tot 2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AANTAL UITSTROMERS PER JAAR	77304	83543	84215	82507	70500	66163	64483	61404	65244	51971
Aantal natuurlijke personen	90982	93035	93383	83617	74362	70877	67207	63467	55429	55361
Aantal uitstromers per persoon per jaar	0,85	0,90	0,90	0,99	0,95	0,93	0,96	0,97	1,18	0,94

¹⁸ De uitstromende personen zijn diegenen die zich in de cijfers van RVA bevonden op het moment X-1, maar niet meer op het moment X. Afhankelijk van de mate van precisie van de analyse kan X een maand, een trimester, een jaar zijn.

¹⁹ Meer details over de methodologie staan in de Spotlight over de dynamische statistieken van de werkloosheid (RVA, 2021).

Voor alle geïdentificeerde uitstromers hebben we beslist om een 'kwaliteitsindex' voor te stellen,²⁰ door de verschillende soorten uitstromers een positieve of negatieve beoordeling te geven, afhankelijk van de verwezenlijking van de doelstellingen.

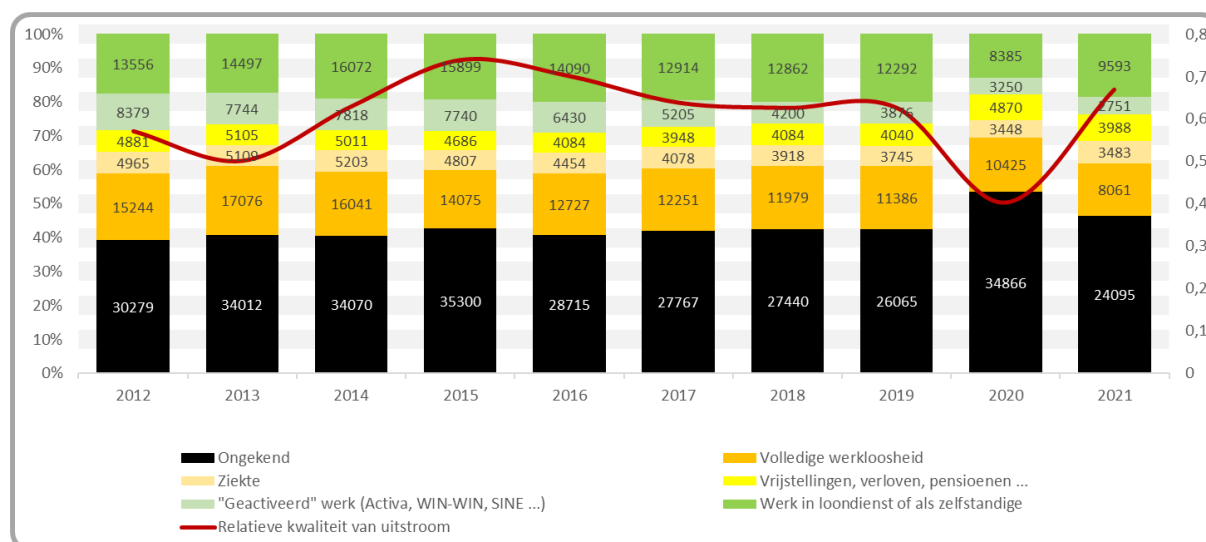
Concreet,

- krijgt een uitstroomer naar loontrekkende of zelfstandige arbeid 3 punten;
- krijgt een uitstroomer naar wat wij 'geactiveerde' arbeid noemen, 2 punten. Geactiveerde arbeid is de uitstroom naar werk met een tussenkomst van de uitbetalingsinstellingen (Activa, Insertion ...) die geen IGU is. We zien dat sommige gewestelijke maatregelen niet in de statistieken verschijnen, en die vaststelling lijkt bevestigd te worden met de uitvoering van de zesde staatshervorming en de overheveling van die bevoegdheden naar de gewesten;
- worden de wettelijke, periodieke of tijdelijke uitstroom, zoals verlof, opleiding, onbezoldigde periode in het onderwijs, kinderopvang, pensioen, maar ook tijdelijke werkloosheid als neutraal beschouwd en krijgen ze 1 punt²¹;
- krijgt uitstroom naar ziekte of arbeidsongeschiktheid -1 punt;
- krijgt alle uitstroom naar volledige werkloosheid -2 punten.

Met dat puntensysteem kunnen we een relatieve analyse maken van de tien laatste jaren van de IGU, in grafiek 33. De uitstroom naar 'onbekend', die talrijk is, zoals we nog zullen zien, werd niet meegeteld bij de berekening van de kwaliteit, maar staat in het zwart in de grafiek.

Grafiek 33

Gestapeld staafdiagram van de relatieve kwaliteit van de uitstroom uit de IGU tussen 2012 en 2021



Met het puntensysteem van hierboven krijgen we een gemiddelde beoordeling van de uitstroom per jaar in de rode curve doorheen het staafdiagram (waardeschaal rechts). Een goed jaarlijks gemiddelde zal in de buurt komen van of hoger liggen dan 1, een slecht zal in de buurt liggen van 0.

Uit de eerste vaststellingen van deze curve leiden we het volgende af: 2015 had blijkbaar de beste kwaliteit in uitstroom, ondanks of net door de hervorming van de maatregelen, dit diepen we verder op uit. 2020 kent een logisch dieptepunt door de coronacrisis, gevolgd door een grote heropleving in 2021.

In de volgende delen gaan we dieper in op die uitstroom op basis van een deel van de profielcriteria van hoofdstuk 2 om te bekijken of de uitkeringstrekkers op gelijke voet staan met elkaar om uit het statuut te stromen. Maar dan moeten we eerst kijken naar het grootste deel van de uitstroom, die naar 'onbekend'.

²⁰ De methodologie die we hier hebben gebruikt is vergelijkbaar, maar toch anders dan die om de uitstroom van de versterkte degressiviteit te evalueren (RVA, 2022).

²¹ Opdat de rekenformules werken, vermijden we de nul.

3.6.2

Uitstroom naar een 'onbekende' positie

Van 39% in 2012 naar 53% in 2020: de uitstroom uit de IGU naar een onbekend statuut vormt helaas de grootste categorie in het bovenstaande histogram.

Om te beginnen kunnen we voor een goed begrip deze groep duiden als zijnde 'ontbrekend': in een maand M hebben we een deeltijdse werknemer die een IGU krijgt; in de maand M+1 is er van die werknemer geen spoor meer in de geëxploiteerde databanken.

De Dopfluxbis-procedure, die aan de basis ligt van de bovenstaande data, onderzoekt voor de maandelijke externe uitstromen de socio-economische positie onmiddellijk na die uitstroom. Ze brengt eventuele wijzigingen in kaart voor de geëxploiteerde databanken in de laatste refertemaand met een betaling en de maand van uitstroom. Aangezien het gaat om een controle op wijzigingen in die databanken, zal een nieuw deeltijds of voltijds contract via deze procedure aan het licht komen. Maar als de uitkeringstrekker het recht op een IGU verliest, bv. omdat hij enkele uren meer presteert, waardoor hij voor een of meer maanden het toelaatbaarheidsplafond overschrijdt, wordt er geen wijziging in zijn situatie in kaart gebracht en wordt zijn socio-economische positie technisch gezien aangeduid als 'onbekend', al is hun werksituatie niet reëel gewijzigd. Het gaat m.a.w. vaak om personen die later wel weer opnieuw recht op een IGU. Ook bv. een wijziging in de gezinscategorie kan leiden tot het verlies van het recht op de IGU, en ook dan is de uitstroomrichting niet meteen zichtbaar in de Dopfluxbis-gegevens.

Via een andere Dopflux-procedure (Dopjours en Dimonadetail) hebben we een ruime steekproef aan uitkeringstrekkers kunnen opvolgen²². Zo weten we dat het grootste deel van de uitstroom naar een onbekende positie overeenstemt met een, vaak tijdelijke, periode van niet-vergoedbaarheid enkel zichtbaar doordat er geen C3-deeltijds meer wordt ingediend of omdat de C3-deeltijds geen recht meer geeft op een IGU.²³ Globaal gezien denken we dat de belangrijkste gegevens gekend zijn en een betrouwbare analyse mogelijk maken.

3.6.3

Evolutie van de kwaliteit van de uitstroom per profielkenmerk

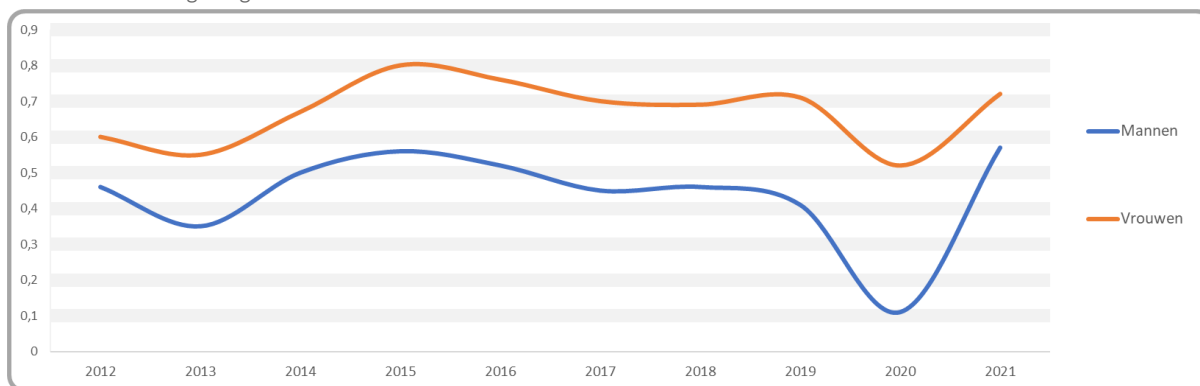
De grafieken hieronder geven een overzicht van de relatieve kwaliteit van de uitstroom volgens verschillende kenmerken van de bevolking: geslacht, leeftijd, gewest, gezinscategorie en de sector werden geanalyseerd in de tien laatste onderzochte jaren.

²² Voor meerdere details, zie de Spotlight « Dynamische statistieken van de werkloosheid: trends en overzicht van de methodologieën », ONEM 2021.

²³ Toch bestaan er andere gevallen. De piek van 2020 is daar het bewijs van. Als we de gegevens maand per maand bekijken, zien we dat die piek vooral zichtbaar was in april en mei. Een grondigere analyse van de gegevens 'na verificatie' heeft bevestigd dat die piek tijdelijke werkloosheid betrof.

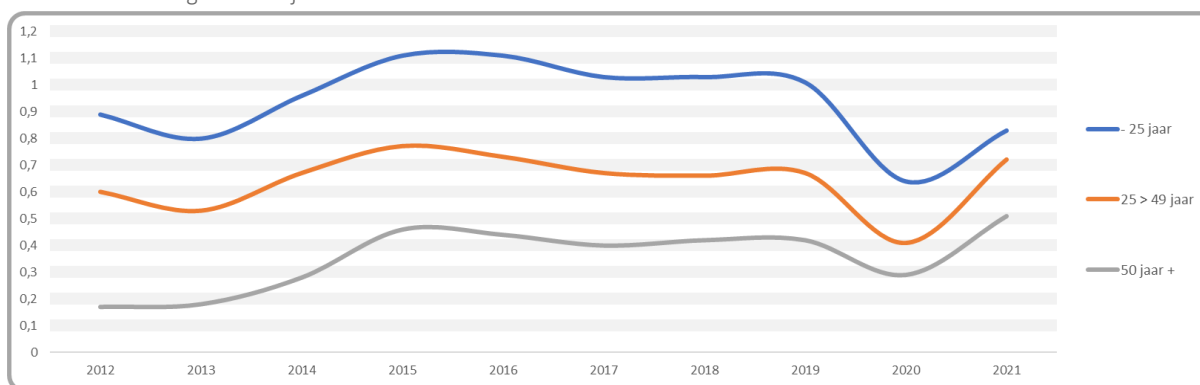
Grafiek 34

Evolutie van de kwaliteitsindex van de uitstroom van
2012 tot 2021 volgens geslacht



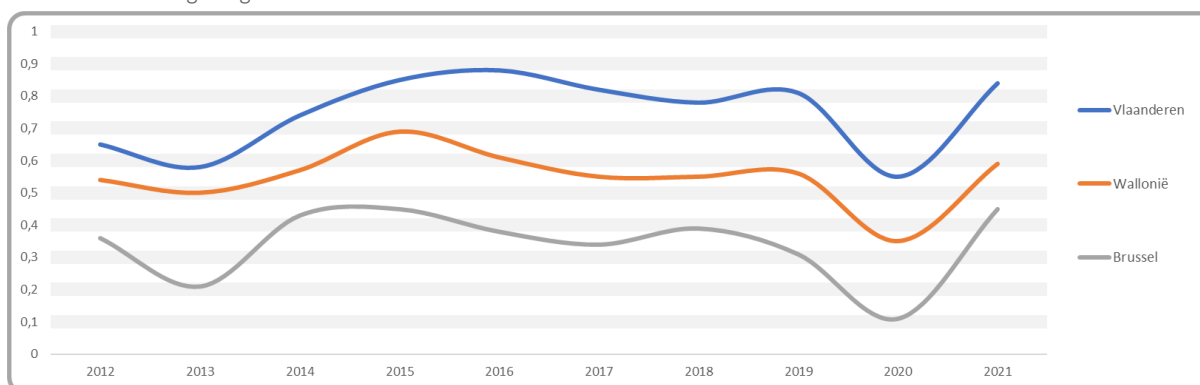
Grafiek 35

Evolutie van de kwaliteitsindex van de uitstroom van
2012 tot 2021 volgens leeftijd



