

Wat betekenen de sociale uitgaven van de RVA voor de burger?



RVA studie

Wat betekenen de sociale
uitgaven van de RVA
voor de burger?

De RVA-studie
**Wat betekenen de sociale uitgaven
van de RVA voor de burger?**

is een publicatie uitgegeven door de
RVA:
Keizerslaan 7
1000 Brussel
Tel. 02 515 44 44

Auteurs :
Michiel Segaert,
Sébastien Votquenne.

Hoofdredacteur:
Michiel Segaert.

Verantwoordelijke uitgever:
Jean-Marc Vandenberghe.

Verantwoordelijke publicatie:
Hugo Boonaert,
Janick Pirard.

Bijzondere dank aan:
Nathalie Nuyts,
Michiel Segaert,
Leen Vranckx,
Janick Pirard,
en de Taaldienst

Hebben ook meegewerkt aan deze
studie:

Hilde Geeraers
Brendan Verdonck,
David Sauwens,
Sébastien Malevez,
Jochen Vandekerckhove,
Jonathan Godfroid,
Georges Martens,
Oscar Gwiza,
Béatrice Depas,
Carline Saucez,
Martine Vereeken,
Jaro Lenaerts.

Vormgeving:
Grafische dienst - directie Communi-
catie

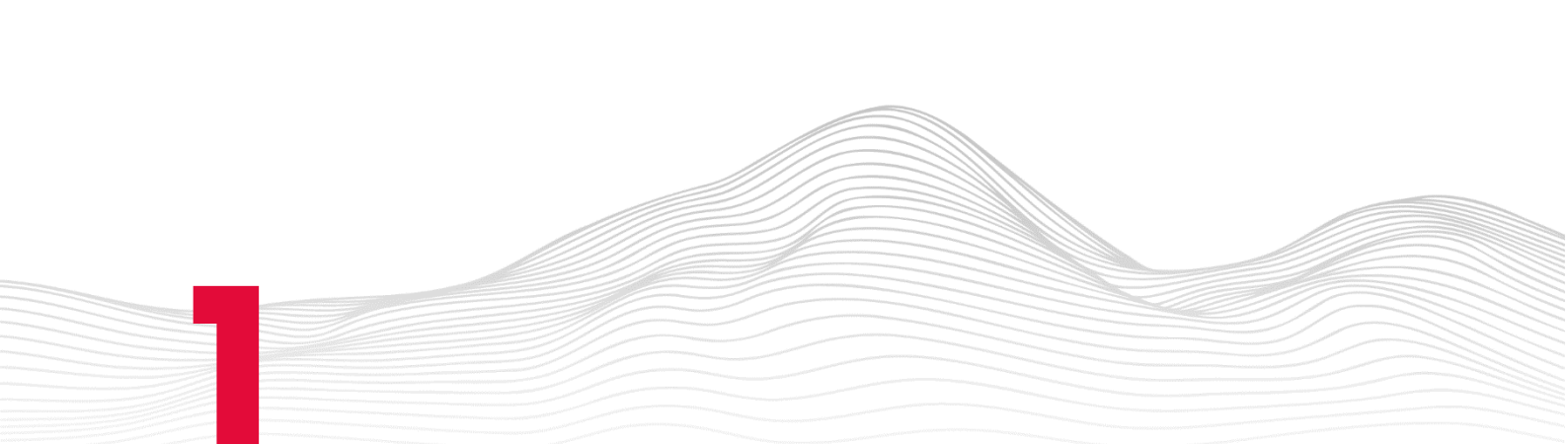
Drukwerk:
dienst Drukkerij - directie Communi-
catie

De gedeeltelijke of volledige over-
name van de teksten is slechts toege-
staan met de schriftelijke toestem-
ming van de uitgever.

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

INHOUDSTAFEL

1	Inleiding	5
1.1	Woord vooraf	5
1.2	De classificatie van de uitkeringen	6
2	De sociale uitgaven van de RVA in het Belgische landschap	9
3	De verdeling van de sociale uitgaven van de RVA van 2004 tot 2023	13
3.1	Algemene evolutie	13
3.2	De evolutie per gewest	16
3.3	Evolutie per geslacht	33
3.4	Onder de Europese loop	49
4	Vooruitzichten qua evolutie	53
4.1	Vooruitzichten in de evolutie van de werkloosheid volgens het Federaal Planbureau	53
4.2	Vooruitzichten in de evolutie van de sociale uitgaven van de RVA per gewest en geslacht.....	55
5	Conclusie	61
6	REFERENTIES.....	65
7	Lijst van grafieken	67



1

INLEIDING

1.1

Woord vooraf

Als openbare instelling van sociale zekerheid heeft de RVA als hoofdpdracht het beheren van een breed scala aan uitkeringen, die het grote publiek over het algemeen gelijkstelt aan werkloosheid. In feite gaan de sociale uitgaven die de RVA beheert veel verder dan werkloosheid, en het begrip werkloosheid zelf moet worden genuanceerd, omdat het weliswaar om werklozen gaat, maar ook om een groot aantal werknemers. Buiten de bevoegdheden van de RVA, bestaan er andere afbakeningen, andere 'vormen' van werkloosheid. Dat alles kan tot verwarring leiden.

Het doel van deze studie is om de sociale uitgaven van de RVA in hun context en in al hun subtiliteiten te bekijken, om de ontvangen informatie te objectiveren en een cijfermatig antwoord te geven op de vragen die iedereen zich kan stellen: hoeveel kost werkloosheid voor de burger die sociale bijdragen betaalt? Hoeveel vertegenwoordigt werkloosheid binnen de verschillende luiken van sociale bescherming? Wat is het aandeel van werkloosheid vergeleken met de andere uitkeringen die de RVA beheert? Hoe zijn die cijfers de afgelopen jaren geëvolueerd? Wat zijn de vooruitzichten voor de komende jaren? Deze studie probeert een antwoord te geven op die vragen.

Alvorens tot de kern van de zaak te komen, leggen we uit hoe de verschillende soorten uitkeringen waarvoor de RVA verantwoordelijk is, worden geclassificeerd, niet alleen op nationaal niveau, maar vooral ook op internationaal niveau, want de manier waarop Europa de gegevens interpreteert, heeft een invloed op de sociaaleconomische positie van België en de bijhorende uitdagingen.

Daarna positioneren we werkloosheid en het relatieve belang ervan tussen de andere componenten van sociale bescherming, die allemaal medegefinancierd worden door socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers en werknemers.

Vervolgens zal er sprake zijn van de verschillende soorten uitkeringen die de RVA beheert, waaronder uiteraard de volledige werkloosheid, en de evolutie van de 'kosten' ervan per actieve burger, over de afgelopen 20 jaar. Meer specifiek zullen we kijken naar de evolutie van de uitkeringsgroepen per gewest en per geslacht. Het overzicht biedt de mogelijkheid om de invloed van verschillende factoren (nieuwe maatregelen, grote crisissen enz.) op veranderingen in de sociale uitgaven per categorie te observeren en te evalueren.

Tot slot bespreken we op basis van de prognoses van het Federaal Planbureau de vooruitzichten voor de komende jaren, en de link met de Europese doelstellingen.

1.2

De classificatie van de uitkeringen

1.2.1

Nationaal perspectief

Van bij het begin heeft de RVA de uitkeringen voor volledige werkloosheid en tijdelijke werkloosheid beheerd. In de loop der tijd zijn er nieuwe vormen van uitkeringen ontstaan als reactie op veranderingen in de socio-economische context. Een aantal van die uitkeringen zijn weggefallen, werden vervangen of zijn geregionaliseerd. We zullen hier ingaan op de uitkeringsgroepen die nog van toepassing zijn tussen 2004 en 2023.

We hebben het hier over uitkeringsgroepen omdat de RVA de uitkeringen die hij beheert heeft geclassificeerd, om ze begrijpelijker te maken voor het publiek en om de interpretatie van de gegevens voor een groot aantal stelsels gemakkelijker te maken. Die classificatie wordt gebruikt in de periodieke publicaties zoals de trimestriële indicatoren en het jaarverslag. Ze wordt ook gebruikt in de statistieken die maandelijks worden bijgewerkt op de website van de instelling.

Het heeft zin om de uitkeringen zo te classificeren: Ze voorkomt verwarring en simplistische opvattingen over werkloosheid. Ze stelt ons ook in staat om een bepaalde situatie te kwalificeren en de economische of regelgevende oorzaken ervan te verklaren. Meer in het algemeen, en zoals we nog zullen zien, is ze ook compatibel met het normatieve kader van de Europese classificatie die in hoofdstuk 2.2. wordt besproken.

We zullen dus dezelfde groepen gebruiken in deze samenvatting, waarbij we meer dan gewoonlijk de nadruk leggen op de werkelijke implicaties van de evolutie ervan binnen onze samenleving. Om die groepen te definiëren, gebruiken we, op enkele details na, dezelfde termen van de studie over de langetermijnevolutie van de uitkeringen (RVA, 2021), namelijk:

- **UVW-WZ:** uitkeringsgerechtigde volledig werkloze werkzoekenden na (voltijdse of vrij-

willig deeltijdse) arbeid of studies en het stelsel voor werkloosheid met bedrijfstoelage (SWT) zonder vrijstelling van inschrijving als werkzoekende;

- **UVW-NWZ:** de uitkeringsgerechtigde volledig werkloze niet-werkzoekenden na vrijwillig deeltijdse arbeid, vrijgesteld op basis van leeftijd of beroepsverleden, vrijgesteld omwille van sociale of familiale redenen of mantelzorg en het brugpensioen/SWT met vrijstelling van inschrijving als werkzoekende;
- **De tijdelijke werkloosheid en aanverwante uitkeringen:** de tijdelijk werklozen met daarbij de stelsels verwant aan de tijdelijke werkloosheid zoals de niet-bezoldigde periodes in het onderwijs, de jeugd- en seniorvakantie, pleegzorg en het statuut van onthaalouder;
- **Vrijstellingen opleiding/studies:** de volledig werklozen die zijn vrijgesteld voor het volgen van een beroepsopleiding of het hervatten van studies;
- **Onderbrekingsuitkeringen: betreffen de werknemers in gedeeltelijke of volledige loopbaanonderbreking in de stelsels van tijdskrediet, loopbaanonderbreking of de thematische verlopen;**
- **Deeltijdse werknemers:** de deeltijdse werknemers met behoud van rechten en die een inkomensgarantie-uitkering (IGU) genieten en de vrijwillig deeltijdse werknemers met IGU;
- **Tewerkstellingsmaatregelen en PWA:** een groep van stelsels bestaande uit de tewerkgestelden in maatwerkbedrijven en diverse stelsels die ontstaan zijn vanaf 1998 om de tewerkstellingskansen te bevorderen, waarbij nog het stelsel van de PWA-werknemers is genomen.

Die categorieën kunnen verder worden gegroepeerd naargelang ze betrekking hebben op werklozen die actief zijn op de arbeidsmarkt (UVW-WZ), werklozen die inactief zijn (UVW-NWZ en vrijgestelden), inactieve of onvolledig tewerkgestelde werknemers (tijdelijke werkloosheid, onderbrekingsuitkeringen en deeltijdse werknemers) en volwaardige werknemers (werkgelegenheidsmaatregelen en PWA). Dat onderscheid is vooral belangrijk wanneer het gaat over het voldoen aan de Europese definities die hieronder worden beschreven.

1.2.2

Europees perspectief

Eurostat, de instelling die de officiële statistieken produceert van de Europese Unie, onder andere om de beslissingen van de Europese instellingen te verduidelijken, stelt een geharmoniseerde visie voor van de arbeidsmarkt in het luik 'Population et conditions sociales' (Eurostat, 2023). Het is in dat hoofdstuk dat werkloosheid en inactiviteit gekwantificeerd worden op een iets andere manier en met iets andere indicatoren dan die gebruikt worden door de RVA.

Ten eerste, terwijl de RVA absolute cijfers publiceert, zijn de door Eurostat gepubliceerde resultaten voornamelijk afkomstig van de enquête naar de arbeidskrachten, de grootste steekproef-enquête onder individuen in Europa, met 1,7 miljoen interviews per kwartaal in 34 Europese landen (inclusief niet-EU-landen).

De werkloosheid zelf wordt berekend als een percentage van de totale 'arbeidskrachten', d.w.z. de totale bevolking in de leeftijdscategorie 15-74 jaar, een leeftijdscategorie die kan worden verlaagd afhankelijk van de gewenste benadering in de Eurostat-databank (bijvoorbeeld 20-64 jaar). Om de categorieën te definiëren die ze gebruikt, baseert de Commissie zich op de aanbevelingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).

De categorie 'werklozen' bevat meer specifiek de werkzoekenden, ongeacht of ze worden vergoed. Ook het aandeel langdurig werklozen wordt geïdentificeerd. Voor de Europese Commissie wordt men na een jaar langdurig werkloze. In België heeft men de gewoonte om langdurige werkloosheid pas na twee jaar in aanmerking te nemen, en aangezien het degressieve systeem potentieel onbeperkt is in de tijd, is het aandeel langdurig werklozen die een uitkering ontvangen bijzonder hoog in vergelijking met de Europese gemiddelden (70,5% tegenover een gemiddelde van 33,6% in de eurozone).

De tijdelijke werkloosheid wordt beschouwd als 'onvolledige tewerkstelling', net als onvrijwillig deeltijds werk. Voor Eurostat worden sinds 2021 de tijdelijk werklozen na 3 maanden zonder werk ook als werklozen in strikte zin beschouwd. Die overdracht van de ene categorie naar de andere heeft een invloed gehad op de resultaten toen België de werkloosheidsmaatregelen in het kader van corona verlengde.