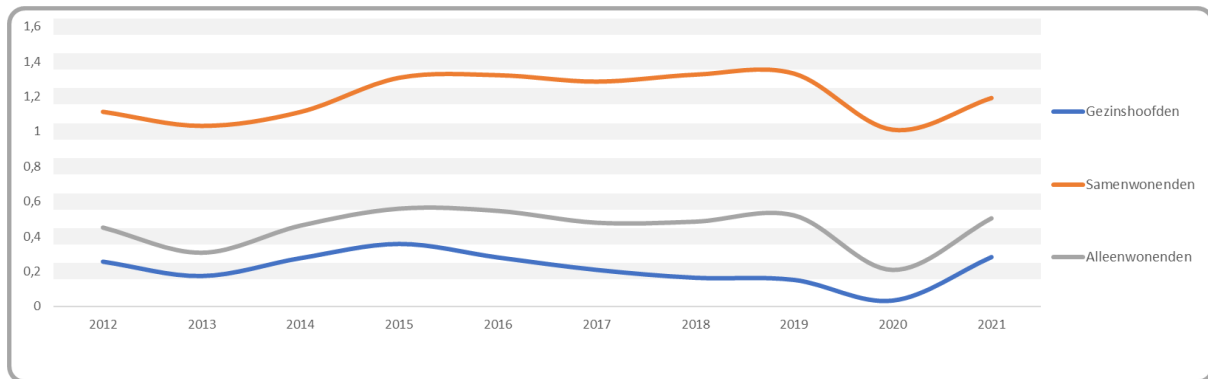
Grafiek 36

Evolutie van de kwaliteitsindex van de uitstroom van
2012 tot 2021 volgens gewest



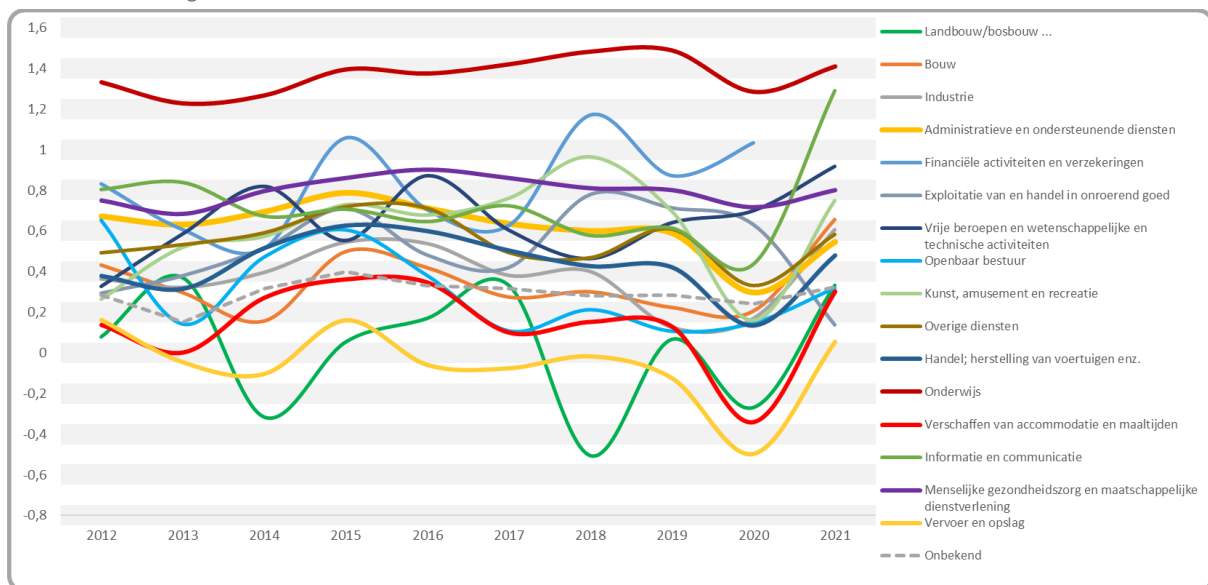
Grafiek 37

Evolutie van de kwaliteitsindex van de uitstroom van
2012 tot 2021 volgens gezinscategorie



Grafiek 38

Evolutie van de kwaliteitsindex van de uitstroom van
2012 tot 2021 volgens activiteitensector



De eerste vier grafieken tonen een zeer vergelijkbaar profiel waaruit we twee zaken kunnen afleiden: alle bevolkingsgroepen volgen grotendeels dezelfde curve over de periode van 10 jaar, maar hebben erg verschillende kwaliteitsindexen.

Ondanks het feit dat we de ondervertegenwoordigde activiteitensectoren niet hebben opgenomen, is grafiek 38 belast met meer categorieën. Die grafiek toont ook de verschillende en zelfs uiteenlopende tendensen tussen de sectoren doorheen de jaren.

Op elk kenmerk gaan we vervolgens dieper in op basis van de data van 2019, het laatste jaar vóór corona.

3.6.4

De kwaliteit van de uitstroom per geslacht

Volgens deze methodolgie lijken vrouwen een kwaliteitsvollere uitstroom te hebben dan mannen, namelijk 0,71 ten opzichte van 0,41 punten in 2019 (zie tabel 8, rechts).

Tabel 8

Verhouding van de soorten uitstroom van de IGU per geslacht in 2019

2019	Aantal uitstromers	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
Verschil in procentpunten		8,4%	-19,6%	-35,2%	-115,9%	38,4%	-12,9%	

Mannen hebben daarentegen meer uitstroom naar werk dan vrouwen (+ 8,4 procentpunten), maar dat percentage wordt overschaduwd door een veel grotere uitstroom naar volledige werkloosheid (+38,4 procentpunten).

Vrouwen bevinden zich veel vaker in het midden van de tabel. Zij maken meer gebruik van de activeringsstelsels (19,6 procentpunten verschil); er zijn soorten uitkeringen waar vrouwen meer gebruik van maken, zoals de kinderopvangtoeslag; vandaar de 35,2 procentpunten meer in het middelste gedeelte. Ze zijn ook vaker ziek of arbeidsongeschikt (115,9 procentpunten meer dan mannen).

Globaal gezien hebben mannen dus een instabieler en meer schommelend uitstroompercentage. Dat zien we ook in grafiek 34 met de impact van de coronacrisis in 2020. We komen daar nog op terug in hoofdstuk 3.6.9 na de analyse van de andere criteria.

3.6.5

De kwaliteit van de uitstroom per leeftijdscategorie

In 2019 hebben jongeren onder de 25 jaar veruit een betere relatieve uitstroombkwaliteit dan de andere leeftijdscategorieën, respectievelijk 1,01 punt tegenover 0,67 voor de categorie 25-49 jaar en 0,42 voor de categorie 50 jaar en ouder.

Tabel 9

Verhouding van de soorten uitstroom van de IGU per leeftijdscategorie in 2019

2019	Aantal uitstromers	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
> 25 jaar	3174	28,5%	14,2%	3,5%	3,4%	21,3%	29,1%	1,01
25 > 50 jaar	41443	21,8%	6,2%	5,4%	5,7%	19,3%	41,8%	0,67
50 jaar en +	16787	14,1%	5,2%	10,1%	7,7%	16,2%	46,7%	0,42

Jonge werknemers zijn duidelijk sterk vertegenwoordigd in de tabel met de uitstroom naar werk en naar 'geactiveerd' werk. Dat compenseert grotendeels het feit dat zij ook vaker naar de werkloosheid stromen. De oudste deeltijdse werknemers hebben een zeer hoog percentage uitstroom naar een onbekende positie, wat zoals vermeld vaak overeenstemt met periodes van niet-vergoedbaarheid. Daarnaast stromen ze minder uit naar werk en naar werkloosheid, maar logischerwijs vaker naar ziekte of ongeschiktheid. Het percentage van 10,1% in de kolom in het midden vindt zijn verklaring in uitstroom naar een pensioen.

3.6.6

De kwaliteit van de uitstroom per gewest

Tabel 10

Verhouding van de soorten uitstroom van de IGU per gewest in 2019

2019	Aantal uitstromers	Uitstroom naar werk (3)	Uitstroom naar "geactiveerd" werk (2)	Uitstroom naar een ander type aanvullende uitkering* (1)	Uitstroom naar ziekte of ongeschiktheid (-1)	Uitstroom naar volledige werkloosheid (-2)	Uitstroom naar onbekend (0)	Kwaliteit van de uitstroom
Vlaanderen	25340	23,0%	1,5%	6,7%	7,2%	14,4%	47,1%	0,81
Wallonië	29381	17,9%	10,4%	6,8%	5,7%	20,6%	38,6%	0,56
BXL Hoofdstad	6683	18,2%	6,4%	5,0%	3,4%	25,5%	41,5%	0,31

Het profiel van de uitstromers per gewest laat duidelijk de sociaaleconomische eigenheden van elk gewest enerzijds en het lokaal ingevoerd beleid anderzijds zien. Zo heeft het Vlaamse Gewest een betere index (0,81 punten) door het lage aantal uitstromers naar werkloosheid en leidt het Waalse Gewest (0,56 punten) dankzij de Activa-maatregelen het grootste aantal uitkeringstrekkers naar werk. Op het vlak van uitkeringen heeft het Vlaamse Gewest het Activa-plan tijdens de zesde staatshervorming laten varen. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (0,31 punten) maakt op basis van wat we weten ook gebruik van zijn activeringsplannen, maar heeft toch meer uitstroom naar werkloosheid.

In de middelste kolommen is Vlaanderen door zijn gemiddeld oudere bevolking sterk vertegenwoordigd, wat een invloed heeft op het aantal uitstromers naar een pensioen (gele kolom), en het percentage uitstroom naar ziekte of ongeschiktheid. De bevolking van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is daarentegen eerder jong en heeft het laagste percentage ziekte/ongeschiktheid.

3.6.7

De kwaliteit van de uitstroom per gezinscategorie

De tabel met de uitstroom per gezinscategorie is de tabel met de grootste verschillen van de ene lijn op de andere: van een index van slechts 0,15 punten voor de gezinshoofden naar 1,33 punten voor samenwonenden zonder gezinslast, met de alleenwonenden daar ergens tussenin (0,52 punten).

Tabel 11

Verhouding van de soorten uitstroom van de IGU per gezinscategorie in 2019

2019	Aantal uitstromers	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
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

Een aantal verschillen volgens gezinscategorie zijn illustratief voor een situatie die intuïtief wel kan worden aangevoeld m.b.t. de beschikbaarheid voor voltijds werk.

Er is geen reden om aan te nemen dat een gezinshoofd met het statuut van DWBR niet even veel kansen of welwillendheid heeft als een samenwonende of alleenstaande om een voltijdse job te vinden. Maar in de praktijk stroomt slechts 13,5% van de gezinshoofden met een IGU zonder hulp uit naar werk, tegenover meer

dan 30% van de samenwonenden. Omgekeerd worden ze meer getroffen door volledige werkloosheid en hebben ze een hoge uitstroom naar ziekte of ongeschiktheid.

Achter die cijfers schuilen wellicht diverse drempels en beperkingen die typerend zijn voor gezinshoofden. Kinderen ten laste hebben specifieke behoeften, en vertegenwoordigen een meerkost. De gezinssituatie is vaak een mogelijke werkgelegenheidsval, een bron van stress en daardoor een van de voornaamste oorzaken van langdurige arbeidsongeschiktheid (zie ook deel 5.1).

3.6.8

De kwaliteit van de uitstroom per activiteitensector

Tabel 12

Verhouding van de soorten uitstroom van de IGU per activiteitensector in 2019

		2019	Aantal uitstromers	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
PRIMAIRE	Landbouw/bosbouw ...		149	14,1%	10,1%	2,7%	6,0%	27,5%	39,6%	0,07
SECUNDAIRE	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
TERTIAIRE	Administratieve en ondersteunende diensten		13075	19,0%	10,1%	2,9%	9,1%	16,9%	42,0%	0,59
	Financiële activiteiten en verzekeringen		163	19,6%	7,4%	5,5%	7,4%	12,9%	47,2%	0,87
	Exploitatie van en handel in onroerend goed		274	15,7%	6,2%	4,0%	9,5%	10,6%	54,0%	0,71
	Vrije beroepen en wetenschappelijke en technische activ.		655	20,6%	4,3%	4,7%	6,0%	17,6%	46,9%	0,64
	Openbaar bestuur		494	14,0%	1,6%	5,9%	5,1%	20,4%	53,0%	0,11
	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
	Verschaffen van accommodatie en maaltijden		6059	18,3%	6,7%	2,8%	4,4%	29,4%	38,4%	0,13
	Informatie en communicatie		152	21,7%	7,2%	2,0%	7,9%	19,1%	42,1%	0,61
	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

Na de gezinscategorie vertoont de activiteitensector het breedste spectrum in kwaliteit van de uitstroom. Jaar na jaar, ongeacht de conjunctuur, zijn het dezelfde sectoren die, haast onveranderlijk, de grootste cijfers naar werk, naar werkloosheid of zelfs naar geactiveerd werk en naar arbeidsongeschiktheid optekenen.

Als absolute koploper hebben we het onderwijs (1,49 punten), waar minstens één uitstromer op drie naar werk uitstroomt en waar de activeringsmaatregelen maar amper worden gebruikt.

Een andere goed vertegenwoordigde sector, namelijk die van de gezondheidszorg (0,80 punten), lijkt een goed resultaat te tonen voor deeltijdse werknemers, en dan vooral naar geactiveerd werk (9,7%).

Datzelfde geactiveerde werk overschrijdt de 10% van de uitstroom in nog een zeer goed vertegenwoordigde sector, die van de 'administratieve dienstverlening en ondersteuning', helaas wel een *melting pot* met vooral uitzendkrachten. Tussen de grootste groepen heeft die sector ook de hoogste uitstroomcijfers naar ziekte of arbeidsongeschiktheid, 9,1% in 2019.

In de, ook zeer ruime, sector van de klein- en de groothandel, zakt de kwaliteitsindex tot onder de 0,5. Het percentage uitstroom naar werkloosheid bereikt er 20%.