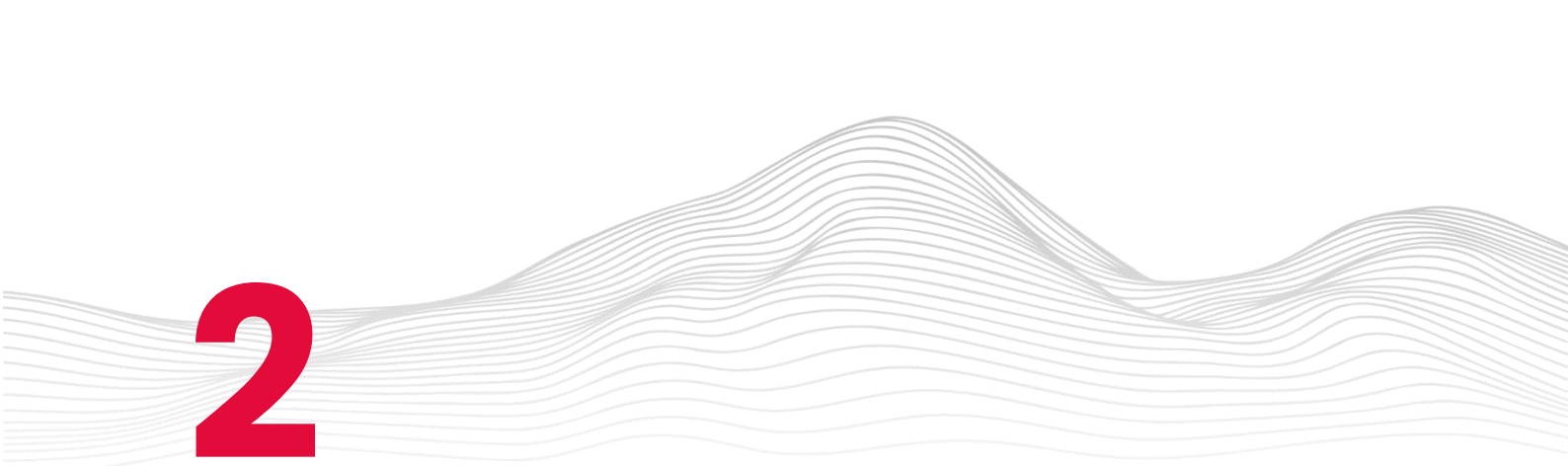
Voor de EU zijn niet-werkzoekende uitkeringstrek- kers geen werklozen maar vallen ze onder de ca- tegorie van inactieven of niet-tewerkgestelden. Dat geldt dus ook voor de UVW-NWZ maar ook, in strikte zin, de vrijgestelden wegens opleiding of studies en bepaalde werknemers in volledige loopbaanonderbreking (voornamelijk de niet-ge- motiveerde verloven met een duur van meer dan 3 maanden). Gezien de inactiviteitsgraad van de Belgische bevolking, een van de hoogste in Eu- ropa, zullen we zien of de hier beschreven inter- pretatienuances de resultaten beïnvloeden.

Tot slot vormen tewerkstellingsmaatregelen en werk in PWA's sociale uitgaven voor de RVA, maar de begunstigden ervan worden op alle niveaus als werknemers beschouwd, net als werknemers in ouderschapsverlof of met een verlof om familiale redenen.

Samengevat worden de uitkeringen betaald door de RVA voor Europa als volgt verdeeld:

- **Werkloosheid** (UVW-WZ, volledige tijdelijke werkloosheid na 3 maanden);
- **Ondertewerkstelling** (gedeeltelijke tijdelijke werkloosheid, volledige tijdelijke werkloosheid tot 3 maanden, deeltijdse arbeid);
- **Inactiviteit** (UVW-NWZ, vrijgestelden, personen in volledige loopbaanonderbreking vanaf 3 maanden, exclusief ouderschapsverlof en om fa- miliale redenen);
- **Activiteit** (tewerkstellingsmaatregelen en PWA, personen in ouderschapsverlof, gedeeltelijke loopbaanonderbrekingen, volledige loopbaan- onderbrekingen van minder dan 3 maanden).

In deze studie zullen we de uitkeringen ten laste van de RVA bespreken vanuit nationaal EN Euro- pees perspectief.



2

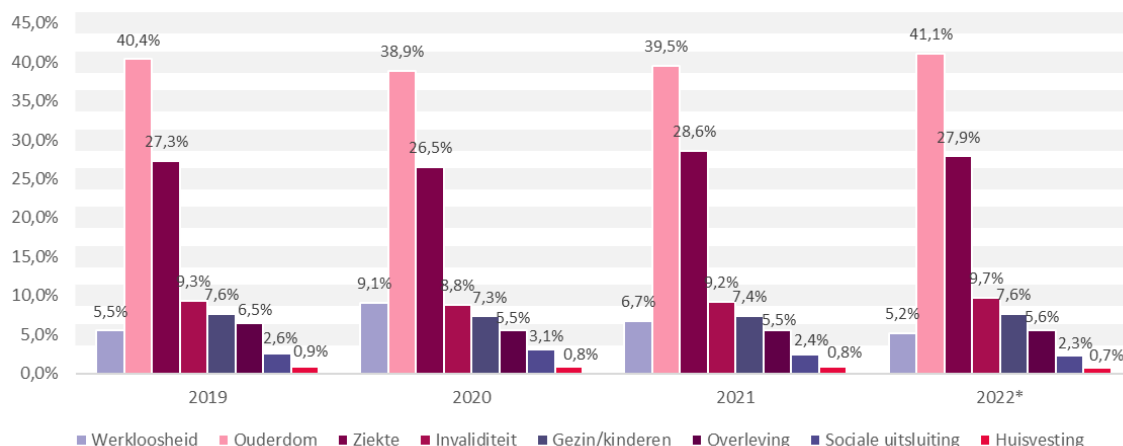
DE SOCIALE UITGAVEN VAN DE RVA IN HET BELGISCHE LANDSCHAP

In 2021 bedroegen de totale ontvangsten voor sociale bescherming 157,8 miljard EUR. Die ontvangsten kunnen worden opgesplitst in overheidsbijdragen (43,7%), werkgeversbijdragen (35,8%), socialezekerheidsbijdragen ten laste van beschermde personen (18,5%) en enkele residuele ontvangsten (2%)¹. De uitgaven voor sociale bescherming bedroegen 152,4 miljard EUR. Op grafiek 1.2.I zien we hoe die uitgaven van 2019 tot 2022 waren verdeeld over de grootste posten voor sociale bescherming.

¹ Cijfers gepubliceerd op Uitgaven voor sociale bescherming: cijfers 2021 en 'early estimates' 2022 | Federale Overheidsdienst - Sociale Zekerheid (belgium.be)

Aandeel van de verschillende luiken van de uitgaven voor sociale bescherming in België van 2019 tot 2022

Gra. 1.2.I



Bronnen: uitgaven voor sociale bescherming op <https://socialsecurity.belgium.be>

*Op het moment van publicatie waren de cijfers voor 2022 nog gebaseerd op de 'early estimates' van het Federaal Planbureau.

Zoals uit de grafiek blijkt, vertegenwoordigt de werkloosheid, hoewel zeer aanwezig in de media, verre van het grootste budget voor sociale bescherming. Het luik 'ouderdom', voornamelijk pensioenen, vertegenwoordigt voortaan meer dan 40% en staat daarmee ver vooraan in de uitgaven. Op de tweede plaats staat het luik 'ziekte' (27,9%), dat zou kunnen worden geassocieerd met 'invaliditeit' (9,7%) om een zeer grote groep uitgaven onder de algemene noemer 'gezondheid' te vormen. Daarna komen gezins- en kindgerelateerde uitgaven (kinderbijslag met andere woorden, 7,6%) en overleving (5,6%). Werkloosheid staat slechts op de zesde plaats met 5,2% van de uitgaven in 2022, vóór uitgaven voor sociale uitsluiting en huisvesting.

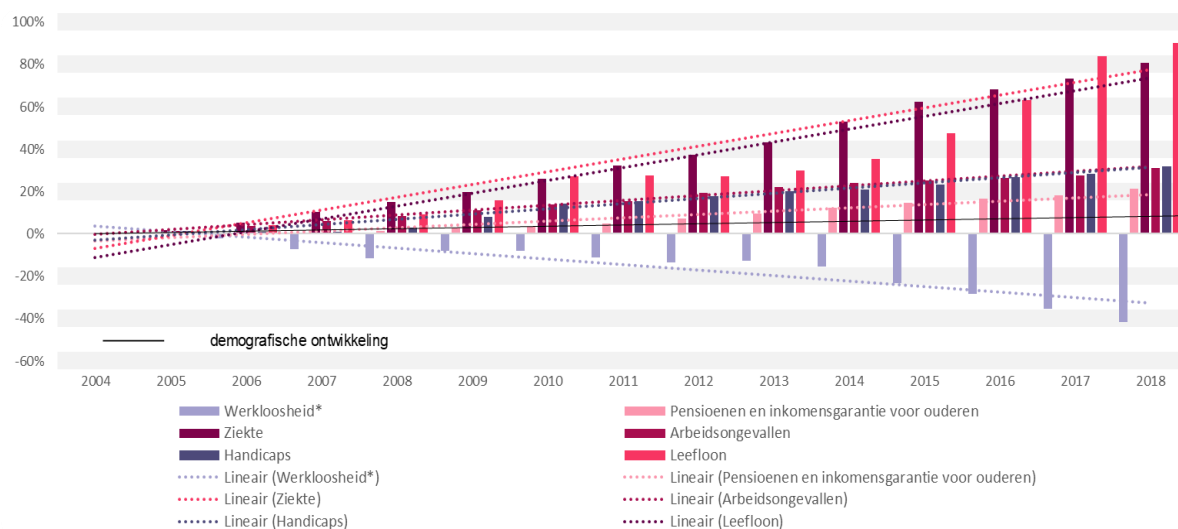
Wat de grafiek ook duidelijk maakt, is dat terwijl de meeste posten stijgen en dus zwaarder wegen op de overheidsuitgaven, de werkloosheid haar neerwaartse curve hervat na de onvermijdelijke piek van de coronacrisis, een trend die in 2023 aanhield, zoals we in hoofdstuk 3 zullen zien.

Tot slot is het goed om weten dat de term 'werkloosheid' die de POD Maatschappelijke Integratie gebruikt, alle uitgaven van de RVA omvat waaronder ook de vrijwillige loopbaanonderbrekingen, steunmaatregelen voor werknemers EN de werkingskosten van de instelling. Hoewel het normaal is om uit te gaan van het totale bedrag bij de berekening van de kosten van sociale bescherming op nationaal niveau, kan de term 'werkloosheid' die in de tabellen en verslagen van de POD MI wordt gebruikt, leiden tot een vertekende interpretatie van de rol van werkloosheid in de sociale uitgaven. Meer dan 20% van de uitgaven van de RVA waarmee hier rekening wordt gehouden, heeft namelijk geen betrekking op de werkloosheid.

De vaststelling die we net hebben gemaakt, wordt nog duidelijker als we grafiek 1.2.II bekijken. Die illustreert de evolutie in het aantal begunstigden dat uitkeringen heeft ontvangen (gemiddeld per jaar of in een bepaalde maand, afhankelijk van de bronnen die de FOD Sociale Zekerheid gebruikt) van 2004 tot 2018. Het jaar 2004 is de 'O'-index; de daaropvolgende jaren tonen de wijziging van het aantal begunstigden per tak in verhouding tot die index.

Evolutie in het aantal personen in de grootste luiken van de sociale bescherming in vergelijking met het referentiejaar 2004

Gra. 1.2.II



Bronnen: Basisbestanden | Federale Overheidsdienst - Sociale Zekerheid (belgium.be)

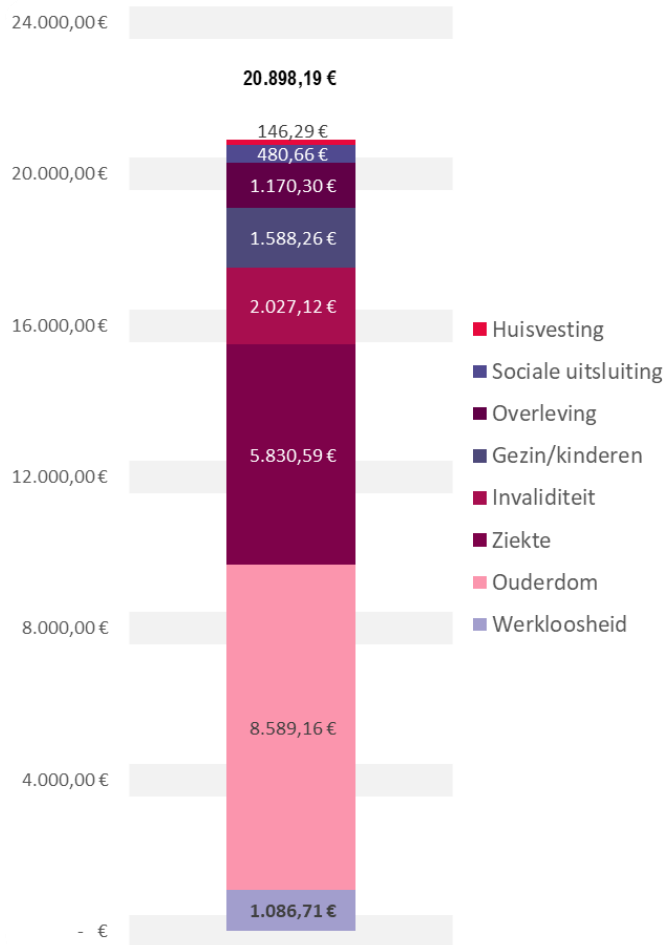
Hoewel de gegevens slechts tot en met 2018 zijn gepubliceerd, kunnen de algemene trends die uit de grafiek blijken als structureel worden beschouwd, zoals blijkt uit hun regelmaat over de 15 jaar die hier worden geïllustreerd. De coronacrisis heeft het evenwicht van de sociale bescherming een tijdlang verstoord, maar de trend in de uitgaven tot 2022, zichtbaar in grafiek 1.2.I, wijst op een terugkeer naar de trends van vóór de crisis.