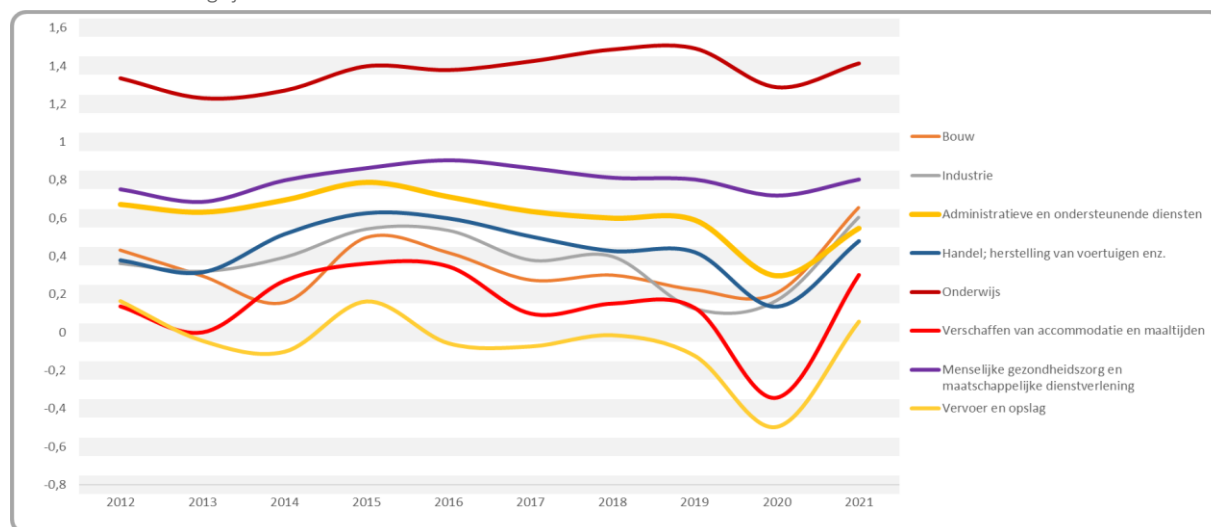
Tot slot hebben alle primaire sectoren (productie van onverwerkte levensmiddelen) en secundaire sectoren (verwerking van grondstoffen) naast de horeca en de transportsector de hoogste uitstroom naar werkloosheid.

De transportsector zit met 33,3% uitstroom naar volledige werkloosheid op een negatieve globale index (-0,12). Als we de analyse verder uitdiepen, hebben we voor die sectoren afzonderlijke gevallen geïdentificeerd naar werkloosheid in juli en terug naar de IGU in september. Een vergelijkbare situatie met wat er in de zomer in het onderwijs gebeurt. Het gaat hier om tussen de 3,7% en de 5,9% van de uitstroom naar werkloosheid, en, op basis van de NACE-codes van hun werkgevers (hoogste nauwkeurigheidsgraad), denken wij dat het daar vooral gaat om schoolbuschauffeurs. Zelfs als we die percentages van het vakje werkloosheid wegdenken, blijft de transportsector de hekkensluiter van het klassement met een index rond de 0,06.

Net zoals voor de gezinscategorie benadrukken deze cijfers ergens een gekend fenomeen: Er zijn op de arbeidsmarkt kwetsbare en minder kwetsbare sectoren, i.e. sectoren waarvan de tewerkstelling bij een economische crisis het eerst geraakt worden. De stabiliteit van werk is in de praktijk niet gegarandeerd. Om dat doorheen de tijd te illustreren, kunnen we de inhoud van grafiek 38 hernemen en enkel de sterkst vertegenwoordigde of meest gevoelige sectoren behouden. Dat geeft het volgende.

Grafiek 39

Evolutie van de kwaliteit van de uitstroom van 2012 tot 2021 voor de belangrijkste activiteitensectoren



We zien heel goed hoeveel sectoren onderaan de tabel, transport en horeca, in de coronaklappen hebben gedeeld. In het midden van de tabel gaat de index ook naar beneden, maar minder sterk. Tot slot zien we bovenaan de tabel dat de gezondheidszorg en het onderwijs amper getroffen worden. In de landbouwsector, die we hier niet hebben behouden, omdat die slechts een heel kleine bevolking dekt, zijn het de weersomstandigheden die de situatie van de tewerkstelling sterk kunnen doen schommelen (groene lijn in grafiek 38). In veel gevallen zijn het de deeltijdse werknemers die het eerst worden getroffen door de gevolgen van een economische crisis, maar sommige sectoren die permanent personeel nodig hebben, blijven relatief goed gespaard.

Voor we de resultaten samenvatten, nog een kort woordje over de 15,8% in de 'gele' kolom voor het onderwijs die we terugvinden in de sectorcategorie 'onbekend' (15,9%). Dat hoge percentage komt door de specifieke uitkering 'niet-vergoede periode in het onderwijs' voor leerkrachten die in 2019 goed was voor 1.054 uitstromers in de sector, maar ook 1.33 uitstromers naar een onbekende positie. Dankzij dat cijfer kunnen wij er redelijkerwijs van uitgaan dat bijna alle onbekenden in onze gegevens (12,3% in 2021, zie hoofdstuk 2.8) leerkrachten zijn.

3.6.9

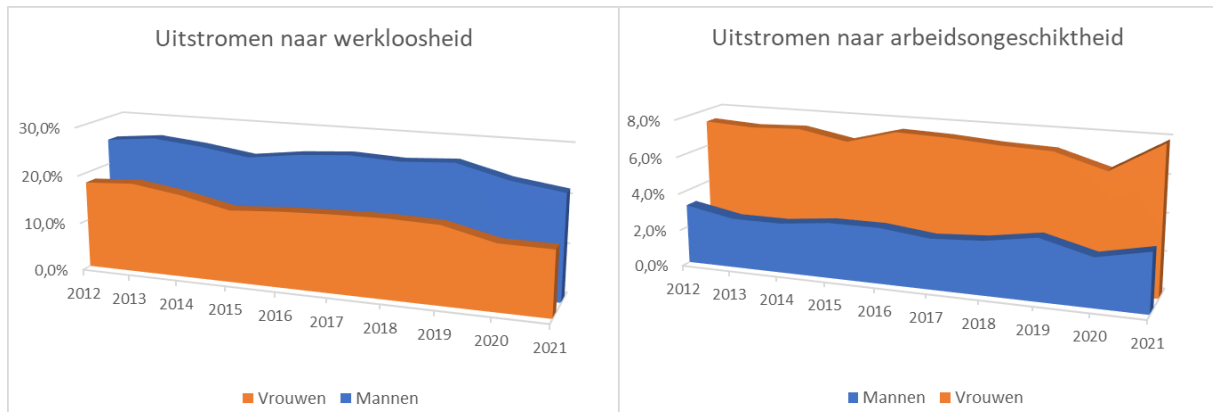
Transversaal overzicht

Ook al hebben we, voor meer duidelijkheid, verschillende profielkenmerken geïsoleerd, moet de diverse informatie ook worden samengebracht om conclusies te bereiken. Verschillende (zometer alle) geobserveerde tendensen laten zich verklaren door multifactoriële situaties die voldoende vaak voorkomen om de norm te beïnvloeden. Met andere woorden, de verschillende factoren werken op elkaar in als communicerende vaten.

Ter illustratie diepen we de grote verschillen in de kwaliteit van de uitstroom van mannen en vrouwen uit. Mannen hebben, afhankelijk van de berekeningsmethode, een minder goede kwaliteitsindex dan vrouwen door hun hoog percentage uitstroom naar werkloosheid. Maar vrouwen lijken dan weer minder te maken te krijgen met instabiliteit. Ze hebben wel een hoger percentage uitstroom naar arbeidsongeschiktheid. Grafiek 40 laat ook zien dat die beide fenomenen niet nieuw zijn.

Grafiek 40

Vergelijking van de uitstroompercentages naar werkloosheid en naar arbeidsongeschiktheid volgens geslacht van 2012 tot 2021



Mannen vertegenwoordigen een minderheid op de deeltijdse arbeidsmarkt en onder de IGU-begunstigden; ze maken slechts een vierde van de populatie van deze studie uit. Toch zijn ze in sommige sectoren veel beter vertegenwoordigd. Ze zijn in de meerderheid in de transportsector (88%), de bouwsector (66%) en de landbouwsector (59%) en haast even talrijk als vrouwen in de horeca (48%). Die oververtegenwoordiging in de meest fragiele sectoren verklaart het grote aantal uitstromers naar werkloosheid voor mannen. Zeker omdat vrouwen net oververtegenwoordigd zijn in de meest stabiele sectoren, zoals het onderwijs (77%) en de zorgsector.

De uitstroom van vrouwen naar arbeidsongeschiktheid is veel complexer om te analyseren. Eerst moeten we meegeven dat het een eerder algemeen fenomeen is dat vooral vrouwelijke bedienden treft, en dus niet eigen is aan deeltijdse werkneemsters. Volgens statistieken van het RIZIV (2019) hebben ze bijna twee keer meer ziekte-dagen dan mannen²⁴. Voor de uitstroom uit de IGU ligt dat percentage iets hoger. Los van een algemene tendens, zien we dat vrouwen bijna 90% uitmaken van het statuut A-NVT bij de werkloosheidsuitkeringen: dat statuut stemt overeen met de gezinshoofden die een inschakelingsuitkering ontvangen, een precair en wellicht stressvol statuut dat een erkende oorzaak is van arbeidsongeschiktheid (RIZIV 2017, p. 30). Andere vaststellingen leiden ons naar dezelfde conclusie: vrouwen wonen vaker in precare familiale en financiële situaties; en het zijn net die situaties die de grootste uitstroomcijfers naar arbeidsongeschiktheid optekenen. In een gelijke situatie verdienen vrouwen ook nog altijd minder dan mannen. Daar komen we nog op terug in hoofdstuk 5.1.

²⁴ Daarin zitten de moederschapsverloven die goed zijn voor zo'n 15% van het totaal van de ongeschiktheidsdagen voor vrouwen.

3.6.10

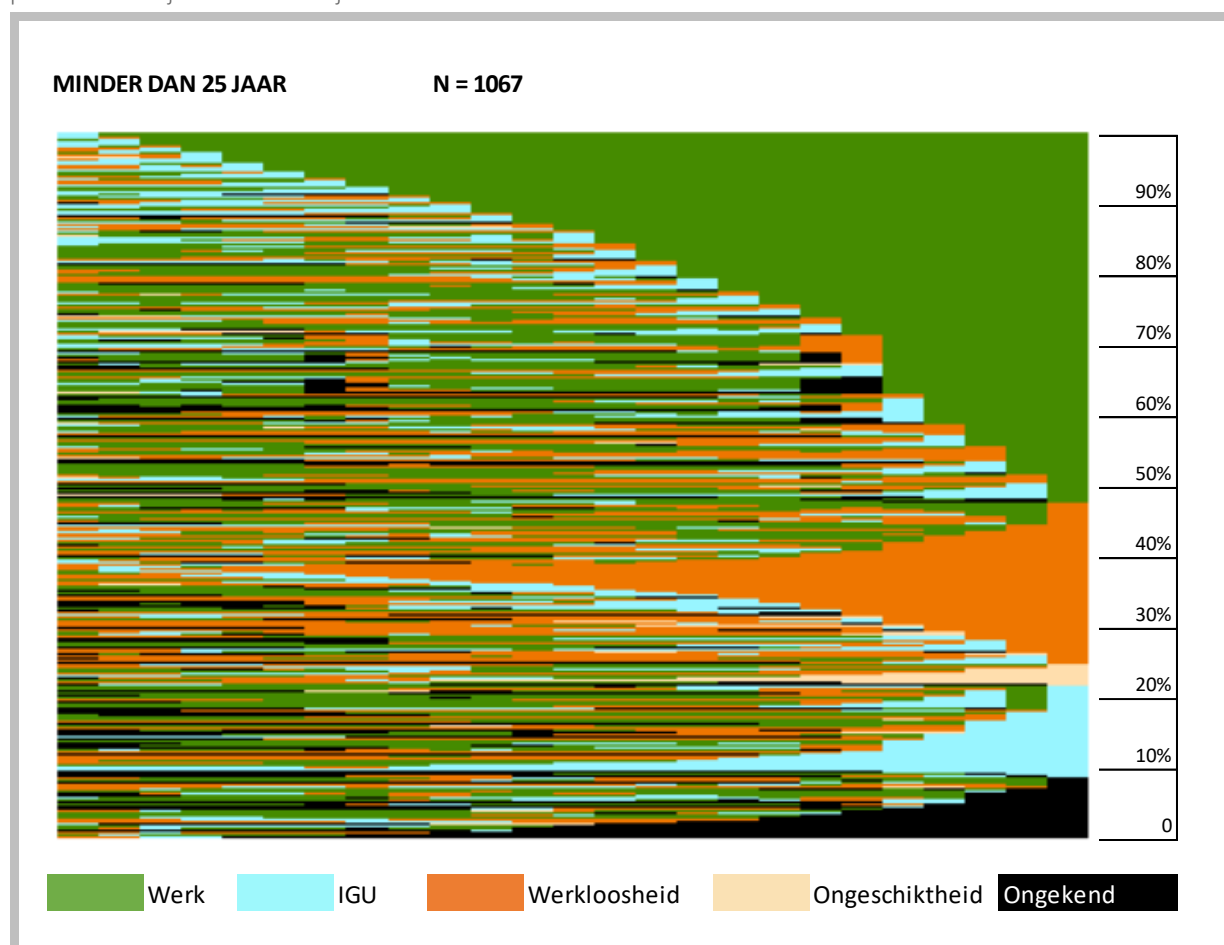
Uitstroom vs. terugkeer

In sommige van de hierboven voorgestelde gevallen is een evaluatie op jaarbasis van de uitstroom niet voldoende om de slingerbewegingen van een deel van de deeltijdse werknemers met behoud van rechten te kunnen illustreren.