Werkloosheid onderscheidt zich ontegenzeggelijk van de andere luiken van de sociale bescherming: het is het enige segment waarin het aantal begunstigden stelselmatig daalt en in 2018 41,6% onder het niveau van 2004 lag. Als we de werkloosheid buiten beschouwing laten, is het aantal uitkerings-trekkers in de sociale zekerheid min of meer gestegen, afhankelijk van het luik: Ziekte- en leefloonuitkeringen zijn in vijftien jaar tijd met meer dan 80% gestegen; uitkeringen voor handicaps en arbeidsongevallen zijn met iets meer dan 30% gestegen; pensioenen en gewaarborgd inkomen voor ouderen zijn samen met 21,2% gestegen. Met de zwarte lijn in de grafiek kunnen we vergelijken met de demografische evolutie over dezelfde periode, d.w.z. een stijging van 9% voor alle generaties samen.

Op basis van de begrotingsgegevens voor 2022 kunnen we de meest recente verdeling van de sociale uitgaven in België vaststellen. Op de website van de FOD Sociale Zekerheid worden die uitgaven geëvalueerd als percentage van het bbp. Hier stellen we ze voor als theoretische kosten per burger op arbeidsleeftijd (15 tot 64), wat de volgende grafiek oplevert.

De sociale uitgaven van het land in 2022 per Belg van 15 tot 64 jaar

Gra. 1.2.III



Bronnen van uitgaven voor sociale bescherming
op <https://socialsecurity.belgium.be>;
Bevolkingsvooruitzichten | Statbel (fgov.be),
berekening RVA

In 2022 vertegenwoordigde de sociale zekerheid dus 20.898,19 EUR per burger op arbeidsleeftijd, waarvan 1.086,71 EUR ten laste was van de RVA, zijn verschillende opdrachten en zijn werkingskosten.

3

DE VERDELING VAN DE SOCIALE UITGAVEN VAN DE RVA VAN 2004 TOT 2023

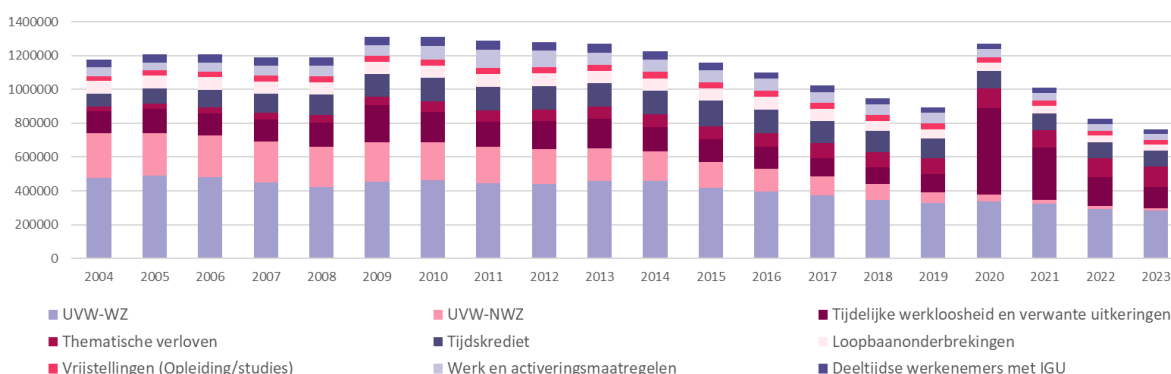
3.1

Algemene evolutie

De algemene evolutie van de verschillende soorten uitkeringen van de RVA werd recent al besproken in de studie 'Langetermijnevolutie van de RVA-uitkeringen: 100 jaar data - 1921-2020' (RVA, 2021). We komen erop terug om de basis te leggen voor de onderliggende analyse van de afgelopen twintig jaar.

Evolutie van het gemiddelde aantal fysieke eenheden per uitkeringsgroep van 2004 tot 2023

Gra. 3.1.1



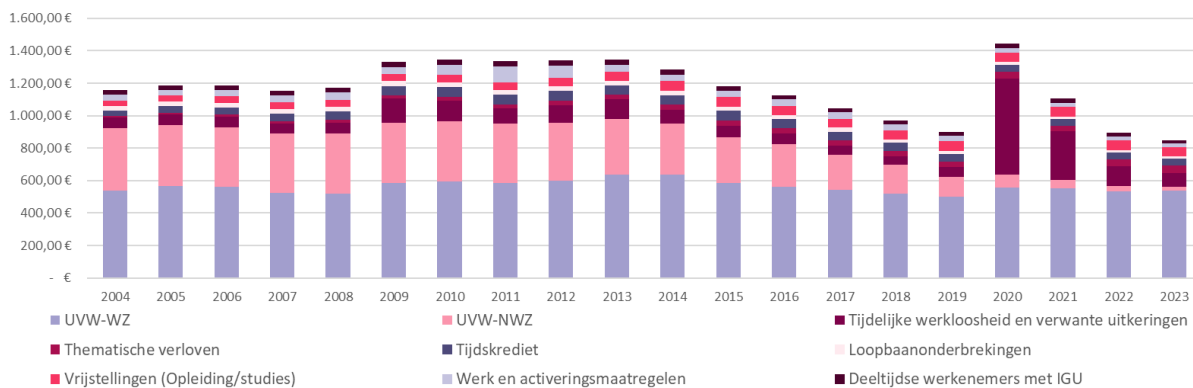
Dit geactualiseerde overzicht is belangrijk omdat elk jaar dat voorbijgaat na de coronacrisis de algemene neerwaartse trend in het aantal uitkerings-trekkers bevestigt die begon in 2013, een trend die de meeste groepen betreft, maar vooral de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) en de niet-werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-NWZ). Zoals gemeld in de media is de werkloosheidsgraad nog nooit zo laag geweest in België sinds midden de jaren 1970. Sinds 2019 hadden maandelijks gemiddeld minder dan 400.000 mensen te maken met volledige werkloosheid in de strikte zin van het woord. In 2023 was dat cijfer gedaald tot gemiddeld minder dan 300.000 en alle uitkeringen samen genomen betaalde de RVA in 2023 gemiddeld 761.000 personen uit, dat wil zeggen aanzienlijk meer voor aanverwante uitkeringsregelingen, waaronder tijdelijke werkloosheid, dan voor volledige werkloosheid.

Opdat die uitgaven beter kunnen worden gevat door de lezer, hebben we beslist om ze zoals op het einde van hoofdstuk 2 uit te drukken als 'jaarlijkse lasten per burger op arbeidsleeftijd'. Dat is echter niets meer dan een indicator: zoals we gezien hebben in het vorige hoofdstuk, komen de inkomsten van de sociale bescherming niet alleen van de bijdragen, verre van: de Belgische burger draagt slechts zeer onrechtstreeks de uitgaven waarvan sprake.

Vanuit deze ongekende invalshoek bekeken, is dit hoe de verschillende uitkeringsgroepen verdeeld zijn tussen 2004 en 2023.

Jaarlijkse sociale uitgaven van de RVA per Belgische burger op arbeidsleeftijd van 2004 tot 2023

Gra. 3.1.II



Bronnen bevolking op beroepsleeftijd: categorie 15-64 jaar van Statbel

Grafiek 3.1.II lijkt op grafiek 3.1.I door de algemene curve: De daling is des te opmerkelijker omdat de index van de consumptieprijzen in de tussentijd met 56,3%² is gestegen: 1.160 EUR in 2004 zou in 2023 1.813 EUR tegen constante prijzen (d.w.z. gelijkwaardige koopkracht) zijn. Maar nu de coronacrisis achter de rug is, zijn de totale uitgaven per persoon op beroepsleeftijd gedaald tot ver onder 1.000 EUR. Ze schommelden rond de 850 EUR in 2023. Het belang van de categorieën ten opzichte van elkaar verschilt echter aanzienlijk per indicator.

In termen van uitgaven vertegenwoordigt de volledige werkloosheid inderdaad de grootste uitgave van jaar tot jaar, behalve in 2020, wanneer er een piek was in de tijdelijke werkloosheid als gevolg van de pandemie. Terwijl de UVW-NWZ, voor het merendeel oudere werklozen uit de vroegere brugpensioenregelingen, tussen 2004 en 2008 nog goed waren voor een derde van de uitgaven, zijn ze nu echter zo goed als uit de cijfers verdwenen: in 2023 heeft de totale werkloosheid bijna uitsluitend betrekking op werkzoekenden.

Tijdelijke werkloosheid is onderhevig aan de grootste schommelingen, wat des te logischer is omdat België die veel meer dan andere landen gebruikt als barrière tegen sociaaleconomische crisissen, hoe ernstig die ook mogen zijn. We zagen een eerste piek in 2009-2010, die overeenkwam met de bankencrisis, en een langzame terugkeer naar een normaal niveau (bereikt in 2017) vóór de totaal ongekende piek die werd veroorzaakt door de maatregelen ter bescherming van werknemers tijdens de coronacrisis. In 2022 en 2023 vertegenwoordigde de tijdelijke werkloosheid nog steeds een vrij grote belasting, met de oorlog in Oekraïne en, meer recent, het Israëlisch-Palestijnse conflict, die indirect wegen op de stabiliteit van de werkgelegenheid.

² Statbel-cijfers op 31.12.2022.

De andere uitkeringscategorieën hebben soms betrekking op een groot aantal personen, zoals te zien is in grafiek 3.1.I, maar wegen minder zwaar in de portefeuille van de sociale uitgaven omdat ze vaak een aanvullend loon vormen en geen hoofdkomen. Tijdskrediet en loopbaanonderbrekingen, die de afgelopen 20 jaar veel werden gebruikt, zijn sinds 2015 afgenomen en de regelgeving is aangescherpt ten gunste van thematisch verlof, met name ouderschapsverlof. Alles samen vormen die onderbrekingsuitkeringen ongeveer 12% van de huidige sociale uitgaven van de RVA. De vrijstellingen voor opleiding en studies vertegenwoordigen ongeveer 6% van de uitgaven en de inkomensgarantie-uitkering voor deeltijdse werknemers amper 3%. De tewerkstellings- en activeringsmaatregelen, met inbegrip van PWA-werk, vullen de tabel aan met ook 3% in 2022-2023. Die activeringsmaatregelen waren echter bijzonder nuttig aan het einde van de economische crisis van 2009: Na de piek in tijdelijke werkloosheid in 2009-2010 was er een piek in activeringsuitkeringen in 2011-2012, wat hielp voor het economisch herstel.

3.2

De evolutie per gewest

Hoewel het grootste deel van de uitkeringen die door de RVA worden beheerd, onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid blijven vallen, wordt er in de gewesten niet allemaal evenveel gebruik van gemaakt: de lokale kenmerken van de bevolking en de arbeidsmarkt zijn van grote invloed op de verdeling van de sociale uitgaven, zowel in totaal als per categorie. Het doel van dit hoofdstuk is dan ook om een overzicht te geven van de dynamiek die in elk van de gewesten bezig is en die samen leidt tot de algemene daling van de werkloosheidsgraad die in hoofdstuk 3.1 is vastgesteld.

Om dat te doen, zullen we 2004 als referentiejaar gebruiken en de evolutie over 20 jaar volgen van de belangrijkste groepen uitkeringen, niet in absolute cijfers maar in verhouding tot het referentiejaar 2004, voor elk van de gewesten. Om het overzicht compleet te maken, tonen de grafieken de uitgangssituatie (2004) en de huidige situatie (2023).

We vinden het ook belangrijk om de gegevens niet alleen te benaderen via de gebruikelijke middelen van het aantal uitkeringstrekkers of de totale uitgaven, maar om, zoals we in hoofdstuk 3.1 hebben gedaan, de uitgaven te volgen op het niveau van de Belgische burger op arbeidsleeftijd.

3.2.1

De UVW-WZ per gewest van 2004 tot 2023

Uiteraard is de groep van werkzoekende uitkeringsgerechtigd volledig werklozen (UVW-WZ) de grootste, diegene die de meeste impact heeft op de maatschappij en die tegenwoordig het meeste voer is voor debat.

De grafieken 3.2.I tot 3.2.IV tonen de evolutie van de werkloosheid van de UVW-WZ op vier verschillende manieren, met elk hun eigen informatie.

Grafiek 3.2.I geeft de evolutie van het gemiddelde aantal betalingen per maand (de fysieke eenheden), in verhouding tot 2004. Zoals we links in de grafiek zien, geeft de uitgangssituatie gemiddeld 218.047 betalingen voor het Waalse Gewest, 185.721 voor het Vlaamse Gewest en 71.830 betalingen voor het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest. 20 jaar later zijn de 3 cijfers gedaald maar niet op dezelfde manier in de verschillende gewesten: Het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest kenden de grootste daling, met respectievelijk 101.740 fysieke eenheden (-45,2%) en 122.824 fysieke eenheden per maand (-43,7%); het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kende een veel beperktere daling met een gemiddelde van 60.223 eenheden (-16,2%).

De grafiek zelf toont aan dat het Vlaamse en Waalse Gewest sinds 2005 onder hun UVW-WZ-cijfer van 2004 zijn gebleven, ondanks de twee grote crisissen die ze hebben doorgemaakt, terwijl het Brusselse Gewest tot 2014 boven dat cijfer is gebleven, voordat het aan een neerwaartse curve begon. De grafiek wordt aangevuld met trendcurves die aantonen dat de totale werkloosheid in het Waalse Gewest de voorbije 20 jaar het sterkst gedaald is.

Grafiek 3.2.II toont de evolutie van de jaarlijkse uitgaven voor UVW-WZ en laat een heel ander profiel zien: in totaal zijn de uitgaven licht gestegen en dat is bijna enkel het gevolg van de evolutie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het Vlaamse Gewest is teruggekeerd naar zijn oorspronkelijke begroting na periodes van verhogingen van 2009 tot 2014 en in 2020-2021. Het Waalse Gewest, waar de uitgaven van 2017 tot 2022 onder het niveau van 2004 zijn gebleven, is het enige dat een gunstige trend vertoont.

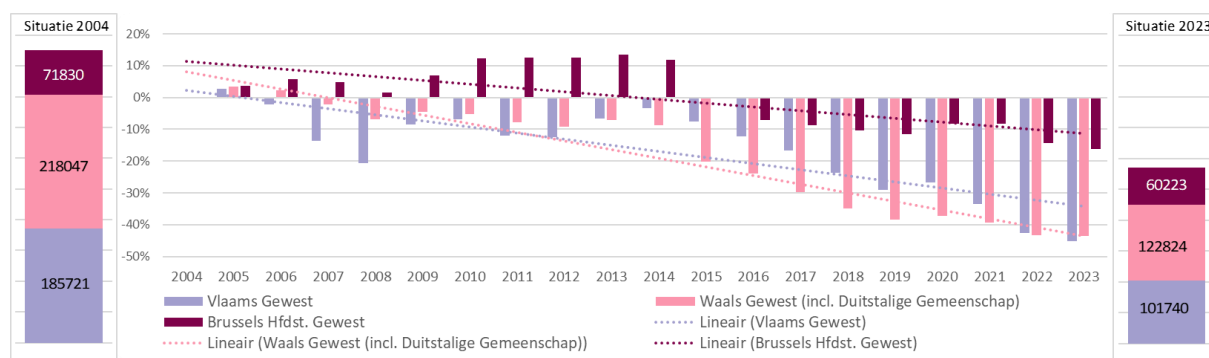
Grafiek 3.2.III geeft in zekere zin uitleg bij grafiek 3.2.II : we ontdekken er hoeveel de jaarlijkse bedragen per persoon zijn gestegen in de loop der tijd, dit keer vrij gelijkaardig voor de drie gewesten. Die stijging – tussen 70% en 75% - is voornamelijk maar niet uitsluitend het gevolg van de indexeringen en het effect van de welvaartsenveloppes: de invoering van de versterkte degressiviteit eind 2012 leidde tot een lichte vertraging in het Vlaamse Gewest, dat meer werklozen van korte duur had en nog steeds heeft (fase 1A) van wie de basisuitkering werd verhoogd³. De stijging is echter niet gekoppeld aan een hoger aantal dagen werkloosheid per persoon; integendeel, het gemiddelde aantal vergoede dagen per UVW-WZ daalde licht tussen 2004 en 2023 in elk van de gewesten.

Tot slot is grafiek 3.2.IV, die laat zien hoe de belasting van UVW-WZ per burger op arbeidsleeftijd is geëvolueerd, misschien wel het meest veelzeggend. Ze wijst erop dat de belasting in kwestie lager is dan in 2004, ondanks een stijging van de consumptieprijzen met meer dan 56% in dezelfde periode. De daling kwam echter niet van alle gewesten en was ook niet lineair.

³ Zie voor meer details de studie '10 jaar versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkering', (NUYTS, 2022).

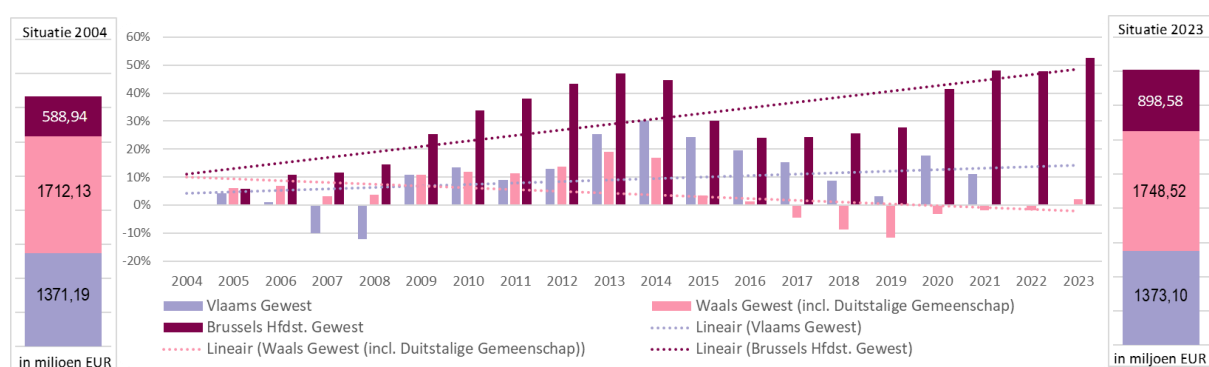
Evolutie van het aantal UVW-WZ ten opzichte van het referentiejaar 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.I



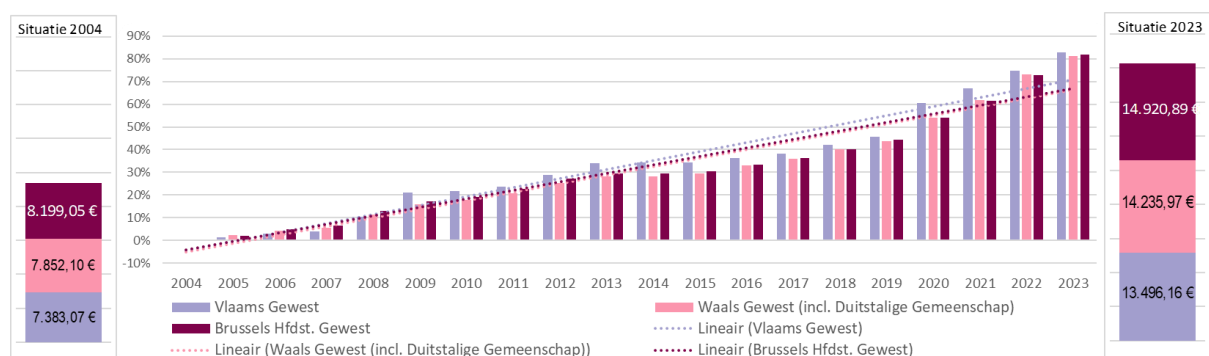
Evolutie van de jaarlijkse uitgaven voor de UVW-WZ ten opzichte van 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.II



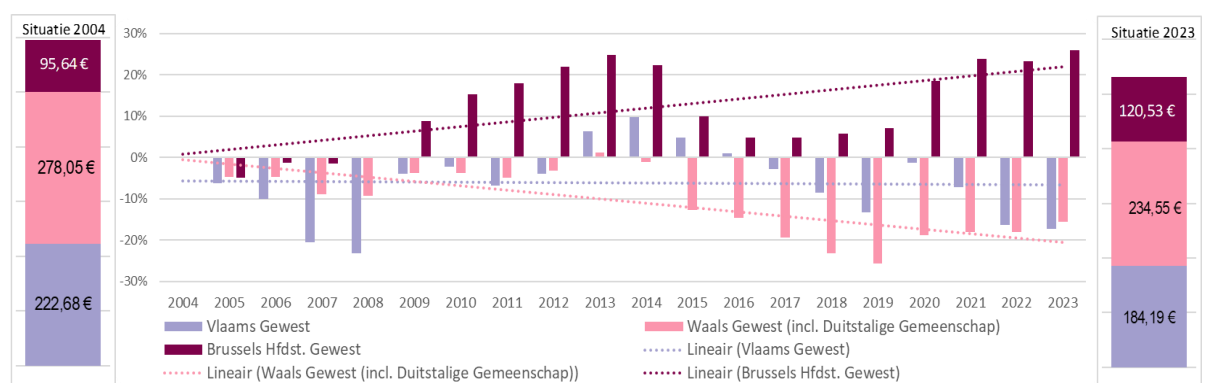
Evolutie van het jaarlijkse bedrag / fysieke eenheid UVW-WZ ten opzichte van 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.III



Evolutie van het aandeel UVW-WZ per Belgische burger op arbeidsleeftijd ten opzichte van 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.IV



Hoewel het Vlaamse Gewest aan een zeer zichtbare daling was begonnen, werd de vaart eruit gehaald door de bankencrisis en vervolgens, tot op zekere hoogte, door de invoering van de versterkte degressiviteit, waardoor de kosten van werkloosheid van korte duur toenamen. Sinds het einde van de coronacrisis is er weer sprake van een snelle neerwaartse curve.

In het Waalse Gewest dalen de kosten van de werkloosheid sneller en minder onderbroken sinds 2015⁴ en de crisissen hebben daar weinig effect gehad op de cijfers van volledige werkloosheid. Het resultaat is een zeer gunstige trendcurve, ook al is de trend sinds 2021 licht omgebogen.

Het Brusselse Gewest heeft niet dezelfde trend gevolgd: de kosten van de UVW-WZ zijn er gestegen. Toegegeven, de cijfers begonnen te dalen in 2015 en 2016, maar kenden daarna opnieuw en versneld een stijging door de coronacrisis. Bijgevolg evolueert de trendcurve voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in een ongunstige richting, in tegenstelling tot de twee andere gewesten.

Vooraleer we het belangrijkste segment van de werkloosheid verlaten, lijkt het ons nuttig om de resultaten nogmaals te nuanceren door te herinneren waaruit het stelsel van UVW precies is sa-

mengesteld: de vergoede volledig werklozen uiteraard, na studies of na werk (voltijds of vrijwillig deeltijds), maar ook, zoals gedefinieerd in hoofdstuk 1.2.1, kunstwerkers, begunstigden van de beschermingsuitkering en werklozen met SWT zonder vrijstelling van IWZ. Sommigen dicht bij het statuut van werknemer, anderen dicht bij het statuut van UVW-NWZ. Grafiek 3.2.V toont hoe die subcategorieën verdeeld zijn over de drie gewesten in 2023.

Werkloosheid na werk vertegenwoordigt tussen 78,3% en 82,3% van het totaal, afhankelijk van het gewest, en voor de duidelijkheid hebben we de illustratie geconcentreerd op de andere subcategorieën. Een paar observaties zijn het vermelden waard. Het Waalse Gewest heeft een zeer hoog percentage werklozen na studies (12,3%), 3 keer meer dan de andere 2 gewesten. Dat fenomeen bestond al voor de coronacrisis. Het Vlaamse Gewest onderscheidt zich door zijn percentage werklozen in SWT (4,3%) en zijn beschermingsuitkeringen (1,1%), 2 statuten die grenzen aan de vrijstelling van het zoeken naar werk. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wordt gekenmerkt door een groot aandeel kunstwerkers (6,5%), een normaal aandeel voor een cultureel centrum als Brussel, maar dat apart moet worden behandeld als een groep onvolledig tewerkgestelde personen in plaats van volledig werkloze personen.

⁴ Die sterkere daling in het Waalse Gewest tussen 2015 en 2019 is gedeeltelijk toe te schrijven aan de beperking in de tijd van de inschakelingsuitkeringen, waavan een verhoudingsgewijs groot aantal jongeren genoten (RVA, 2017).