We nemen als voorbeeld de jongeren onder de 25 jaar. Hun kwaliteitsindex van de uitstroom is 1,01, wat een erg goede score is. Als we de gegevens op een andere manier presenteren, hebben we het sociaaleconomische positie maand per maand van een staal van 20.000 personen²⁵ die over een periode van 25 maanden een IGU ontvangen (van januari tot en met januari)

Grafiek 41

Sociaaleconomische positie van de jongeren onder de 25 per maand van januari 2018 tot januari 2020



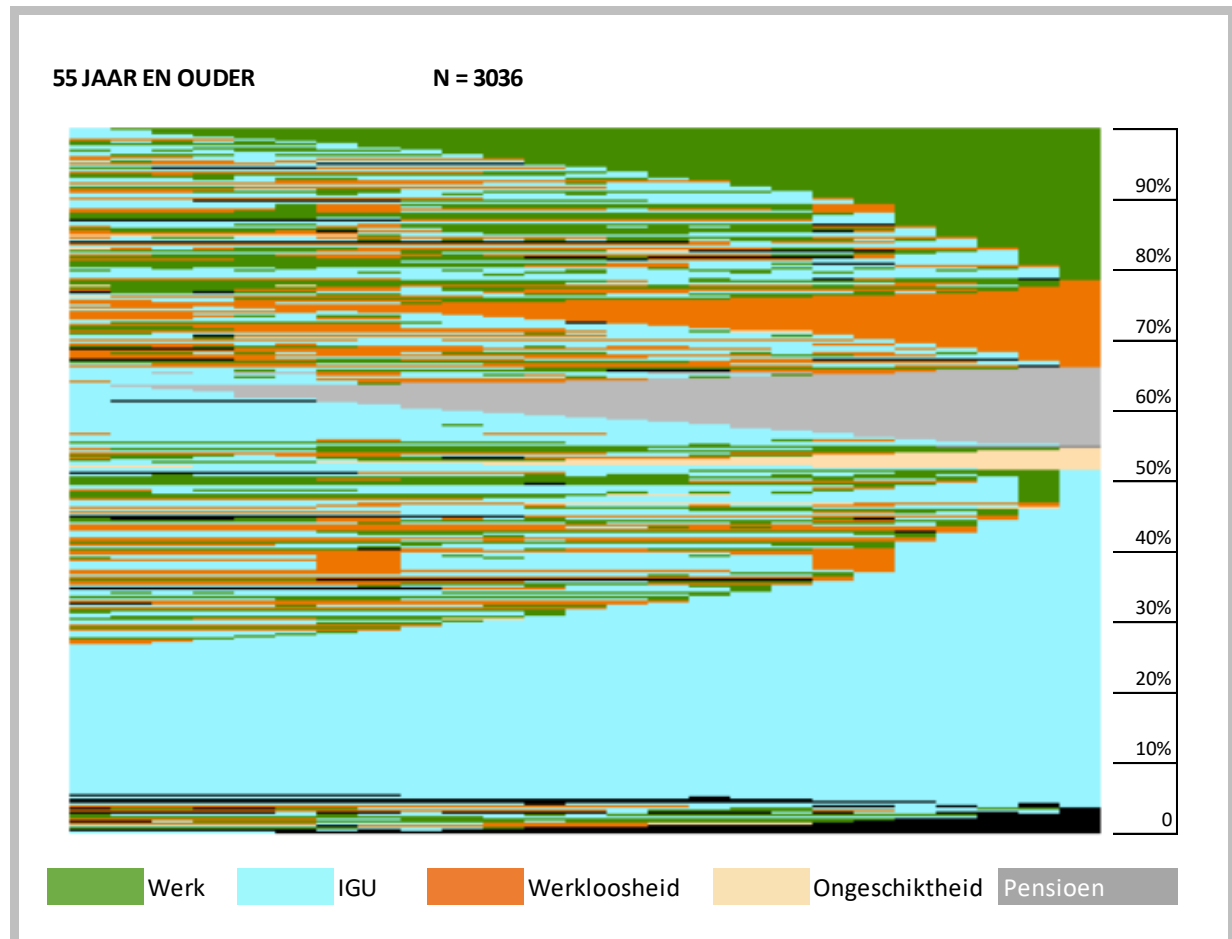
In die steekproef definiëren we groepen op basis van één of meerdere criteria, en geven we de resultaten grafisch weer. De sociaaleconomische positie krijgt een kleur. We kunnen het parcours illustreren vertrekkende van de situatie aan het begin van de periode of, zoals hier, op basis van de positie aan het einde van de periode, die de typologie van de uitstroom beter illustreert. Grafiek 41 laat zien wat dat geeft voor de jongeren onder de 25.

²⁵ Met deze methodologie kunnen we veel meer gegevens met elkaar mengen; ze verplicht ons jammer genoeg wel om te werken met een grote steekproef, die representatief is voor de volledige bevolking.

Die grafiek leert ons in grote lijnen het volgende: meer dan één uitkeringstrekkers op twee beëindigt de periode aan het werk zonder IGU, iets meer dan 20% is volledig werkloos, 2,5% arbeidsongeschikt, ongeveer 13% krijgt nog een IGU en van 9% is de situatie niet gekend.²⁶ De dominante kleur is groen. Om te begrijpen wat dat betekent, kunnen we het resultaat vergelijken met dezelfde tabel, nu voor de 55-plussers.

Grafiek 42

Sociaaleconomische positie van de 55-plussers per maand van januari 2018 tot januari 2020



In deze grafiek is het blauw van de IGU veruit de dominante kleur: zowat 40% van de oudste uitkeringstrekkers krijgen nog een IGU aan het einde van de periode. Van hen heeft meer dan de helft tijdens die twee jaar ononderbroken een IGU gekregen. 22% sluit de periode af aan het werk zonder IGU, zo'n 12% is volledig werkloos en 10% is met pensioen.

De vergelijking van die twee grafieken leert ons dit: ook al hebben deeltijds werkende jongeren een betere uitstroomkwaliteit, hun parcours is chaotischer en ze krijgen niet altijd een IGU (wat we ook al op een andere manier hebben vastgesteld in hoofdstuk 3.2). Omgekeerd krijgen de oudste werknemers gemakkelijker en langer een IGU. Dat geeft ze ook een stabielere levensomkadering wat ze wellicht ook zo aanvoelen.

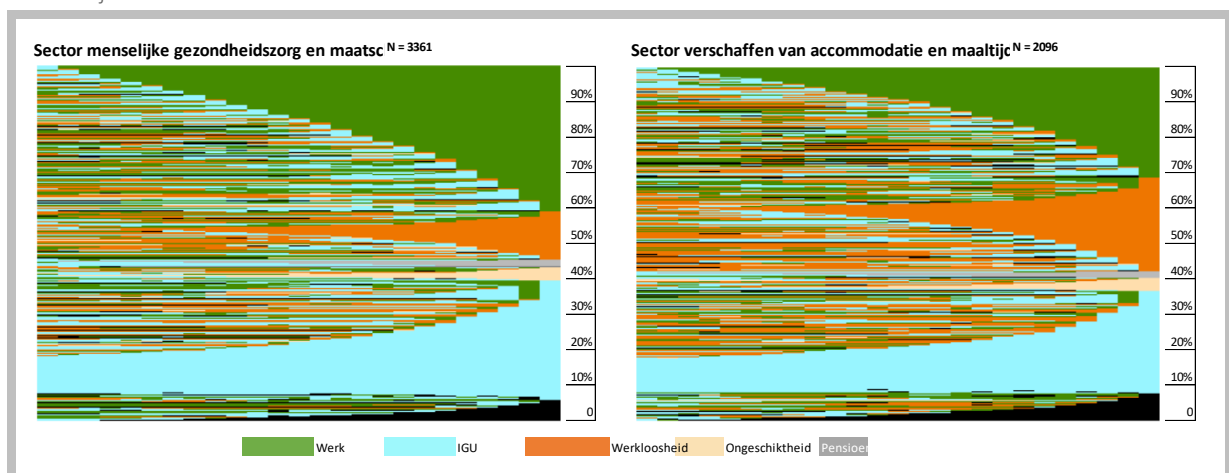
Met dezelfde methode kunnen we de instabiliteit van sommige activiteitensectoren ten opzichte van andere bevestigen.

²⁶ Slechts 9% (tegenover 29,1% in tabel 9), want in dit model wordt de sociaaleconomische positie elke maand bekeken: als een individu van de radar verdwijnt, is er veel kans dat hij de maanden erna weer opduikt. In de analyse van de uitstroom op jaarbasis is de uitstroom naar onbekend zeer strikt geteld, zonder rekening te houden met wat daarna gebeurt.

In grafiek 43 zien we duidelijke verschillen tussen de werknemers van de horeca en de werknemers van de zorgsector en de maatschappelijke bijstand. Ook al is het aandeel IGU-begunstigden aan het einde van de rit vergelijkbaar (35% voor de zorg, 30% voor de horeca), de rest van de tabel toont meer werkloosheid bij de horeca en meer werk in de zorg. Bovendien zal elke uitkeringstrekker van de horeca, ook al is dat niet zichtbaar, gemiddeld 15% meer wijzigingen van sociaaleconomische positie kennen dan in de zorgsector.

Grafiek 43

Sociaaleconomische positie van de IGU-uitkeringstrekkers van de sector van de gezondheidszorg (links) en van de horeca (rechts) per maand van januari 2018 tot januari 2020



De fluctuatie waarvan hier sprake is, verloopt parallel aan een ander fenomeen, in de marge van ons onderzoeksthema: tijdelijke contracten. In een studie die in 2019 werd gepubliceerd voor Statbel (Quintelier, 2019), brengt Ellen Quintelier tendensen rond tijdelijke contracten aan het licht die verrassend veel overeenstemmen met onze eigen vaststellingen. Twee tijdelijke contracten op drie zijn deeltijdse contracten. Het gaat vaak om kwetsbare personen op de arbeidsmarkt: jongeren, laaggeschoolde werknemers en buitenlanders. ze zijn sterk vertegenwoordigd in de horeca (29%), de sector van de kunst, het spektakel en de recreatie, in de landbouw en in het algemeen in de arbeiderswereld. Tijdelijke werknemers verdienen gemiddeld minder dan werknemers met een vast contract en dat is in de horeca het opvallendst. 23% van de tijdelijke werknemers willen meer werken (zij hebben dan logischerwijs ook het statuut van deeltijdse werknemer met behoud van rechten). De auteur van de studie stelt nog vast dat tijdelijke contracten vaak op elkaar volgen in plaats van te leiden tot vaste contracten. Slechts 17% van de tijdelijke werknemers hebben na 15 maanden een vaste job. Die vaststellingen lijken de onze te staven. Hoewel we de gegevens niet kunnen kruisen, kunnen we er wel van uitgaan dat tijdelijke contracten een niet te verwaarlozen bron van uitstroom uit de IGU zijn, vaak naar kortstondige werkloosheid.

Bij wijze van conclusie: de IGU is globaal gezien, maar zeker in bepaalde contexten, geen uitkering waarop men voor langere duur kan rekenen.

3.6.11

Een andere blik op de uitstroom naar werk

Voor we dit hoofdstuk afsluiten, willen we nog even de uitstroom naar werk nuanceren, in de grafieken aangeduid in het groen en soms met duidelijke pieken.

Er zijn wel manieren om het IGU-systeem te verlaten naar een positie van voltijds gelijkgesteld werknemer en de meest gebruikte is de, soms tijdelijke, schorsing van de toegang tot de uitkering. Afhankelijk van de methode die wordt gebruikt om de gegevens te exploiteren, kan die uitstroom verschijnen als uitstroom naar een onbekende positie (zie hoofdstuk 3.6.2) of als uitstroom naar werk. In de grafieken met een maandelijks overzicht die we net hebben gezien, staat die uitstroom veelal in het groen. Het is mogelijk dat de professionele positie van de werknemer de facto niet echt concreet of duurzaam evolueert: hij is voortaan gewoonweg een werknemer die, afhankelijk van de berekeningswijze, geen recht meer heeft op een aanvullende uitkering.

Wat zijn de redenen voor die onderbreking?

Een frequent geval komt voort uit sporadisch te veel werken: gedurende een, twee of drie maanden krijgt een werknemer wekelijks een paar werkuren extra en zijn loon overschrijdt tijdens die periode de barema's voor de IGU. Dat verklaart de heen- en weerbewegingen die we vooral in de horeca of in de handel zien, waar de behoeften erg schommelen.

Andere mogelijkheid: de werknemer gaat van de ene degressiviteitsfase naar de andere. Als hij samenwoont of alleenwonend is, kan die overgang (vooral van periode 1 naar periode 2, zoals we al in hoofdstuk 3.3 hebben toegelicht) negatieve gevolgen hebben voor zijn recht op uitkeringen. Er verandert niets in zijn beroepsleven, maar hij heeft geen recht meer op de IGU.

In elk van de grafieken van 41 tot 43 zien we in het midden tot rechts een groene 'piek' die tot 5% van de geschatte bevolking kan bereiken. Die piek stemt overeen met de maand december en omvat alle deeltijdse werknemers die aan het einde van het jaar nog betaald verlof moeten opnemen: de combinatie loon + verlof zorgt er logischerwijs voor dat ze tijdelijk het recht op de IGU verliezen. Elk jaar verdubbelt het aantal uitstromers naar werk in december enkel om die reden.

Tot slot leggen we de focus nog even op 2015, een jaar waarin de kwaliteitsindex van de uitstroom 0,74 bereikt. Opnieuw zijn er talrijke uitstromers naar werk, terwijl de toegangsvoorwaarden tot de uitkering verstrengd zijn. Het gaat vooral om loutere gevallen van einde recht.

Het aantal effectieve overgangen van een deeltijdse werknemer met behoud van rechten naar voltijds werk kunnen we momenteel niet achterhalen en dat is jammer. In het beste geval hebben we aanwijzingen die in de richting van een kwalitatieve uitstroom gaan. Zo hebben we op een steekproef van 2.000 personen in 2019 de combinatie 'uitstroom naar werk + verandering van werkgever' gezien die niet werd gevolgd door een terugkeer naar de IGU. Die combinatie komt 119 keer voor. In die 119 gevallen zien we dat de werknemer effectief een betere sociaaleconomische positie bekleedt dan ervoor. Een analyse op basis van het loon voor en na de uitstroom zou ons ook meer kunnen leren, maar hiervoor zijn geen eenvoudig exploiteerbare data voorhanden.

Kortom: we kunnen de kwaliteit van de uitstroom naar werk voorzichtig inschatten. Terwijl de uitstroom naar werkloosheid, andere soorten uitkeringen of geactiveerd werk met zekerheid is geïdentificeerd, omvat het veld van de uitstroom naar *met voltijds gelijkgesteld* werk een aanzienlijk aantal gevallen zonder link met een gunstige evolutie van de situatie van de werknemer.

4

De RVA en de IGU

De meeste IGU-aspecten hebben we in deze studie al behandeld. We moeten de IGU enkel nog bij de bron bekijken, zien wat ze vertegenwoordigt qua budget, qua organisatie en qua werklast voor zij die er dagelijks op toezien dat de wetgeving wordt toegepast. Waar situeert de IGU zich ten opzichte van andere uitkeringen? Vertoont de uitkering knelpunten in zijn dagelijkse beheer en zo ja, dewelke ?

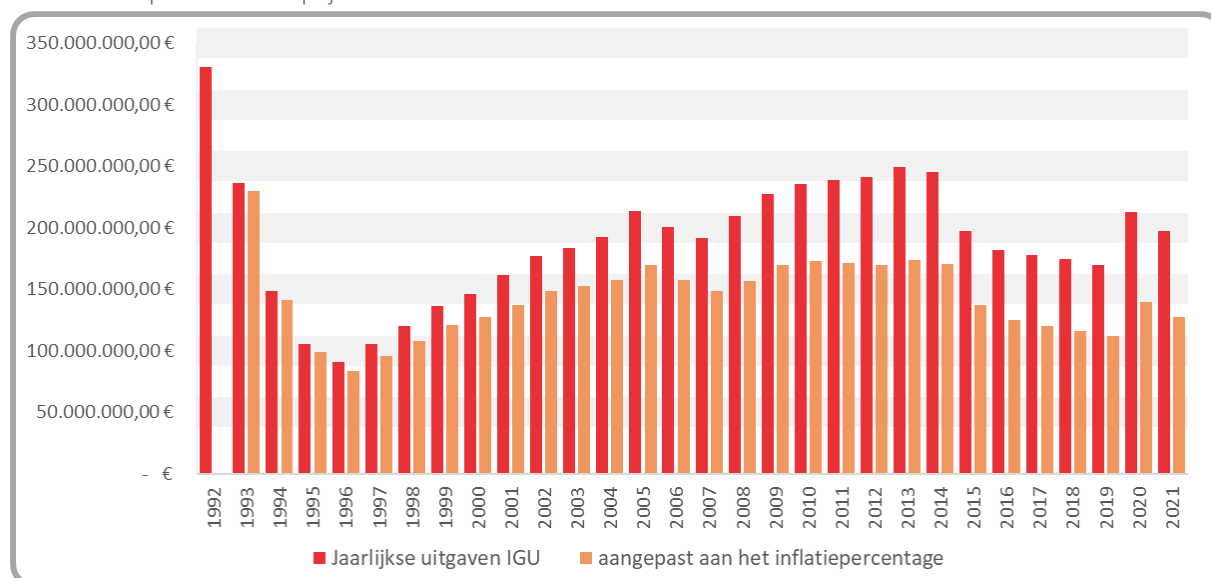
4.1

De uitgaven voor de IGU

Het jaarlijkse kostenplaatje van de IGU werd al kort besproken in het hoofdstuk over de geschiedenis van de uitkering. Het ging in het algemeen veelal over besparingen. Grafiek 44 geeft een volledig overzicht van de evolutie van het budget van de uitkeringen voor deeltijdse werknemers sinds 1992 tot nu, met daarnaast de bijgestelde bedragen in functie van de inflatie.

Grafiek 44

Evolutie van het IGU-budget van 1992 tot 2021 en equivalentie ten opzichte van de prijsindex van 1992



Zelfs al vóór de invoering van de IGU in 1993 zien we dat de hervormingen van de bedragen, de uitsluitingen en het aantal vergoedbare dagen ingevoerd in 1992 al een merkbaar effect hadden op de uitgaven voor deeltijdse werknemers. De geleidelijke invoering van het IGU-systeem in zijn oorspronkelijke voorwaarden deed het budget in minder dan 5 jaar tijd afnemen van 13 miljard BEF naar 3,67 miljard BEF (omgezet in euro

in de grafiek). De besparing rond de hervorming van de statuten van deeltijdse werknemers werd destijds²⁷ geschat op 52,4 miljard BEF over zes jaar, dat is meer dan 1,25 miljard EUR!

Zodra het systeem was gestabiliseerd, begon het budget opnieuw te stijgen, samen met het aantal uitkeringstrekkers. Daarna volgde er weer een daling door de toegepaste maatregelen vanaf januari 2015. In 2019 kostte IGU 169 miljoen EUR. In 2020 heeft de bevrozing van de degressiviteit na de coronacrisis, net als in de andere sectoren, een stijging veroorzaakt van het jaarlijkse bedrag dat naar de IGU gaat. Dat is in 2021 opnieuw licht gedaald. De voorspellingen voor 2022 gaan naar een budgettaire status quo, een evenwicht tussen de daling van het aantal uitkeringstrekkers en de vele indexeringen van het uitkeringsbedrag door de inflatie.

Zoals al gezegd, vertegenwoordigt het IGU-budget momenteel zo'n 3,3% van de sociale uitgaven van de RVA (zonder tijdelijke werkloosheid). Sinds de invoering ervan hebben het IGU-systeem en zijn aanpassingen met-tertijd dus wel degelijk veel besparingen opgeleverd. Het kan wel dat een deel van de uitgaven die vroeger naar deeltijdse werknemers gingen, naar andere soorten uitkeringen zijn verplaatst.

4.2

Berekeningsmodule

In 2005, om het hoofd te bieden aan de nieuwe complexe maatregelen, is de RVA gekomen met een geautomatiseerde berekeningsmodule toegankelijk voor professionele gebruikers (de RVA en de uitbetalingsinstellingen) en burgers via de website. Die module wordt aangepast aan de reglementaire evoluties en wordt nog altijd gebruikt. Het is een onmisbare tool geworden voor het proces Toelaatbaarheid, voor de berekening van de vergoeding, en voor het proces Verificatie.

De online module bevat een twaalfstal verplichte velden naast de optionele velden afhankelijk van de situatie. De module is het eerste deel van het rekenblad in tabel 6, en dus maar het tipje van de ijsberg.

Zodra de gegevens zijn ingevoerd, begint het berekeningsproces. En dat proces bevat tot zestig geautomatiseerde handelingen²⁸.

²⁷ Zie 'De statuten deeltijdse arbeid in de werkloosheidsverzekering', RVA 2021

²⁸ Bij elke indexering en elke wijziging in de toekenningregels wordt de module bijgewerkt. In zijn geheel werkt het goed, maar, ondanks alle investeringen om dit systeem te optimaliseren, blijken soms zeldzame gevallen aan de automatiseringsmogelijkheid ontsnappen. In dergelijke gevallen wordt het niet alleen ingewikkeld om de berekening manueel over te nemen, maar ook om die geverifieerde en correcte bedragen te 'forceren' in de informaticatools voor het uitvoeren van de betalingen.

4.3

Een complexe materie op alle niveaus

In de interne opleidingscyclus van het proces Verificatie bij de RVA, is de IGU het laatste onderdeel dat de medewerkers wordt aangeleerd. Achter die denkoefening van één van onze medewerkers gaat de hele complexiteit van het systeem schuil. Het probleem met de IGU is dat ze de complexe reglementering voor volledig werklozen cumuleert met de regels rond het recht op werk EN met alle andere eigen parameters. Voor de medewerkers die de IGU moeten evalueren of moeten uitleggen aan de burgers, betekent het dat ze alle aspecten grondig moeten kennen en zeer regelmatig hun kennis up-to-date moeten houden.

Om ze daarbij te helpen, heeft de RVA op zijn website twee infobladen²⁹ ter beschikking, naast de berekeningsmodule die in infoblad T71 wordt toegelicht³⁰. Die drie documenten zijn bedoeld voor werknemers; er is geen equivalent voor werkgevers.

Hoe duidelijk die infobladen ook mogen zijn, ze beletten niet dat werknemers en werkgevers fouten kunnen maken bij de invoering van de gegevens. Voor elke maand moeten de deeltijdse werknemers die een IGU willen ontvangen correct ingevulde fiches C3-deeltdijs afgeven of terugsturen; tot juni 2020 moesten ze die fiches ook laten valideren bij hun gemeentebestuur. De werkgever doet elektronisch een aangifte sociaal risico (ASR - scenario 6) met de gepresterde dagen en uren en ook de bedragen per uur en per maand, het contractuele stelsel, de genomen vakantiedagen, de feestdagen enz. Vaak is die verplichting verre van een sinecure: er worden vaak zaken vergeten of verkeerd begrepen in de reglementering of er zijn verschillen in de ingediende documenten. Die fouten zien de uitbetalingsinstellingen en/of de RVA en worden dan zo snel mogelijk aangepakt. Ze verklaren voor een stuk de termijnen van hoofdstuk 3.5.

Een vaak voorkomend geval is bijvoorbeeld de verkeerde encoding van feestdagen.

Twee (of meer) betrekkingen in eenzelfde maand cumuleren, veranderingen van adres of gezinscategorie in de loop van de maand ... Dit zijn allemaal factoren die sommige dossiers op alle vlakken moeilijk te ontwarren kunnen maken.

We kunnen geen cijfergegevens aanbrengen over de werklast die de IGU vandaag teweegbrengt in de verschillende processen, maar 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. Een van de voorbeelden is een verzoekschrift van de arbeidsrechtbank waarin aan de RVA werd gevraagd om de weigering van de IGU aan een werknemer te rechtvaardigen, aangezien de experts daar niet tot dezelfde conclusie kwamen. Er waren twee volledige dagen nodig om enerzijds te zien waar de gebreken zaten in het gebruik van de berekeningsmodule en om anderzijds het dossier te laten zien waarin punt voor punt werd uitgelegd dat de beslissing van de RVA de juiste was.

Er gebeuren ook inbreuken tegen de IGU-regelgeving, maar die zijn eerder zeldzaam en niet altijd opzettelijk. Het gebeurt namelijk dat werkgevers vergeten dat ze, wanneer ze stappen zetten om een of meer werknemers de toegang te bieden tot de IGU, zich ertoe verbinden hen voorrang te geven als er uren of zelfs een voltijdse betrekking zouden vrijkomen. In sommige sectoren is het eenvoudiger om meer personeel over een korte tijdsspanne van x uur per week te hebben. In zulke contexten kunnen deeltijdse werknemers met behoud van rechten een beperking vormen. De programmawet van 25 december 2017 voorziet ten laste van de werkgever een responsabiliseringsbijdrage per deeltijdse werknemer met behoud van rechten die een inkomensgarantie-uitkering krijgt en die geen voorrang heeft gekregen bij vrijgekomen uren in een vergelijkbare functie. Het koninklijk besluit van 2 mei 2019 bevat de te volgen procedure voor de ontvangst van die bijdrage die in zes stappen wordt nagekeken met de RVA, de RSZ en het TSW. Als er een inbreuk wordt vastgesteld, wordt die bijdrage die in principe 75 EUR per betrokkene werknemer per kwartaal bedraagt, meteen aangerekend met de rest van de te betalen sociale lasten. We hebben geen gegevens rond de effectieve toepassing van de maatregel. De conformiteit van de IGU-dossiers wordt ook nagekeken tijdens algemene controles van de RVA in bedrijven.

²⁹ <https://www.rva.be/burgers/deeltijdse-arbeid/waarop-heeft-een-deeltijdse-werknemer-recht>; <https://www.rva.be/burgers/deeltijdse-arbeid/hebt-u-recht-op-de-inkomensgarantie-uitkering>

³⁰ <https://www.rva.be/documentatie/bedragen/deeltijdse-arbeid>



5

Evaluatie

Aan het begin van hoofdstuk 3 hebben we herhaald hoe weinig deeltijdse werknemers in verhouding nog aanvullende uitkeringen kregen. Vlak voor de hervorming waardoor de IGU in 1993 ontstond, was deeltijdse arbeid mogelijk met een toeslag van de uitbetalingsinstellingen. Vandaag is de sociaaleconomische context helemaal anders en is de IGU eigenlijk een ondergeschikt stelsel geworden, aangezien slechts 2,8% van de deeltijdse werknemers er nog gebruik van maakt en dat cijfer verder blijft afnemen.

Sluit dit aan bij de oorspronkelijke doelstelling? Is de autonomie van deeltijdse werknemers bedoeld of afgedwongen? Had en heeft dit een positieve sociale impact of niet? En tot slot, was en is de IGU een adequate maatregel? Dit hoofdstuk maakt de balans op van de hervorming van 1993 in haar huidige toestand na de talrijke aanpassingen.