Subsegmenten van de UVW-WZ per gewest in 2023

Gra. 3.2.V



3.2.2

De UVW-NWZ per gewest van 2004 tot 2023

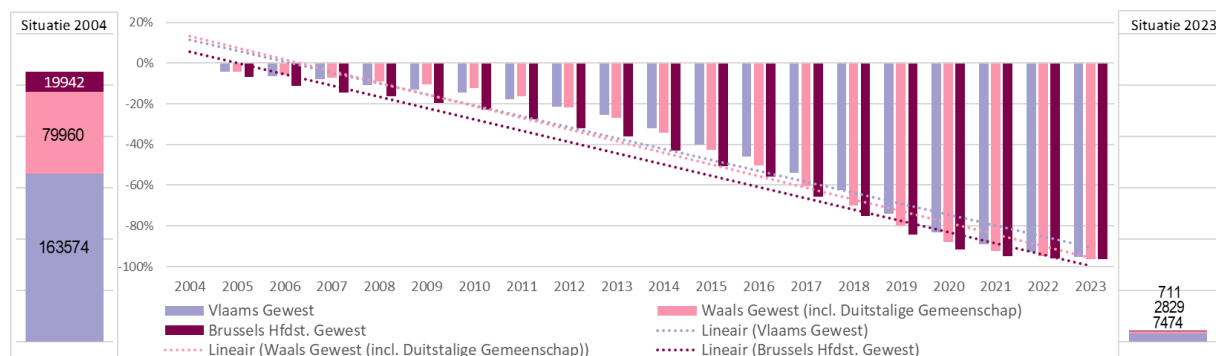
Zoals al beschreven in de studie over de langetermijnevolutie van de uitkeringen (RVA, 2021), evolueren de aantallen niet-werkzoekende werklozen niet volgens de conjunctuur, maar volgens reglementaire wijzigingen en de demografie. In 2004 ging het in deze regeling nog voornamelijk over bruggepensioneerden. Geleidelijk aan zijn de toekenningsvoorwaarden verstrengt en werd de regeling zelf afgeschaft, terwijl de laatste werklozen in brugpensioen het statuut verlieten en geleidelijk de wettelijke pensioenleeftijd bereikten. Het resultaat was een drastische en snelle daling van het aantal uitkeringsgerechtigden. Tegenwoordig is het statuut van UVW-NWZ ondergeschikt geworden en omvat het de oudere vrijgestelde werklozen, de werklozen na een vrijwillige deeltijdse betrekking en de vrijgestelde werklozen om sociale of familiale redenen (onder wie de mantelzorgers).

De politieke beslissingen die hebben geleid tot het vrijwel verdwijnen van de UVW-NWZ waren vooral lonend in het Vlaamse Gewest, waar het aantal mensen dat nog in systemen brugpensioen zat zeer hoog lag: van 1,6 miljard EUR in 2004 ging het gewest naar ongeveer 125 miljoen EUR uitgaven in 2023. Het Waalse Gewest heeft zijn uitgaven voor UVW-NWZ zien dalen van 800 miljoen EUR naar 43 miljoen EUR, terwijl het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn uitgaven heeft zien dalen van iets minder dan 200 miljoen EUR naar minder dan 10 miljoen EUR.

De grafieken 3.2.VI tot 3.2.IX met betrekking tot de UVW-NWZ behoeven daarom weinig uitleg. Toch moet worden opgemerkt dat het Vlaamse Gewest boven de andere twee gewesten blijft staan, met uitgaven die weliswaar tien keer lager liggen dan voordien. De meest gunstige curve is die van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dat in 2023 nog maar 711 UVW-NWZ had.

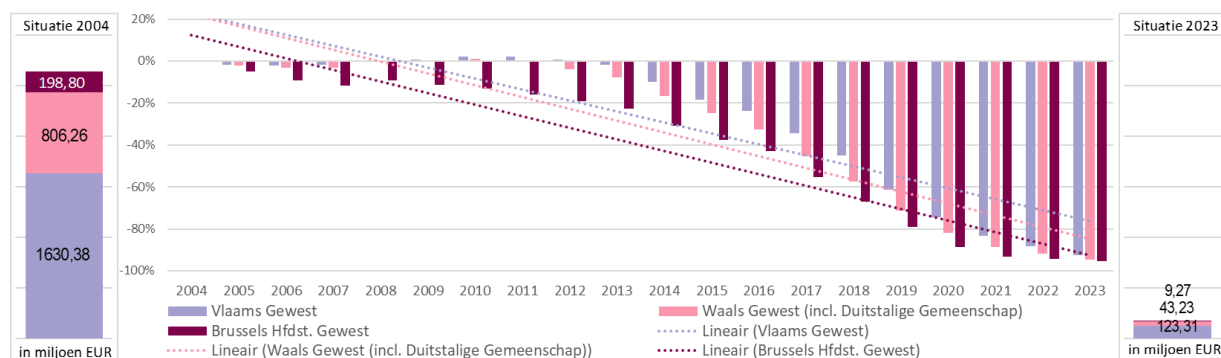
Evolutie van het aantal UVW-NWZ vergeleken met het referentiejaar 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.VI



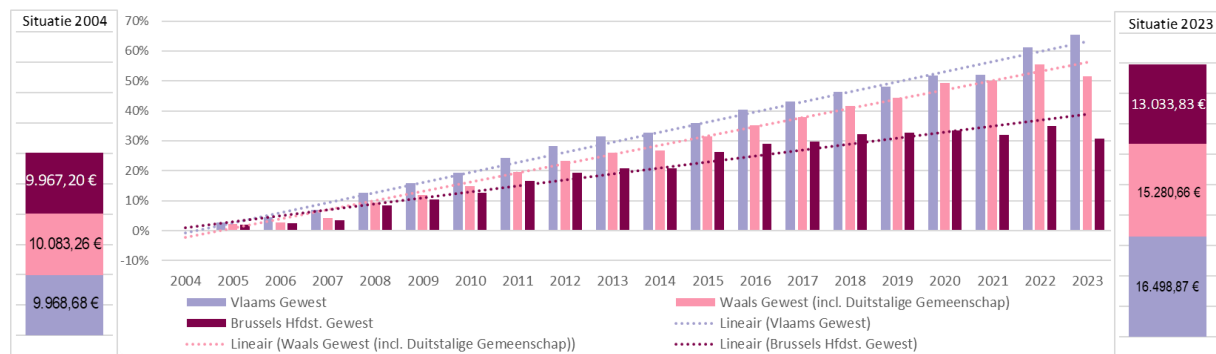
Evolutie van de jaarlijkse uitgaven voor de UVW-NWZ vergeleken met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.VII



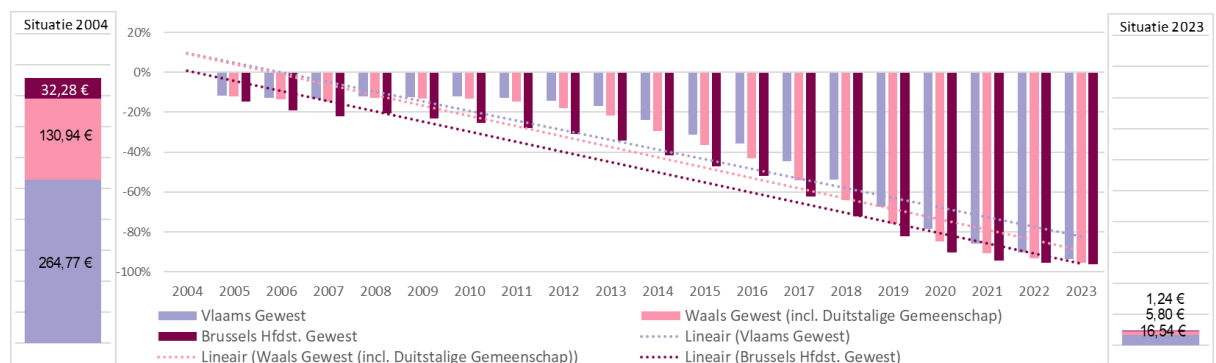
Evolutie van het jaarlijkse bedrag per fysieke eenheid UVW-NWZ vergeleken met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.VIII



Evolutie van de belasting van de UVW-NWZ per Belgische burger op arbeidsleeftijd ten opzichte van 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.IX



Er is ook een significant verschil tussen de jaarlijkse bedragen per fysieke eenheid in grafiek 3.2.VIII: In het Vlaamse en Waalse Gewest is de trend in lijn met de normale inflatie, maar in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn de toegekende bedragen veel minder gestegen. Dat verschil lijkt toe te schrijven aan het huidige profiel van de vergoede populatie: meer dan een kwart van de Brusselse UVW-NWZ is jonger dan 35 jaar en valt onder tot regelingen met lagere vergoedingen dan die voor de oudere werklozen. Het aantal vergoede dagen per persoon ligt ook lager in het Brusselse Gewest, waarschijnlijk om dezelfde reden.

3.2.3

Tijdelijke werkloosheid per gewest van 2004 tot 2023

Van alle soorten uitkeringen is tijdelijke werkloosheid die met de meeste schommelingen en de meest onvoorspelbare, omdat ze per definitie het gevolg is van situaties die a priori uitzonderlijk zijn. Ze is echter niet vrij van bepaalde constanten of terugkerende gebeurtenissen die in verschillende RVA-studies naar voren zijn gekomen (RVA, 2016, 2018 en 2021). Langetermijn observaties tonen aan dat het Vlaamse Gewest intensiever gebruik maakt van tijdelijke werkloosheid dan de andere twee gewesten. Het is daarom interessant om de situatie van de afgelopen 20 jaar en de twee grote crisissen die het land heeft doorgemaakt eens nader te bekijken.

Grafieken 3.2.X, 3.2.XI en 3.2.XIII tonen een gelijkaardig profiel, dat moeilijk leesbaar is door de onevenredige pieken veroorzaakt door de coronacrisis. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bijvoorbeeld, dat de grootste verschillen vertoont, zijn de uitgaven voor 2020 gestegen tot meer dan 2.200% van wat ze waren in 2004. Ter vergelijking: de gevolgen van de bankencrisis van 2009 zijn weliswaar aanzienlijk, maar lijken verwaarloosbaar. De trendcurves zijn natuurlijk gevormd, maar blijven vergelijkbaar: de crisis en de genomen maatregelen hebben iedereen getroffen.

Wat kunnen we vaststellen? Figuur 15 toont aan dat het Vlaamse Gewest, wat het aantal betrokken personen betreft, de grootste gebruiker is van tijdelijke werkloosheid, zelfs in verhouding tot zijn bevolking. Toch blijkt uit de cijfers in grafiek 3.2.XII dat de kosten per eenheid lager liggen dan in de andere twee gewesten, wat betekent dat tijdelijke werkloosheid gemiddeld voor kortere periodes wordt gebruikt.

Tot 2020 was tijdelijke werkloosheid zeldzaam in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het is die zeldzaamheid die de omvang van de piek tijdens de coronacrisis verklaart: we vertrekken vanuit bijzonder lage cijfers. De belangrijkste reden van de stijging is het gevolg van het feit dat de gezondheidssector heeft getroffen die gewoonlijk gespaard bleven: vooral de dienstensector en de horeca, die oververtegenwoordigd zijn in de hoofdstad.

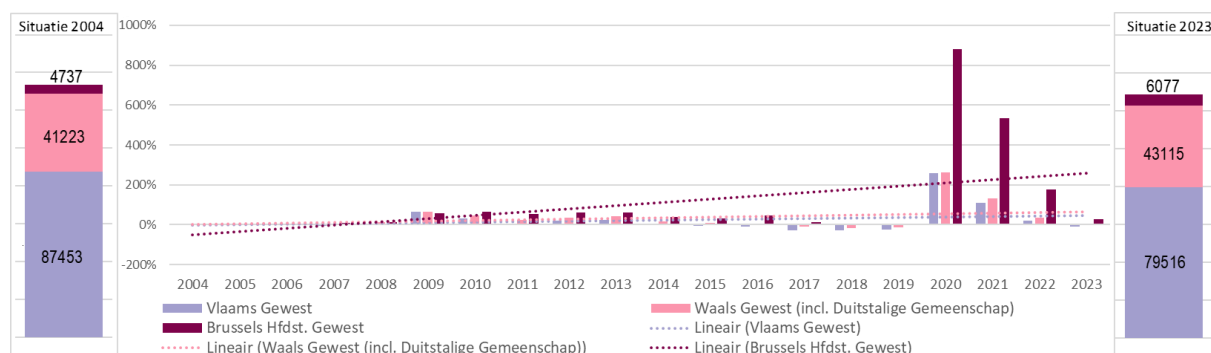
Het Vlaamse en Waalse Gewest maken daarentegen vaker gebruik van de verschillende motieven voor tijdelijke werkloosheid. Toch werden ze zwaar getroffen door de crisis: Vergeleken met 2004 zal de tijdelijke werkloosheid in 2020 9 keer meer kosten in het Vlaamse Gewest en 7,5 keer meer in het Waalse Gewest.

Als we de cijfers over tijdelijke werkloosheid nader bekijken, zien we terugkerende trends in geval van crisissen. Zo lijkt het Vlaamse Gewest harder en sneller getroffen te zijn. Dat was het geval in 2009 en nog meer in 2020. Aan de andere kant lijkt het zich sneller te herstellen: de indicatoren keren terug naar een neerwaartse curve vóór die van het Waalse Gewest. We moeten echter vermijden conclusies te trekken, als we bijvoorbeeld bedenken dat het Waalse Gewest in de nasleep van de coronacrisis uitzonderlijk gebruik moest maken van tijdelijke werkloosheid na de catastrofale overstromingen in juli 2021.

Samengevat onthouden we vooral het volgende: het Vlaamse Gewest is erg gevoelig voor economische schommelingen, vandaar het intensieve gebruik van tijdelijke werkloosheid, maar het is veerkrachtiger. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest werd zwaar getroffen door de gezondheidssector, maar bereikte tegen 2023 opnieuw zijn bijzonder lage gemiddelde. Het Waalse Gewest kent ten slotte een meer lineaire trend, minder uitgesproken in het begin, maar met een langzamere terugkeer naar een normaal niveau.