5.1

De IGU als sociaal vangnet

Behalve de tegenstand bij zijn invoering in de jaren 90 en het bestaan van een wetsontwerp in 2006 om het systeem volledig om te gooien om weer dichterbij zijn voorganger³¹, lijkt de IGU niet echt het onderwerp te zijn geweest van veel publiek debat. Maar dat wil niet zeggen dat er helemaal niet over het stelsel wordt gesproken. Sinds enkele jaren zijn er instellingen die zich inzetten tegen armoede (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2015) alsook sociaal wetenschappers (bv. Marx 2019) die aan de alarmbel trekken: volgens hen wordt deeltijdse arbeid in België onvoldoende ondersteund om de sociale bescherming van werknemers te kunnen garanderen en draagt dat bij tot de versterking van bepaalde ongelijkheden. Wij nemen hiernavolgens de verschillende punten van dit vraagstuk in beschouwing.

5.1.1

De IGU en de armoededrempel

In 2021 zaten alleenwonenden onder de armoededrempel als ze minder dan 1.293 EUR netto per maand verdienden. Voor een alleenstaande ouder met één kind ten laste bedroeg die drempel 1.681 EUR. Die drempel wordt berekend op basis van de mediaan van de jaarlijkse inkomens na sociale transfers. De drempel wordt dus elk jaar geïndexeerd in functie van de evolutie van de lonen en dient vooral als indicator: iemand die zich onder die drempel bevindt, loopt het risico op armoede. Dat risico kan zwak zijn of versterkt worden door een reeks factoren waarvan Statbel³² er een aantal monitort.

³¹ DOC 51 2621/001 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

³² Via EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions), de Europese enquête over inkomens en levensomstandigheden

Eind 2021 was het maandelijkse brutoloon waarboven deeltijdse arbeiders geen recht meer hebben op een IGU begrensd op 1.658,23 EUR. Zelfs bruto bereikt dit de armoededrempel voor een eenoudergezin met één kind³³ niet.

Het verschil tussen werkloosheidsuitkeringen en de armoededrempel is een bekend fenomeen dat ook onlangs nog aan bod kwam in de studie over de versterkte degressiviteit (RVA, 2022). Dat verschil komt onder andere door de moeilijke evenwichtsoefening tussen de socialebeschermingsplicht en het aansporen tot werken, waarbij ook moet worden gekeken naar de minimumlonen, die al onder de armoededrempel liggen. Hoewel de IGU bedoeld is voor werknemers en niet voor volledig werklozen, kampt ze wel met dezelfde paradox: ze is bedoeld om een als afdoende beoogd inkomen te garanderen, maar mag de vastgelegde referentiplafonds niet overschrijden en mag ook niet hoger komen te liggen dan 90% van het loon van een voltijds equivalent, en dat zonder een mogelijke werkgelegenheidsval te worden. Daaruit vloeit voort dat de toegang tot de IGU, zoals eerder vernoemd, met nog een dertigduizendtal rechthebbende werknemers eerder nauw is. Minder dan een derde van hen krijgt de IGU nog het hele jaar door.

De slingerbewegingen die we in hoofdstuk 3.6.10 gezien hebben, geven aan dat de gunstige uitstroombmogelijkheden voor werknemers in sommige sectoren beperkt zijn. Dat fenomeen wordt nog eens versterkt door de gegevens van tijdelijke contracten waarvoor we helaas geen cijfers hebben die we direct aan de IGU kunnen linken. Ook zonder nauwkeurige indicator is het zo dat de onzekerheid rond het recht op de uitkering voor velen nog bovenop de onzekerheid rond de verlenging van de arbeidsovereenkomst komt.

In sommige familiale contexten is de druk zo groot dat het risico op armoede reëel wordt. De maatregelen van 2014, zoals we in hoofdstuk 3.4 hebben gezien, hebben een invloed gehad op alle gezinscategorieën, maar vooral op alleenwonenden, terwijl dat niet op het eerste zicht merkbaar was. In 2020 waren er bijsturingen om te situatie te verbeteren, net als opeenvolgende welzijnsenveloppes, maar de verschuiving naar armoede is er enkel door vertraagd.

We hebben intern geen enkele kwalitatieve indicator a.d.h.v. een enquête bij mensen die sinds en door de maatregelen, hun recht op de IGU gedeeltelijk of volledig zijn verloren. We hebben ook nog niet genoeg gegevensoverdrachten om een werknemer te kunnen opvolgen in zijn eventuele zoektocht naar andere ondersteuning bij andere instellingen. We kunnen alleen vaststellen dat die gevallen bestaan.

Kortom: de IGU beschermt haar rechthebbenden deels tegen het risico op armoede, maar haar toegangsvoorwaarden zijn zo beperkend dat een aantal werknemers, aan de rand van het verlies van het recht, zich in een situatie bevinden waarin ze verplicht zijn om een beroep te doen op andere hulpmiddelen van maatschappelijke bijstand waarop ze recht kunnen hebben door hun positie ten opzichte van de armoededrempel. Er komen nieuwe communicerende vaten tot stand: indien het OCMW het van de RVA overneemt, is een deel van de opdracht als sociaal vangnet niet behaald.

5.1.2

Overnemen van bestaande ongelijkheden

Een van de struikelblokken van de IGU ligt in hetzelfde principe dat de toegang ertoe en het bedrag ervan bepaalt. Ze is grotendeels gebaseerd op de verworven werkloosheidsuitkering, die een werknemer zou krijgen als hij volledig werkloos was, die op zijn beurt afhankelijk is van het laatste inkomen van de aanvrager voor hij deeltijds is begonnen te werken.

We brengen nog even de basisformule die momenteel van toepassing is in herinnering:

bedrag van de verworven uitkering (van 40% tot 65% van het ervoor ontvangen loon volgens de gezinscategorie en de degressiviteitsfase) + uurtoeslag (per werkuur boven de 55 uur) - nettoloon van de werknemer (onder het referentieloon).

We hebben in hoofdstuk 3.4 al duidelijk aangetoond dat het systeem de bestaande ongelijkheden op de Belgische arbeidsmarkt overneemt. Het gaat dan vooral over vrouwen, maar ook over jongere werknemers, laaggeschoolde werknemers, buitenlandse werknemers en werknemers in kwetsbare sectoren, en dan zeker de werknemers waarop al die kenmerken van toepassing zijn. Voor sommige van die categorieën moeten de

³³ Op het moment van dit schrijven (12.2022) lag het referentieloon tamelijk hoog: 1.954,99 EUR.

bedragen waar rekening mee wordt gehouden wel laag liggen (bijvoorbeeld voor jonge werknemers) en zodra een deeltijds werknemer zonder meer een afdoende loon ontvangt, leidt de formule tot een negatief of te klein bedrag en wordt dus geen IGU toegekend.

Door die configuratie moeten vrouwen ook nu nog gemiddeld een dag per maand meer werken dan mannen om de inkomensgarantie-uitkering te kunnen krijgen. Er is geen reële discriminatie, ook niet indirect, maar in een maatschappij waarin vrouwen in de werkwereld nog altijd benadeeld zijn kan het huidige rekensysteem het historische onevenwicht in deze uitkeringen niet herstellen.

5.1.3

Een andere blik op deeltijds werken

Toen de IGU begin jaren '90 werd bedacht, was het – naast het creëren van een grotere stimulans om meer uren te werken – vooral de bedoeling om de faciliteiten van de nog altijd zeer talrijke deeltijdse werknemers in te perken. De maatregel bleek erg efficiënt en leverde destijds een besparing op van meer dan een miljard EUR in vijf jaar. De begeleiding van werknemers is verschoven naar een behoud van de rechten – men verliest zijn recht op uitkeringen niet bij jobverlies – en de residuaire loonbijstand, in de vorm van de IGU, richt zich enkel nog op een klein deel van de werknemers. In de loop der jaren waren de aanpassingsmaatregelen vooral bedoeld voor de meest kwetsbare werknemers, maar ook om de inspanningen te ondersteunen om voltijds werk te vinden, of althans minstens 'passend' werk, zoals toegelicht in hoofdstuk 2.9.

Deeltijdse arbeid, in de context van de jaren '80 nog sterk geprezen, werd niet langer als dusdanig ondersteund: om een toeslag van de staat te mogen verwachten, moesten deeltijdse werknemers, ook al zijn ze vrijwillig deeltijds, van plan zijn meer te werken en hun werkgever daarbij betrekken.

Voor de meeste mensen is dit ondertussen een gewoonte: zoals vermeld geeft meer dan één deeltijdse werknemer op twee aan niet méér te willen werken en gaat er daardoor van uit geen bijkomende uitkering te zullen ontvangen. Toch is de vaakst vermelde reden voor die keuze (cf. Statbel) het gezin: werknemers vinden eigenlijk dat ze geen bijkomende werklast samen met de familiale verplichtingen zouden aankunnen³⁴. Deze keuze is tot op zekere hoogte enigszins afgedwongen is, getuigen de recente indicaties van een daling van deeltijdse arbeid in het voordeel van voltijdse arbeid met telewerk: werknemers die het organisatorisch moeilijk hadden, kunnen een nieuw evenwicht vinden dankzij telewerk. Er zijn daar misschien wel kansen voor kwalitatieve uitstroom mogelijk voor de deeltijdse werknemers met behoud van rechten.

We moeten erkennen dat werknemers niet gelijk zijn in hun zoektocht naar een voltijdse job. Het grote verschil tussen een gezinshoofd en een samenwonende zonder gezinslast is daar een mooi voorbeeld van. Ook al is de wil er om meer te werken, de mogelijkheid is er niet altijd. De mogelijkheid om het recht op de IGU te verliezen ligt op dit punt dan ook gevoeliger.

5.1.4

Complexiteit en *non take-up*

Tot slot kunnen we dit hoofdstuk niet afronden zonder terug te komen op de complexiteit van de berekening van de IGU. Die berekening is mettertijd enkel ingewikkelder geworden. Een eerste keer was in 2005 met de gepresteerde uren die meetelden en niet meer de dagen. Dan ook nog eens in 2012 met de aangepaste toepassing van de versterkte degressiviteit. Die complexiteit komt sinds 2005 aan bod in het jaarverslag van de RVA en blijft actueel. De enige tool om die complexiteit het hoofd te bieden, is dan ook de simulatiemodule die we in hoofdstuk 4.2 toelichtten.

Naast een moeilijke berekening zijn ook de verplichtingen die komen kijken bij een IGU-aanvraag ingewikkeld: zowel voor werknemers als voor werkgevers is er veel administratieve last, waarin fouten kunnen worden gemaakt, waardoor de betalingen in het beste geval vertraging oplopen. Daarover bekijken we in hoofdstuk 3.5 nog de frictionele *non take-up* in een welbepaalde gevallen, m.n. het betalingsuitstel in afwachting tot een dossier in orde wordt gebracht.

³⁴ Ter info: er zijn in 4^{de} kwartaal 2021 bijna 124.300 alleenstaande ouders die voltijds werken (bron: DWH KSZ), tegenover 100.450 deeltijds. Dus voltijds werk is steeds mogelijk, maar bepaalde situaties en sectoren maken deze keuze moeilijker.

In het kader van uitkeringsstelsels, worden een veelheid aan regels en korte of variabele in aanmerking komende periodes vermeld door Pierre Mazet, studieverantwoordelijke bij het *Observatoire des non-recours aux droits* [Observatorium voor de non take-up van sociale rechten] (Université de Grenoble, Frankrijk), als administratieve barrières die kunnen leiden tot minder aanvragen en tot non take-up, aangezien ze aanvragen complexer maken (Mazet, 2017). Een Engelse enquête heeft aangetoond dat 56% van de ondervraagden de lengte en de complexiteit van aanvraagprocedures aanduidt als factoren die de beslissing beïnvloeden om al dan niet een beroep te doen op uitkeringen (ibid.). Bij ons wordt de non take-up van uitkeringen zoals IGU gemiddeld geschat op 30%. De IGU lijkt de eigenschappen te vertonen die kunnen leiden tot non take-up. Dat wordt ook empirisch bevestigd door vaststellingen van medewerkers bij de frontoffice van de RVA. Pierre Mazet vermeldt als bekende mogelijke oorzaak van non take-up ook de ontoereikendheid van een activerings- en inschakelingsbeleid. Kortweg gaat het erom dat in bepaalde gevallen aan een persoon wordt gevraagd zijn verantwoordelijkheid op te nemen en een specifieke motivatie aan te tonen, terwijl de omkaderende stelsels geen ontwikkelingsmogelijkheden aanreiken. Deze ontoereikendheid zorgt er soms voor dat bepaalde individuen zich terugtrekken. De meest kwetsbare deeltijdse werknemers met behoud van rechten kunnen onder deze beschrijving vallen.

Wat de oorzaak ook is, non take-up is een moeilijk meetbaar fenomeen: een persoon die geen beroep doet op een uitkering, vult geen formulier in om dat te melden. Enkel getuigenissen van de frontoffice en andere instellingen zoals diensten tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting kunnen ervoor zorgen dat we ons een (beperkt) beeld kunnen vormen, o.a. of de IGU hier ook mee te maken krijgt.

5.2

Activering, werkgelegenheids- of werkloosheidsvallen?

In de eerste jaren werd de IGU bij de RVA als activeringsmaatregel beschouwd. De logica erachter was dat volledig werklozen zo meer redenen zouden hebben om een deeltijdse job te aanvaarden, vanwege de mogelijkheid op aanvullende uitkeringen. Maar de IGU is er niet enkel voor werklozen die opnieuw gaan werken; ze is er ook voor werknemers die nog nooit volledig werkloos waren en van wie het aantal werkuren is gedaald. Op dat vlak is de IGU echter niet echt een activeringsmaatregel.

De IGU is ook geen werkgelegenheidsval. De bijhorende beperkingen maken het niet tot een 'toevluchtsoord' waarbinnen men eventueel een vorm van comfort zou kunnen zoeken: bij de minste beschikbaarheid moeten werkgevers meer uren voorstellen aan hun werknemers en moeten werknemers die ervoor gekozen hebben om deeltijdse werknemer met behoud van rechten te zijn, ingaan op dat voorstel.

Maar omgekeerd kunnen de kleine kansen om recht te hebben op een IGU, volgens sommigen een echt gebrek aan ondersteuning van deeltijdse arbeid vanwege de overheid (Remouchamps, 2017), een rem vormen voor de aanvaarding van een deeltijdse job. Dit gegeven heeft de RVA ook al aangekaart een aantal jaar na de invoering van het stelsel (RVA, 2000). Destijds was het nadeel van de IGU dat ze met een maandelijks forfait werd berekend: het was voor werknemers niet interessant om meer te werken, want dan zou hun uitkering dalen. Dat is sinds 2005 met de uurberekening niet langer het geval, maar de IGU kan snel verdwijnen uit het inkomen van werknemers.

In de huidige omstandigheden is het aanvaarden van een deeltijdse job met of zonder toegang tot de IGU geen evidentie. Dit is dan ook een mogelijke werkloosheidsval (CEPAG, 2006 en DEUMER, 2011): vooral voor alleenstaande ouders met kinderen verdwijnen er sociale voordelen (zoals de verhoogde uitkeringen of de vrijstelling van sommige belastingen) en verschijnen er andere grote kosten (verplaatsingen, kinderopvang). Het evenwicht inkomsten/uitgaven is zelfs met de IGU niet altijd gunstig en de situatie heeft de laatste jaren de neiging nog te verslechteren in de meest kwetsbare milieus en sectoren. In deze context is het nuttig op te merken dat de bedrijfsvoorheffing op de IGU vastligt op 10,09% voor alle uitkeringstrekkers, terwijl dat niet het geval is voor volledige werkloosheid voor gezinshoofden en alleenwonenden. Zoals uitgelegd in infoblad voor werknemers T67: 'De volgende (volledig) werklozen zijn niet aan de bedrijfsvoorheffing onderworpen: de samenwonenden met gezinslast; de alleenwonenden; de samenwonenden zonder gezinslast die uitkeringen in de "tweede periode" ontvangen, op voorwaarde dat hun echtgeno(o)t(e) enkel over vervangingsinkomens beschikt; de samenwonenden zonder gezinslast die uitkeringen in de "derde periode" ontvangen (= de forfaitaire uitkering); de werklozen die een vrijstelling genieten wegens sociale en familiale

redenen.' In infoblad 71 over de IGU staat dit: 'De bedrijfsvoorheffing op de IGU bedraagt steeds 10,09%, ongeacht de gezinscategorie van de werknemer.' Dus voor de meeste begunstigden van de IGU werd er geen voorheffing afgehouden vóór ze weer aan het werk gingen, maar gebeurt dat tijdens hun deeltijdse tewerkstelling wel. Die 10,09% kan wel doorwegen in de afweging deeltijdse job of niet, die uiteindelijk amper meer opbrengt dan werkloosheid. En door de eventueel negatieve impact van die voorheffing, zou het interessant zijn om te kunnen nagaan of die voorheffing is afgestemd op de belasting van natuurlijke personen die de betrokken deeltijdse werknemers uiteindelijk echt verschuldigd zijn.

Momenteel is de IGU geen aanzet tot deeltijdse arbeid; het is een aanzet tot voltijdse arbeid en ook een aanzet om het statuut van deeltijdse werknemer zo snel mogelijk achterwege te laten. Alleen is het aanbod in veel gevallen niet in staat om dit mogelijk te kunnen maken, zelfs niet na een relatief lange tijd. We zagen dit vooral bij de horeca en de cumulatie van precaire contracten voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen.

5.3

Stelsels voor deeltijds werkenden in de buurlanden

De evaluatie van de IGU zou niet volledig zijn zonder een korte blik op de begeleiding van deeltijdse werknemers bij onze buurlanden.

Frankrijk heeft een lagere deeltijdse tewerkstellingsgraad dan België (maar de voltijdse werkweek bedraagt er slechts 35 uur). Ze hebben wel een vergelijkbaar systeem (de ARE voor deeltijdse arbeid): een bedrag op dagbasis berekend naar rato van het loon met een minimumbedrag en een limiet vastgelegd op 75% van het dagloon. Drie duidelijke verschillen: de bovengrens van de daguitkering ligt veel hoger dan in België, aangezien ze 256,96 EUR bruto bedraagt (cijfers van juli 2021); de uitkering wordt vermenigvuldigd met het aantal dagen van de maand en niet met het aantal arbeidsdagen of -uren; er wordt veel minder rekening gehouden met de gezinscategorie dan in België.

Duitsland is een bijzonder geval: deeltijdse arbeid komt er veel minder vaak voor. De meest frequente gevallen zijn overstappen van voltijdse arbeid naar vrijwillig deeltijdse arbeid. Voor zover we weten, worden die overstappen enkel gedekt door werkloosheidsuitkeringen in crisissituaties (zoals sinds maart 2020 door corona). Voor de rest kunnen werknemers slechts, als er bijvoorbeeld personen ten laste zijn, een aantal ondersteuningsvormen genieten.

Nederland verdient ook onze aandacht, omdat zij Europees 'koploper' deeltijdse arbeid zijn, met maar liefst 38,6% van de actieve bevolking. Maar 40 jaar geleden zaten ze nog ongeveer in dezelfde situatie als België. In Nederland hebben ze op de verschillende conjunctuurschommelingen helemaal anders gereageerd. We schetsen hier niet hun politieke geschiedenis of een volledig overzicht van hun aanpak (zie daarvoor Marx, 2019), maar bekijken hoe ze deeltijdse arbeid vandaag omkaderen.

In Nederland is deeltijdse arbeid al veel langer ingeburgerd: het is voor de meesten een levenskeuze die ruimte maakt voor allerlei activiteiten zoals opleidingen, vrijwilligerswerk enz. Net door die volledige aanvaarding is het niet evident om van buitenaf te kunnen onderscheiden op welke toeslag een Nederlandse deeltijdse werknemer recht heeft. Er is namelijk geen duidelijk onderscheid tussen deeltijds en voltijds. Er bestaan verschillende soorten steun, die niet gelijk staan met werkloosheid, om mensen met een laag inkomen te steunen, los van het aantal gepresteerde uren. Het loon dient als berekeningsbasis: afhankelijk van je loon, krijg je deze of gene uitkering met een bepaald bedrag. Die uitkeringen worden meestal maandelijks uitgevoerd. Er is ook een zorgtoeslag, een huurtoeslag en een bijstandsuitkering. Die laatste omschrijft de Nederlandse regering als een vangnet voor mensen met een laag inkomen. Ze wordt maandelijks uitbetaald en valt onder de bevoegdheid van de gemeenten. Ze kan tot 70% bedragen van het minimumloon voor alleenwonenden en tot 100% voor gezinshoofden. Deeltijdse werknemers hebben er recht op zonder bijkomende voorwaarden.

Het uitkeringssysteem met steun op nationaal niveau leunt dicht aan bij het principe van het universeel basisinkomen - in Nederland een levendig onderwerp, vooral aan de hand van pilootprojecten in verschillende steden, wat in België niet het geval is. Het Nederlandse systeem is dus niet beperkt in de tijd voor deeltijdse werknemers.

De meeste economische indicatoren van Nederland tonen aan dat die maatregelen goed werken: minder werkloosheid, een gemiddeld hogere levensstandaard en een van de hoogste socialedekkingsgraden ter wereld (alle gezinscategorieën zitten gemiddeld boven de armoedegrens). Zoals I. Marx (MARX 2019) al aanhaalt, heeft het Nederlandse model echter ook specifieke kenmerken die voor Belgische werknemers moeilijker aanvaardbaar zouden zijn (zoals een heel grote flexibiliteit ten opzichte van nacht- of weekendwerk) of die bij ons niet toepasselijk zouden zijn. In dit geval zou het ons echter wel kunnen dienen tot inspiratie.



6

Conclusie

6.1

12 punten om te onthouden

- 1) Bij zijn oprichting in 1993 voldeed de IGU aan de dringende behoefte om de sociale uitgaven voor deeltijdse werknemers in te perken. **Door het hele systeem te hervormen, slaagde de regering van toen erin om meer dan 50 miljard BEF te besparen in 5 jaar tijd, dat is 1,25 miljard EUR enkel op deeltijdse arbeid.**
- 2) **Het aantal uitkeringsgerechtigde deeltijdse werknemers is van 130.000 bij de invoering van het nieuwe stelsels vier jaar later naar 30.000 gegaan.** De IGU was enkel nog bedoeld voor de meest kwetsbare werknemers die effectief nood hadden aan 'een garantie van hun inkomen' en voor vrijwillig deeltijdse werknemers, die zich engageerden om meer te werken.
- 3) **Door de herziening van de toekenningsvoorwaarden is het profiel van de IGU-begunstigden erg veranderd: Er hebben relatief gezien minder vrouwen recht op, gezinshoofden zijn de grootste groep geworden, ten koste van de samenwonenden, en de gemiddelde leeftijd is gestegen.** Dat profiel verschilt sterk van dat van de volledig werklozen.
- 4) **Jaar na jaar veranderde de IGU.** Ze werd steeds genuanceerder, vermeerde zo werkgelegenheidsvallen, en richtte zich steeds specifieker op haar rechthebbenden, zoekend naar een evenwicht tussen haar sociaal mandaat en haar wil om mensen tot een voltijdse job te stimuleren. Sinds de laatste aanpassingen in 2015, behalve in 2021 (door de bevroering van de uitkering wegens corona), **verliest de IGU uitkeringstrekkers.** Toen we dit schreven, waren er nog ongeveer 29.000 begunstigden, dat is één deeltijdse werknemer op 35.
- 5) Een gedetailleerde analyse van individuele gevallen leert ons dat **de IGU door zijn berekeningswijze momenteel niet of onvoldoende bereikbaar is voor een deel van de kwetsbaarste werknemers** (jongeren, laag-gevoelden, werknemers van instabiele sectoren). De vergoedbaarheid is variabele, laat weinig speelruimte en biedt aan slechts een minderheid zekerheid. **De moeilijke toegang tot de IGU is een mogelijke werkgelegenheidsval:** het kan interessanter zijn om werkloos te blijven dan een deeltijdse job te aanvaarden als je geen IGU kunt krijgen.
- 6) Sinds 2005 - en nog meer sinds de komst van de verhoogde degressiviteit in 2012, **is de IGU erg ingewikkeld om te berekenen en hangt ze bijna volledig af van de geautomatiseerde simulatiemodule.** Zo kunnen medewerkers geen snel en definitief antwoord meer geven aan kandidaat-deeltijdse werknemers.
- 7) **Aan de IGU gaat een redelijk zware procedure vooraf, zowel voor werknemer als voor werkgever.** De terugkerende fouten in de dossiers, gesignaleerd door werknemers op het terrein, zorgen voor meer werklust in de verschillende stappen van de aanvaarding en opvolging van een dossier en is ook een van de oorzaken van de doorlooptijd tussen de indieningsmaanden en de refertemaanden.

8) **De analyse van de uitstroom uit de IGU toont ons dat de uitkering fluctueert en dat ze enkel in de meest stabiele sectoren regelmatig leidt tot voltijdse arbeid.** Zo is de kwaliteit van de uitstroom goed in het onderwijs en de gezondheidszorg en is ze in crisistijd ook stabiel gebleven. Omgekeerd is ze eerder gemiddeld in de primaire en secundaire sectoren, net als in de sectoren die laaggeschoolden tewerkstellen, zoals de horeca en de transportsector. Die laatste sectoren zijn ook de sectoren die tijdens een crisis het meest gede-stabiliseerd zaken, zoals te zien is in de statistieken van de uitstroom uit de IGU.

9) De IGU draagt **indirect bij tot de instandhouding van ongelijkheden die voorkomen op de arbeidsmarkt. En dat vooral bij vrouwen, die 75% van de rechthebbenden uitmaken:** door het berekeningssysteem van de uitkering gekoppeld aan het werk vóór en tijdens de IGU, moeten vrouwen gemiddeld meer werken om hetzelfde te krijgen als mannen. Jongeren en laaggeschoolde werknemers dragen daar ook de gevolgen van.

10) **Het aantal vrouwelijke uitstromers uit een IGU naar arbeidsongeschiktheid ligt gemiddeld drie keer hoger dan bij mannen.** Dit verschil zien we ook elders, maar is veel meer uitgesproken aanwezig bij deeltijdse werknemers. Het gaat vooral om mensen in een complexe gezinssituatie en/of mensen die werken in minder valoriserende sectoren. Hoewel het IGU-stelsel op zich niet aan de oorsprong ligt van het risico op een uitstroom naar ziekte, omvat ze wel een groep waarvoor dat risico hoger blijkt.

11) **De positie van de IGU-begunstigden ten opzichte van de armoederempel is de laatste jaren verslechterd,** maar het risico stijgt het meest op het vlak van het verlies van de rechten: zonder IGU gaan werknemers mogelijks naar andere vormen van maatschappelijke steun.

12) **Door de complexiteit en de fluctuaties, versterkt het IGU-systeem waarschijnlijk bijkomend het fenomeen van non take-up.** Dit fenomeen stellen we empirisch vast in de frontoffices, maar is niet becijferbaar in de huidige mogelijkheden voor gegevenstoegang. Onderzoekers schatten op basis van grootschalige bevragingen, dat een model met de kenmerken van de IGU tot een non take-up van minstens 30% leidt.

6.2

Wat zijn de vooruitzichten voor de IGU?

6.2.1

De resultaten ten opzichte van het vorige systeem

Het statuut van deeltijds werknemer met behoud van rechten en de IGU vormen zeker een complex systeem, maar het statuut kan wel inspelen op verschillende situaties en, wanneer dat niet het geval was, werd het systeem bijgeschaafd aan de hand van beleidskeuzes.