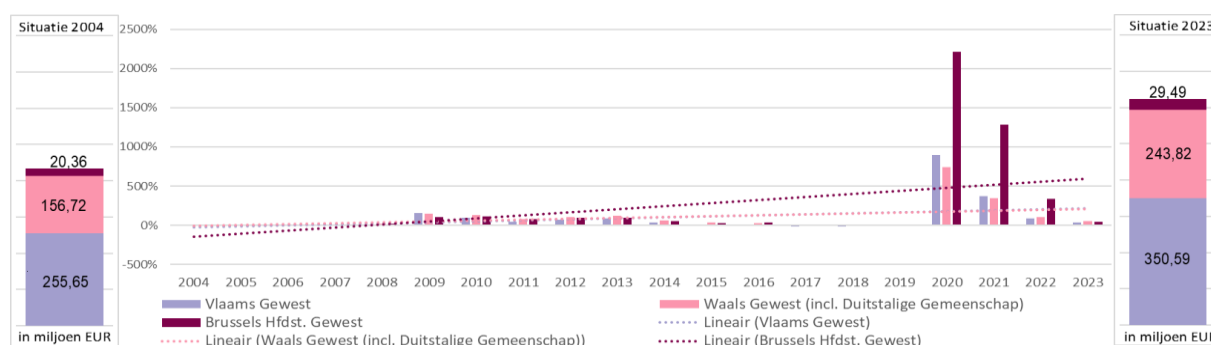
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (fysieke eenheden) vergeleken met het referentiejaar 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.X



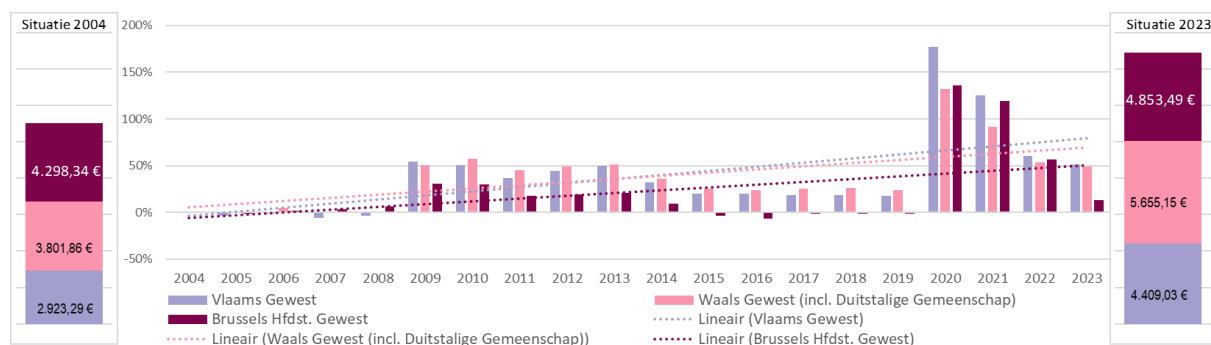
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (totale uitgaven) vergeleken met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XI



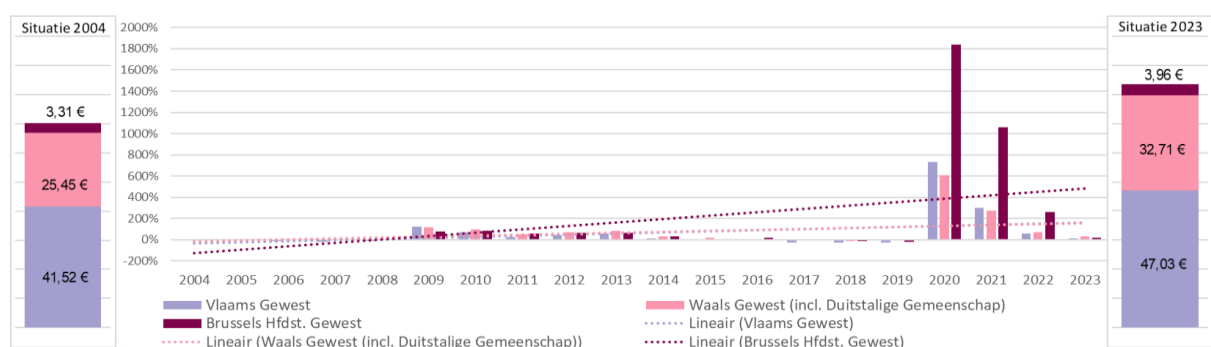
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (Bedrag / fysieke eenheid) vergeleken met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XII



Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (belasting per Belgische burger op arbeidsleeftijd) ten opzichte van 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XIII



3.2.4

De onderbrekingsuitkeringen per gewest van 2004 tot 2023

In dit hoofdstuk brengen we 3 onderbrekingsstelsels samen, hoewel ze door reglementaire wijzigingen zeer verschillend van elkaar zijn geëvolueerd. Zoals uit grafiek 3.1.I blijkt, waren in 2004 de gewone loopbaanonderbreking en het tijdskrediet de 2 dominante regelingen met elk gemiddeld meer dan 70.000 werknemers per maand. Sinds de toelatingsvoorwaarden zijn verstrengd en tijdskrediet zonder motief is afgeschaft, is het het thematisch verlof, in het bijzonder het ouderschapsverlof, dat de meeste uitkeringsgerechtigden telt, gemiddeld 120.000 per maand in 2023.

Als gevolg van de stijgende toename van de onderbrekingsmotieven⁵ hebben het aantal uitkeringsgerechtigden en de daarmee samenhangende uitgaven een hoogtepunt gekend in 2015, toen gemiddeld meer dan 300 000 onderbrekingsuitkeringen per maand werden betaald voor een jaarlijks budget van 847 miljoen EUR. In 2023 zal het aantal betalingen rond de 250.000 per maand liggen en het totale budget rond de 765 miljoen EUR, maar de verdeling per gewest is zeer ongelijk.

Grafieken 3.2.XIV, 3.2.XV en 3.2.XVII tonen dat duidelijk aan: de onderbrekingsuitkeringen betreffen vooral het Vlaamse Gewest, al in 2004 en nog meer in 2023. Zoals blijkt uit grafiek 3.2.XIV is het gemiddelde bedrag dat per persoon wordt toegekend er bovendien aanzienlijk gestegen, terwijl het minder snel evolueerde in het Brusselse

Hoofdstedelijke Gewest en bijna niet in het Waalse Gewest. De verschillen tussen de gewesten zijn dus toegenomen, zoals wordt bevestigd door de trendcurves.

Op basis van dezelfde grafieken lijkt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bijzonder te stijgen, maar net als bij de tijdelijke werkloosheid wordt die opkomst hoofdzakelijk veroorzaakt door een laag aantal begunstigden in het referentiejaar: zelfs vandaag bedragen de onderbrekingsuitkeringen voor de inwoners van Brussel-Hoofdstad slechts 5 EUR per jaar per Belgische burger op arbeidsleeftijd.

De evolutie in de cijfers voor het Waalse Gewest is doorslaggevend: In de 4 grafieken toont de trendlijn voor dat gewest een beperking van de uitgaven en zelfs een daling van 2015 tot 2022 in het bedrag dat per persoon wordt toegewezen. Met andere woorden, de onderbrekingen in het Waalse Gewest zijn niet alleen minder talrijk, maar gemiddeld ook korter en minder duur vergeleken met die in het Vlaamse Gewest.

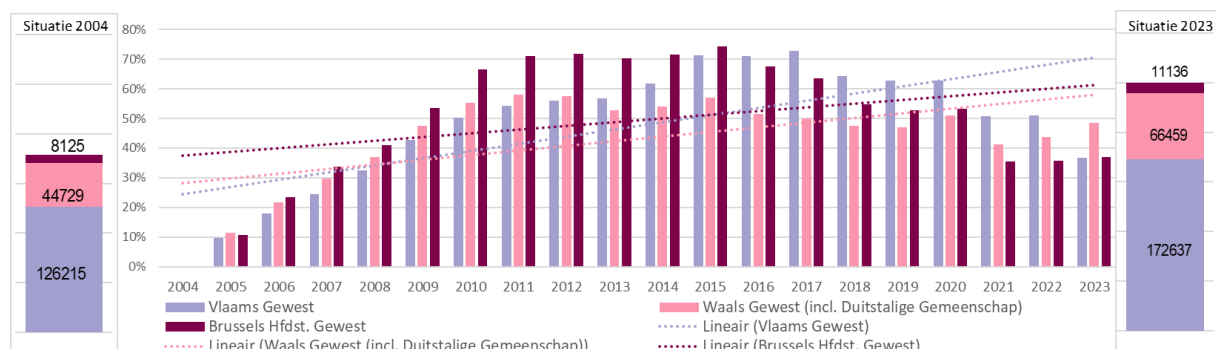
In 2023 zal 4% van de Vlaamse burgers op arbeidsleeftijd onderbrekingsuitkeringen ontvangen,⁶ tegenover 2,7% in het Waalse Gewest en slechts 1,3% in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De verklaring zou kunnen liggen in het feit dat de economische context minder gunstig is in het Waalse Gewest en nog minder in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Dat biedt minder perspectieven voor werknemers die ouderschapsverlof of een gemotiveerd tijdskrediet willen nemen: het inkomensverlies, zelfs als het wordt gecompenseerd door de RVA-uitkeringen, kan te groot blijken.

⁵ De details over de wijzigingen in de regelgeving en enkele van hun gevolgen werden voorgesteld in de spotlights 'Tijdskrediet en loopbaanonderbreking: evolutie volgens geslacht' en 'Thematische verlopen en tijdskrediet met motief: verdeling volgens geslacht' (RVA, 2019).

⁶ Weliswaar 4,5% als we rekening houden met het in 2016 ingevoerde zorgkrediet, een vorm van regionalisering van ouderschapsverlof en opleidingsverlof voor Vlaamse ambtenaren.

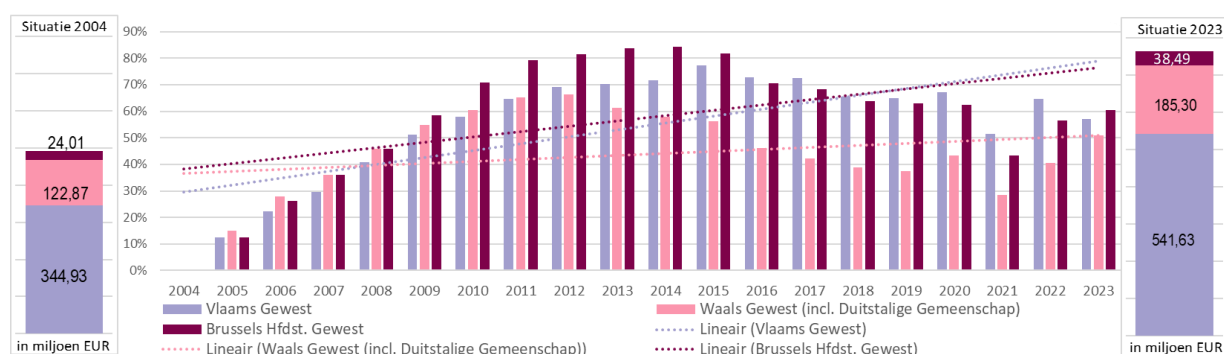
Evolutie van de onderbrekingsuitkeringen (fysieke eenheden) in vergelijking met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XIV



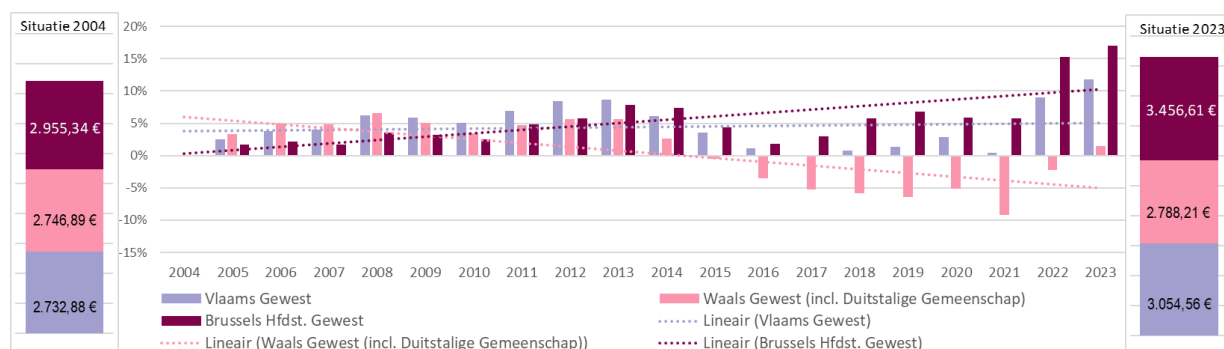
Evolutie van de onderbrekingstoelagen (totale uitgaven) in vergelijking met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XV



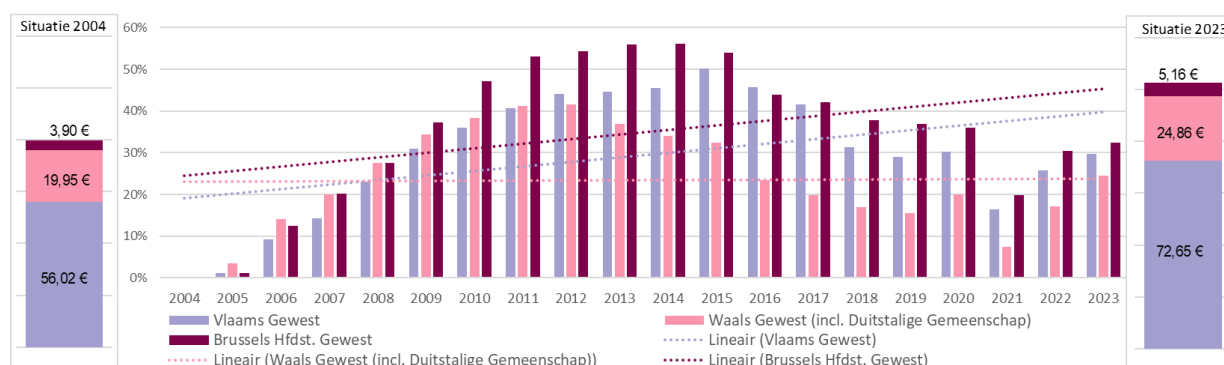
Evolutie van de onderbrekingsuitkeringen (bedrag/fysieke eenheden) in vergelijking met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XVI