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 en zijn niet overgeheveld naar een ander type sociale bescherming. De deeltijdse tewerkstelling is constant blijven groeien op de arbeidsmarkt en lijkt niet beperkt te zijn door de oorspronkelijke hervorming noch door de daaropvolgende maatregelen. Hoewel het risico op armoede de voorbije jaren rond de IGU wel is toegenomen, is dat risico ook gestegen in de andere uitkeringscategorieën en in de lage inkomens.

Het beleid nam het trouwens ter harte om de kinderziektes van de maatregel weg te werken, bv. bij de maandelijkse forfaitaire berekening die de uurtoeslag oninteressant maakte. Hoewel de toegang tot de IGU met de verschillende maatregelen steeds moeilijk is geworden, zijn er bijstellingen geweest om vooral de meest kwetsbare werknemers te vergoeden en in functie van hun behoeften, met extra aandacht voor de gezinshoofden. Ook al heeft deze brede analyse ongelijkheden en struikelblokken aan het licht gebracht, de IGU is duidelijk adequater dan de meer algemene systemen in andere landen.

6.2.2

Een haast onvermijdelijke complexiteit

De IGU is een nuancerijke uitkering in een erg complex systeem.

Oorspronkelijk was het niet zo complex en sloot het dicht aan bij het huidige Franse systeem: een forfaitaire vaste en begrensde maandelijkse uitkering, verschillend voor elke gezinscategorie, die wordt toegevoegd aan een loon dat ook is begrensd.

De beslissing van 2005 om de IGU te berekenen naar rato van de gepresteerde uren was volledig gerechtvaardigd, maar werd meteen terechtgewezen: "het systeem is zo complex geworden dat de berekening niet meer manueel kan gebeuren"³⁵. In 2012 heeft de aansluiting van de IGU bij het systeem van de versterkte degressiviteit het proces nog complexer gemaakt.

Bestaan er pistes om dit model te vereenvoudigen?

In principe niet op de manier waarop de IGU werkt. Om de berekening te vereenvoudigen, zouden we een of meerdere variabelen uit de berekening moeten lichten. Maar veel maatregelen hebben de voorbije jaren net variabelen toegevoegd in plaats van weggelaten.

De uurtoeslag is een garantie op een billijke uitkering, in overeenstemming met het geleverde werk.

De werkloosheidscascade kunnen we ook niet uit de IGU halen. Het is de verhoogde degressiviteit in haar geheel die kan worden geherstructureerd, maar zodra deeltijdse werknemers een uitkering ontvangen, is het logisch – en zelfs verplicht – dat ze wordt berekend volgens hetzelfde principe als de werkloosheidsuitkeringen van voltijdse werknemers³⁶.

Andere variabelen, zoals leeftijd of gezinscategorie, kunnen niet worden opzijgezet zonder het risico te lopen dat we de IGU transversaal egaliseren, en daarbij sommigen bevoordelen en anderen net benadelen.

Eigenlijk maakt elke kleine wijziging, wat de reden erachter ook is, de formule eerder complexer dan eenvoudiger. Om echt te kunnen vereenvoudigen, zou de IGU haar verworvenheden achter zich moeten laten, en zichzelf eigenlijk moeten heruitvinden. Maar dat is moeilijk binnen de bestaande werkloosheidsreglementering. 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 uitbreiding van de werkstelling), 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.

6.2.3

De beschouwing van deeltijdse arbeid

In hoofdstuk 3.1 zeiden we dat momenteel meer dan 210.000 deeltijdse werknemers een uitkering van de RVA ontvangen. De IGU vertegenwoordigt eigenlijk de kleinste bevolking deeltijds werkenden met een RVA-uitkering, na de thematische verloven, het tijdscrediet en de loopbaanonderbreking. Aangezien ze een andere aanpak hebben, worden die drie 'deeltijdse' stelsels bij de RVA ondergebracht in volledig losstaande luiken, terwijl ze in de officiële statistieken van Statbel en Eurostat wel als één geheel worden beschouwd.

De verschillende vormen van loopbaanonderbreking of arbeidsduurvermindering zijn mettertijd ingeburgerd geraakt en aangemoedigd door relatief soepele toegangsvoorwaarden. Hoewel die voorwaarden in 2015 zijn aangescherpt, kan nog altijd een groot deel van de bevolking tijdelijk de werklast verminderen (tot 2 jaar en afhankelijk van de situatie) om bijvoorbeeld te zorgen voor de kinderen, en dat met de hulp van de sociale bescherming. In de drie gevallen zijn de ontvangen uitkeringen forfaitair en hangen ze niet af van het loon of van een verworven werkloosheidsuitkering. Ze zijn gemiddeld half zo groot als de IGU-bedragen.

Het profiel van de gerechtigden op onderbrekingsuitkeringen verschilt niet heel sterk van dat van de IGU'ers: de personen belast met een mate aan kinderopvang zijn in beide gevallen oververtegenwoordigd. Maar wanneer de ene tijd kan vrijmaakt om de verschillende aspecten van het leven beter te kunnen beheren, wordt

³⁵ Jaarverslag van de RVA ('De RVA in ...') 2005, volume 2, woord vooraf.

³⁶ Europees kaderakkoord (1997) omgezet in Belgisch recht door de wet van 5 maart 2002 betreffende het beginsel van non-discriminatie ten gunste van deeltijdswerkers.

de andere, vertrekkende van in principe meer kwetsbare situaties, net gestimuleerd om meer te gaan werken, voor betere levensomstandigheden, maar ook gewoon om een IGU te kunnen krijgen. Maar we hebben al gezien dat de kwetsbaarste categorieën van werknemers, zij die de IGU het meeste nodig hebben, vaak ook het minste kans maken op een voltijdse job.

De IGU onderwerpen aan de zoektocht naar een voltijdse job is een logische voorwaarde voor de toekenning van een aanvullende uitkering, maar voor meer dan 40% van de betrokken populatie³⁷ brengt die voorwaarde, zoals we zien in de indicatoren, de kandidaten in een lastig parket en zorgt ze voor stress en/of leidt ze ertoe dat ze geen beroep doen op de uitkering.

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 kan blijven 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 aftoetsen 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.

6.3

Naar transversalere data

Ten slotte blijven aan het eind van deze publicatie nog een aantal vragen onbeantwoord. De RVA heeft diverse indicatoren, maar er ontbreken nog andere soorten gegevens. We hebben het gehad over de armoederempel, de risico's die een deel van de bestudeerde bevolking loopt, maar we weten dat loon en werkloosheidsuitkeringen niet de enige bronnen van inkomsten van werknemers zijn (ook al zijn ze ongetwijfeld de voornaamste): wat met de inkomsten van de rest van het gezin? Wat met kinderbijslag of onderhoudsgeld? En wat met de tussenkomsten van de sociale instellingen, waarvan we gezien hebben dat ze soms van bij het verdwijnen van de IGU in actie komen? Een globaler en transversaler perspectief van de situatie van individuen zou de kwaliteit van de studies erover verhogen.

Onder impuls van corona is de FOD Volksgezondheid erin geslaagd om een 'Health Data Authority' in te voeren, een databank met alle gezondheidsgegevens van de bevolking voor meer reactiviteit en efficiëntie in een crisis zoals de coronacrisis. Die databank zal natuurlijk ook nog in andere situaties van pas komen. De kwestie van een 'Social Data Authority' kwam aan bod tijdens de conferentie van 12 oktober 2022 'Monitoring van de sociale crisissen: COVID-19 and beyond', georganiseerd door de Working Group Social Impact Covid-19. Dit idee ligt gevoelig en is mogelijk zelfs onuitvoerbaar, vanwege de bescherming van de persoonsgegevens. Maar in een geval zoals dat van de deeltijdse werknemers met behoud van rechten, zou een dergelijke tool wel ons inzicht in het stelsel nog aanzienlijk kunnen verbeteren.

³⁷ In die 40% zitten de werknemers van de meest kwetsbare sectoren en de risicogezinscategorieën.

Bibliografie

- [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 publique* [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 - tijdskrediet en loopbaanonderbreking: evolutie volgens geslacht*, studie RVA, Brussel: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.
- [13] RVA – Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2019). *Spotlight - thematische verlopen en tijdskrediet 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 loontrekkenden 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.

Lijst tabellen en grafieken

Inleiding	7
1 Historiek	9
Grafiek 1 Evolutie van het aantal fysieke eenheden IGU in verhouding tot de schommelingen van het bbp	17
Grafiek 2 Evolutie van het aantal fysieke eenheden IGU in verhouding tot de schommelingen van het bbp van 1982 tot 1992.....	17
Grafiek 3 Evolutie van het aantal fysieke eenheden IGU in verhouding tot de schommelingen van het bbp van 1992 tot 2002.....	18
Grafiek 4 Evolutie van het aantal fysieke eenheden IGU in verhouding tot de schommelingen van het bbp van 2002 tot 2012.....	18
Grafiek 5 Evolutie van het aantal fysieke eenheden IGU in verhouding tot de schommelingen van het bbp van 2012 tot 2021.....	19
2 Profiel van de uitkeringstrekkers en evolutie.....	21
Grafiek 6 Evolutie van de verschillende uitkeringscategorieën sinds 1982 zonder tijdelijke werkloosheid	22
Grafiek 7 Cijfers mannen-vrouwen onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993).....	23
Grafiek 8 Relatieve verhouding man-vrouw onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993).....	23
Grafiek 9 Cijfers van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per leeftijdscategorie	24
Grafiek 10 Relatieve verhouding van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per leeftijdscategorie	24
Grafiek 11 Cijfers van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per gewest.....	26
Grafiek 12 Verhouding van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per gewest.....	26

Grafiek 13	Verhouding van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1982-1995) en de deeltijdse werknemers met IGU (vanaf 1993), bijgesteld voor de totale bevolking per gewest.....	26
Grafiek 14	Verhouding IGU-uitkeringstrekkers ten opzichte van de werknemers die wonen in het ambtsgebied van elk werkloosheidsbureau in 2021.....	27
Grafiek 15	Verhouding van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1992-1995) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per gezinscategorie	29
Grafiek 16	Verhouding van de UVW-WZ per gezinscategorie van 1993 tot 2021	30
Grafiek 17	Verhouding van de onvrijwillig deeltijdse werknemers met uitkeringen (1992) en de deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen (vanaf 1993) per nationaliteit.....	30
Grafiek 18	Verhouding deeltijdse werknemers die een IGU ontvangen per opleidingsniveau	32
Grafiek 19	De IGU per activiteitensector in 2012, 2015, 2018 en 2021.....	33
Grafiek 20	Verhouding IGU-begunstigden per type werkgever	34
Grafiek 21	Deeltijdse werknemers met behoud van rechten vs. vrijwillig deeltijdse werknemers, gegevens van 2019.....	35

3 Deeltijds werk en de IGU39

Grafiek 22	Vergelijking IGU-begunstigden / fysieke eenheden IGU met curve van het aantal maanden met de uitkering.....	41
Grafiek 23	Hoeveelheid IGU-begunstigden per arbeidsregeling.....	46
Grafiek 24	Evolutie van het gemiddelde brutodagbedrag van de IGU ten opzichte van de evolutie van het aantal fysieke eenheden	47
Grafiek 25	Verdeling van het brutodagbedrag van de IGU in 2012, 2015, 2018 en 2021	47
Grafiek 26	Gemiddeld aantal dagen IGU per maand en per gezinscategorie in 2014 en 2019	48
Grafiek 27	Aantal vergoede dagen per maand en per gezinscategorie in 2019	49
Grafiek 28	Aantal vergoede dagen per maand en per gezinscategorie in 2014	49
Grafiek 29	Aantal fysieke eenheden IGU per indieningsmaand van 2012 tot 2021	51
Grafiek 30	Aantal fysieke eenheden van de UVW-WZ per indieningsmaand van 2012 tot 2021-	51
Grafiek 31	Verhouding referentemaand – indieningsmaand van de IGU tussen 2012 en 2021.....	52
Grafiek 32	IGU-betalingen per referentemaand van 2012 tot 2021	53
Grafiek 33	Gestapeld staafdiagram van de relatieve kwaliteit van de uitstroom uit de IGU tussen 2012 en 2021	55
Grafiek 34	Evolutie van de kwaliteitsindex van de uitstroom van 2012 tot 2021 volgens geslacht	57
Grafiek 35	Evolutie van de kwaliteitsindex van de uitstroom van 2012 tot 2021 volgens leeftijd.....	57
Grafiek 36	Evolutie van de kwaliteitsindex van de uitstroom van 2012 tot 2021 volgens gewest.....	57
Grafiek 37	Evolutie van de kwaliteitsindex van de uitstroom van 2012 tot 2021 volgens gezinscategorie	58
Grafiek 38	Evolutie van de kwaliteitsindex van de uitstroom van 2012 tot 2021 volgens activiteitensector	58

Grafiek 39	Evolutie van de kwaliteit van de uitstroom van 2012 tot 2021 voor de belangrijkste activiteitensectoren	63
Grafiek 40	Vergelijking van de uitstroompercentages naar werkloosheid en naar arbeidsongeschiktheid volgens geslacht van 2012 tot 2021	64
Grafiek 41	Sociaaleconomische positie van de jongeren onder de 25 per maand van januari 2018 tot januari 2020.....	65
Grafiek 42	Sociaaleconomische positie van de 55-plussers per maand van januari 2018 tot januari 2020	66
Grafiek 43	Sociaaleconomische positie van de IGU-uitkeringstrekkers van de sector van de gezondheidszorg (links) en van de horeca (rechts) per maand van januari 2018 tot januari 2020	67
4	De RVA en de IGU	69
Grafiek 44	Evolutie van het IGU-budget van 1992 tot 2021 en equivalentie ten opzichte van de prijsindex van 1992	69
5	Evaluatie.....	73
6	Conclusie	79
7	Bibliografie	83
8	Lijst tabellen en grafieken.....	85