Evolutie in de kosten van onderbrekingsuitkeringen per Belgische burger op arbeidsleeftijd ten opzichte van 2004

Gra. 3.2.XVII



3.2.5

Vrijstellingen voor opleidingen en studies per gewest van 2004 tot 2023

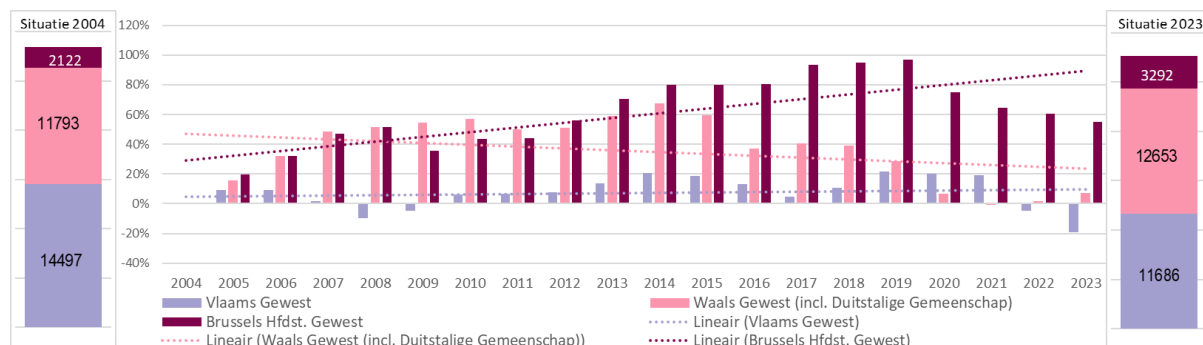
In dit subhoofdstuk bespreken we groepen uitkeringen die een beperktere impact hebben op het vlak van sociale uitgaven. Daarom zullen we slechts twee in plaats van vier grafieken gebruiken om ons punt toe te lichten: de grafiek van de fysieke eenheden en de grafiek van de totale uitgaven op het niveau van de Belgische burger op arbeidsleeftijd.

In het geval van vrijstellingen voor beroepsopleiding of hervatting van studies laat grafiek 3.2.XVIII zien dat de situatie qua aantal fysieke eenheden per maand bijna gelijk is in 2004 en 2023: Alleen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest had een significante stijging. In de tussenliggende 20 jaar heeft het Waalse Gewest echter een sterke stijging gekend tot 67,3% in 2014, vooraleer vrij snel terug te vallen, waarschijnlijk als gevolg van de zesde staatshervorming, waardoor die materies werden geregionaliseerd. Na een beperkte stijging van 2010 tot 2021 is het Vlaamse Gewest teruggekeerd naar lagere cijfers dan in 2004. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest telde in 2019 bijna 100% meer vrijgestelden dan in 2004, maar de coronacrisis lijkt een einde te hebben gemaakt aan die opmars. Net als de andere gewesten heeft dat gewest sindsdien een neerwaartse trend. Die daling houdt ongetwijfeld verband met het herstel op de arbeidsmarkt. We zullen echter moeten zien hoe de situatie evolueert, aangezien vrijstellingen een belangrijke rol spelen bij het verminderen van de werkloosheidsgraad.

Net als in de andere categorieën zijn de kosten sterker gestegen dan het aantal uitkeringstrekkers. Met uitzondering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is die stijging lager dan de stijging van de consumentenprijzen in dezelfde periode. Daar zijn twee mogelijke redenen voor. Ten eerste is het aantal vergoede dagen met een vrijstelling per fysieke eenheid en per jaar gedaald sinds 2004: 27 dagen minder in het Vlaamse Gewest, 17 dagen minder in het Waalse Gewest en 8 dagen minder in Brussel. Ten tweede zijn een reeks voordelen (bonus aan het einde van de opleiding enz.) die we in aanmerking hebben genomen als uitgaven, in de loop van de jaren verdwenen.

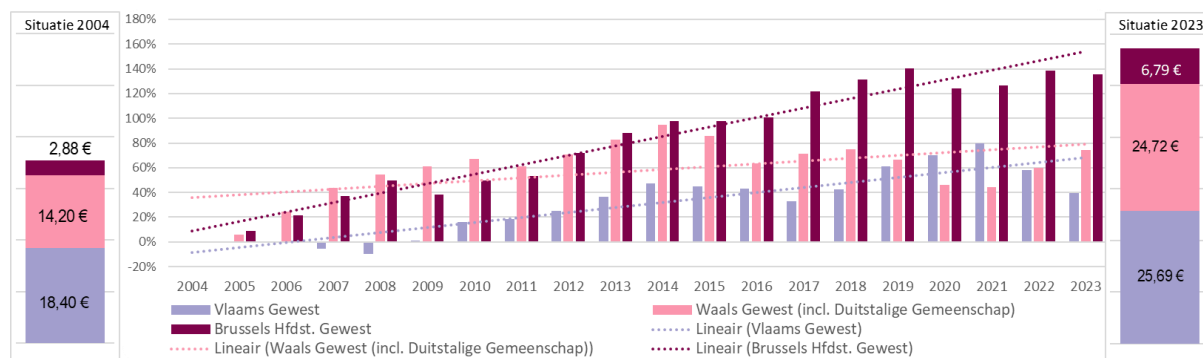
Evolutie van de vrijstellingen (fysieke eenheden) in vergelijking met het referentiejaar 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XVIII



Evolutie van de kosten voor de vrijstellingen per Belgische burger op arbeidsleeftijd in vergelijking met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XIX



3.2.6

De uitkeringen voor deeltijdse werknemers (IGU) per gewest van 2004 tot 2023

De inkomensgarantie-uitkering (IGU) voor deeltijdse werknemers met behoud van rechten (en sommige vrijwillig deeltijdse werknemers) is nu goed voor ongeveer 3% van de sociale uitgaven van de RVA. De inkomensgarantie-uitkering was het onderwerp van een uitgebreide studie in 2023 (VOTQUENNE, 2023).

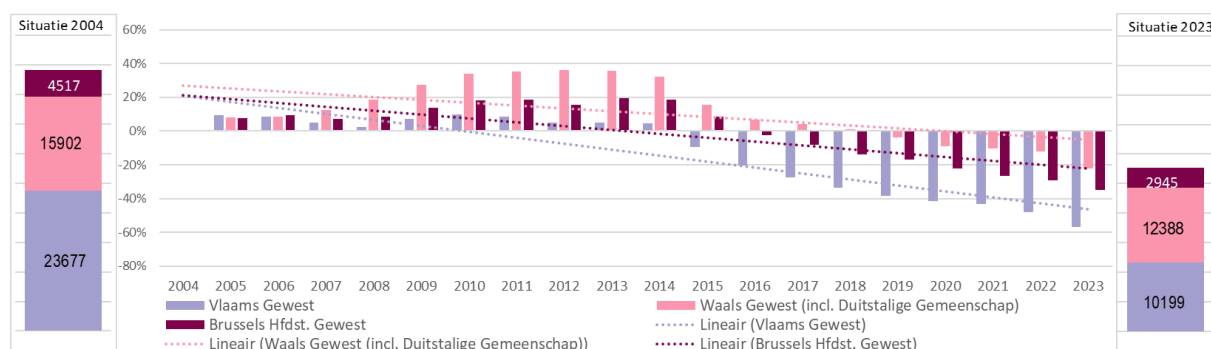
In de periode van 2004 tot 2023, zoals te zien is in grafiek 3.2.XX, kende de uitkering twee zeer verschillende fases. Tot 2015, het jaar van de laatste belangrijke reglementaire wijzigingen, kende de IGU een groeiend aantal begunstigden, vooral in het Waalse Gewest. Daarna, als gevolg van de

laatste maatregelen, betrof het steeds minder werknemers, vooral in het Vlaamse Gewest, waar de hogere lonen vaak de barema's overschrijden die recht geven op de uitkering. De situatie is dus veranderd: in 2004 had het Vlaamse Gewest een aandeel begunstigden dat bijna overeenstemde met zijn populatie; vandaag is het het Waalse Gewest dat de meeste deeltijdse werknemers met IGU heeft.

De evolutie van de kosten volgt merkbaar dezelfde curve, waardoor het Waalse Gewest de periode afsluit met een iets hoger bedrag per inwoner op arbeidsleeftijd dan in 2004, terwijl het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest iets lager eindigt en het Vlaamse Gewest veel lager. De inkomensgarantie-uitkering is op maandbasis niet hoger dan in de andere twee gewesten, maar dekt gemiddeld wel een groter aantal dagen per jaar.

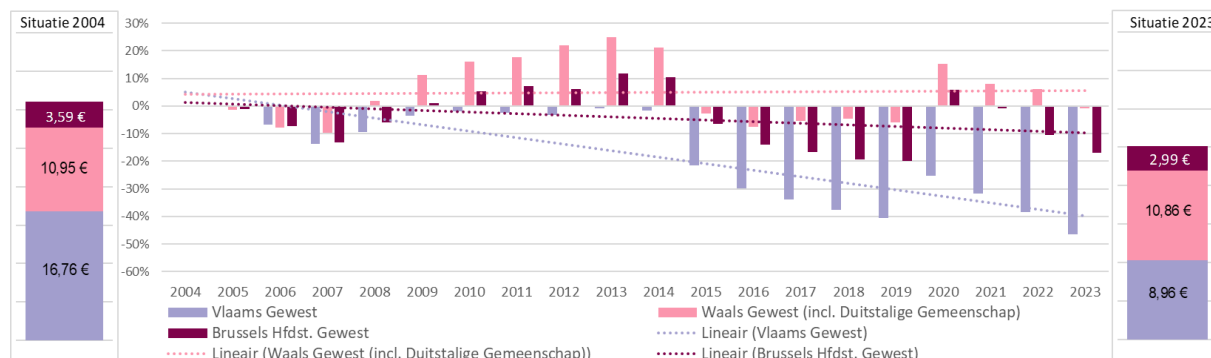
Evolutie van de IGU (fysieke eenheden) in vergelijking met het referentiejaar 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XX



Evolutie van de kosten van de IGU per Belgische burger op arbeidsleeftijd in vergelijking met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XXI



3.2.7

Activeringsuitkeringen (inclusief PWA) per gewest van 2004 tot 2023

De categorie activeringsuitkeringen groepeert een groot aantal maatregelen die als gemene deeler hebben dat ze werknemers belonen die weer aan het werk zijn gegaan en niet de werklozen. De uitkering neemt verschillende vormen aan: inkomens toeslag, inkomensdeel of zelfs volledig inkomen in de context van PWA-werk in zijn huidige vorm. De meeste van die maatregelen werden ge-regionaliseerd als gevolg van de zesde staatshervorming, maar de RVA behield een operationele rol voor de maatregelen die nog steeds van kracht waren.

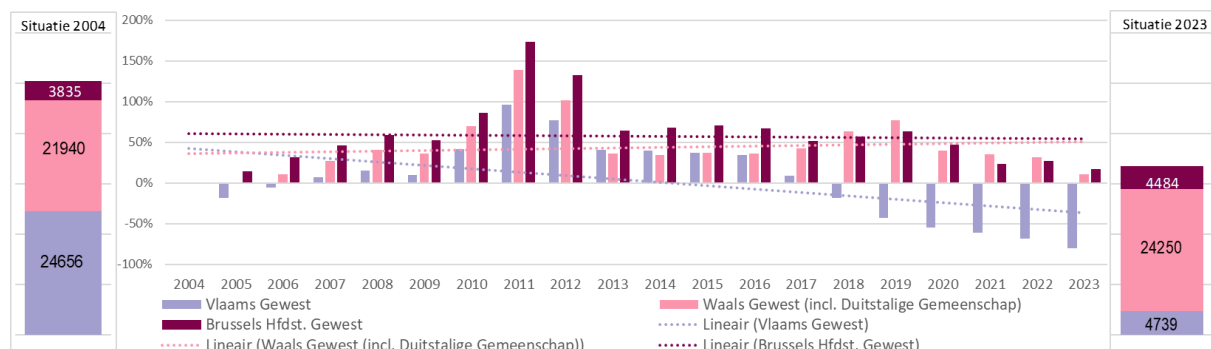
Zoals te zien is in grafiek 3.2.XXII, was het in de drie gewesten en vóór de hervorming in 2011, kort na de bankencrisis, dat de activeringsuitkeringen het grootste aantal gebruikers hadden. Tot het in voege treden van de staatshervorming is de

evolutie in de verschillende gewesten merkbaar dezelfde. Vanaf 2016 begon het Vlaamse Gewest zich te onderscheiden van de rest, door de meeste oude activeringsmaatregelen vrij snel op te geven en te vervangen door bijdrageverminderingen voor werkgevers. Dat verklaart waarom dat gewest in 2023 zo goed als niet meer betrokken is bij de uitkeringen in kwestie, in tegenstelling tot het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waar de cijfers qua fysieke eenheden nog steeds hoger, maar niet veel hoger zijn dan in 2004. Die beide gewesten voerden namelijk een regionale vorm van ACTIVA in, die operationeel bij de RVA behouden bleef.

De kosten per inwoner op arbeidsleeftijd (grafiek 3.2.XXIII) zijn gedaald in twee gewesten en liggen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest nauwelijks hoger dan in 2004. Aangezien het aantal begunstigden hoger is in het Waalse Gewest en in Brussel, kunnen we daaruit afleiden dat de toegekende bedragen en de periodes van dekking ondertussen zijn afgenomen.

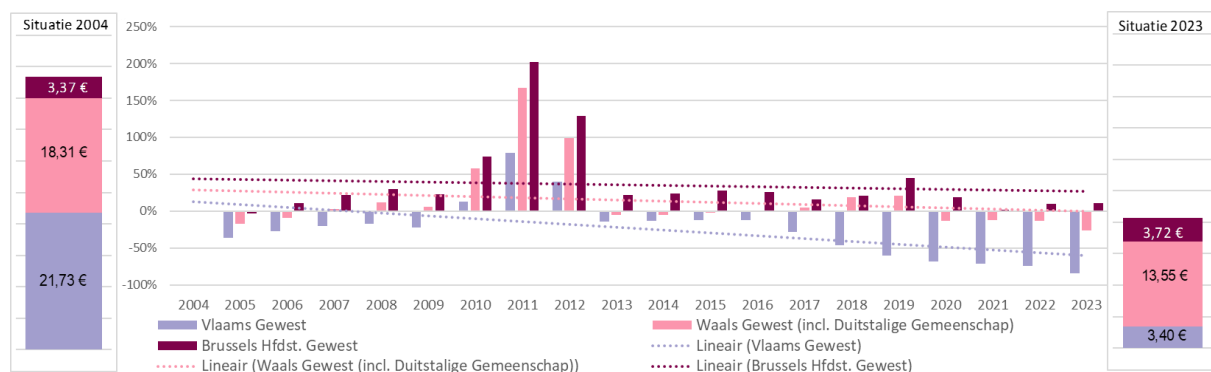
Evolutie van de activeringsuitkeringen (fysieke eenheden) in vergelijking met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XXII



Evolutie van de kosten van activeringsuitkeringen per Belgische burger op arbeidsleeftijd in vergelijking met 2004 in elk gewest

Gra. 3.2.XXIII



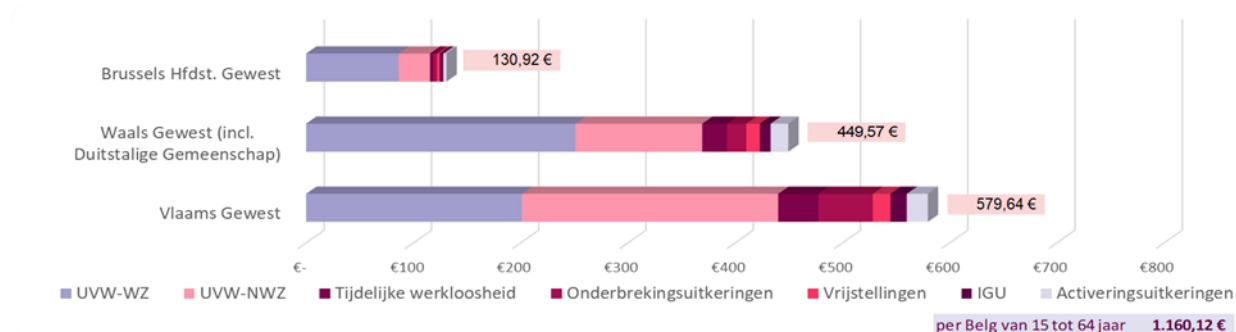
3.2.8

Samenvatting per gewest

Als we de verschillende uitkeringsstelsels van de RVA samenvoegen en delen door het aantal Belgische burgers op arbeidsleeftijd, krijgen we de volgende gewestelijke verdeling voor 2004 (grafiek 3.2.XXIV) en voor 2023 (grafiek 3.2.XXV).

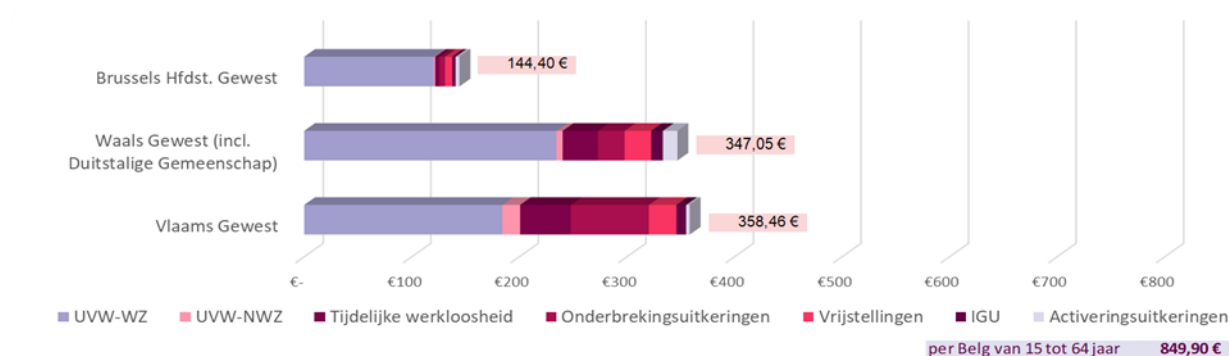
Verdeling van de sociale uitgaven van de RVA per gewest en per Belgische burger op arbeidsleeftijd in 2004

Gra. 3.2.XXIV



Verdeling van de sociale uitgaven van de RVA per gewest en per Belgische burger op arbeidsleeftijd in 2023

Gra. 3.2.XXV



Vandaag de dag kosten de uitkeringen van de RVA de belastingbetaler veel minder dan 20 jaar geleden, zelfs zonder de cijfers te corrigeren met de evolutie van de index van de consumptieprijzen. Die daling komt door het Vlaamse en Waalse Gewest, die aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt, terwijl het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn uitgaven met ongeveer tien procent zag stijgen.

Het grootste deel van de besparingen gebeurde in de categorie UVW-NWZ. Het Vlaamse Gewest had een te groot aantal in die categorie en het was vooral dankzij een drastische vermindering van het aantal ervan dat het zijn uitgaven zo sterk kon verlagen; tegelijkertijd werden de stelsels voor tijdelijke werkloosheid en loopbaanonderbreking belangrijker.

Het Waalse Gewest profiteert ook van het feit dat zijn UVW-NWZ quasi zijn verdwenen en van de daling bij zijn UVW-WZ. Het besteedt een groter budget dan voorheen aan vrijstellingen en blijft de belangrijkste gebruiker van de activeringsmaatregelen. De uitgaven voor loopbaanonderbreking veranderden nauwelijks in het Waalse Gewest.

Tot slot lijkt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bijna uitsluitend onder de hoge volledige werkloosheid. De andere stelsels zijn ondervertegenwoordigd en niet doorslaggevend. Het enige waar we op kunnen wijzen, is de verhoging van het vrijstellingsbudget, wat in de huidige context een goede investering lijkt.

3.3

Evolutie per geslacht

Elk jaar publiceert de RVA in zijn jaarverslag cijfers over de uitsplitsing van volledige en tijdelijke werkloosheid volgens verschillende criteria, waaronder geslacht (RVA, 2013-2023). Het doel van dit hoofdstuk is dus niet zozeer om nieuwe gegevens te verstrekken, maar om ze op een sprekende en analytische manier samen te vatten, om de belangrijkste trends en de potentiële sterke en zwakke punten van de verschillende uitkeringsstelsels te bespreken in het licht van een langdurige uitdaging: gelijke rechten voor vrouwen en mannen in het werkloosheidstelsel en andere uitkeringsstelsels bereiken en behouden.

De directie Statistiek en Studies van de RVA heeft de kwestie van de verdeling van mannen/vrouwen in specifieke stelsels al meermaals onderzocht (RVA, 2019) (RVA, 2013), maar nog niet vanuit dit perspectief doorheen de tijd of door naar alle stelsels te kijken.

Net als in hoofdstuk 3.2 willen we ons enerzijds richten op het aantal uitkeringstrekkers en anderzijds op de evolutie van de kosten. Wat het geslacht betreft, willen we vooral zien in hoeverre de reglementaire veranderingen van de afgelopen jaren hebben geholpen om bestaande verschillen in behandeling tussen vrouwen en mannen te verkleinen of te doen verdwijnen.

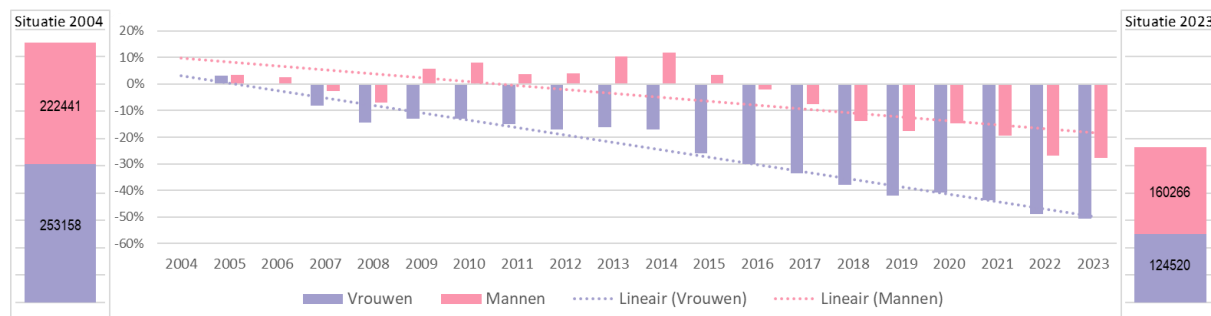
3.3.1

UVW-WZ per geslacht van 2004 tot 2023

Het aantal werkzoekende volledig werklozen is de afgelopen 20 jaar aanzienlijk gedaald, maar zoals grafiek 3.3.1 laat zien, is 2/3 van die daling toe te schrijven aan vrouwen. Terwijl het aantal vrouwen in 2004 nog groter was dan het aantal mannen, daalde hun aantal onder Uvw-WZ voor het eerst tussen 2005 en 2008, en daarna nog sterker vanaf 2015. In 2023 zijn er de helft minder vrouwen dan in 2004, en ze zijn nu veel minder talrijk dan de mannen. Het aantal mannen daalde ook, maar minder gestaag en minder snel. Als gevolg van de bankencrisis steeg het aantal mannen in de categorie Uvw-WZ weer tot boven het gemiddelde van 2004 en nam het weer toe in 2013-2014 voordat het weer een neerwaartse trend inzette die pas in 2020 werd onderbroken. In 2023 zijn ze met 28% minder dan in 2004.

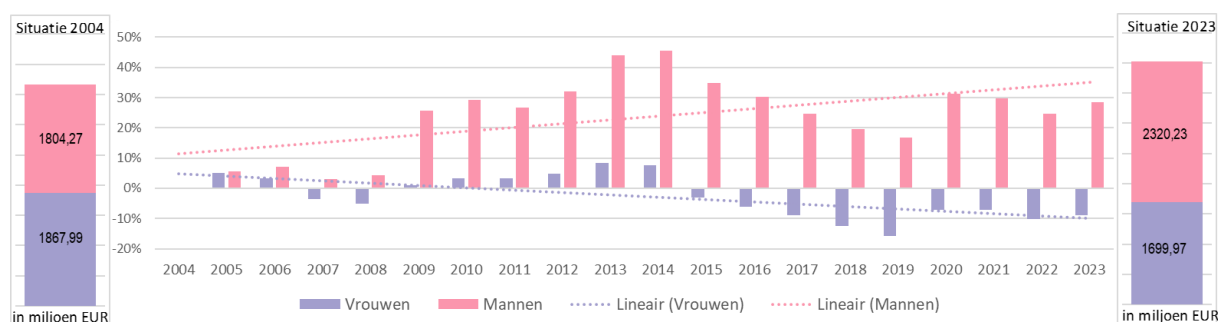
Evolutie van het aantal UVW-WZ (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met het referentiejaar 2004

Gra. 3.3.I



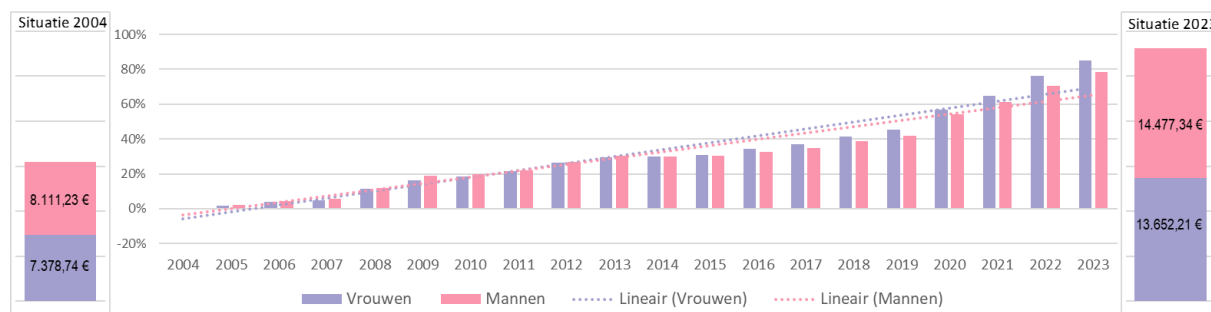
Evolutie in de jaarlijkse uitgaven voor de UVW-WZ per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.II



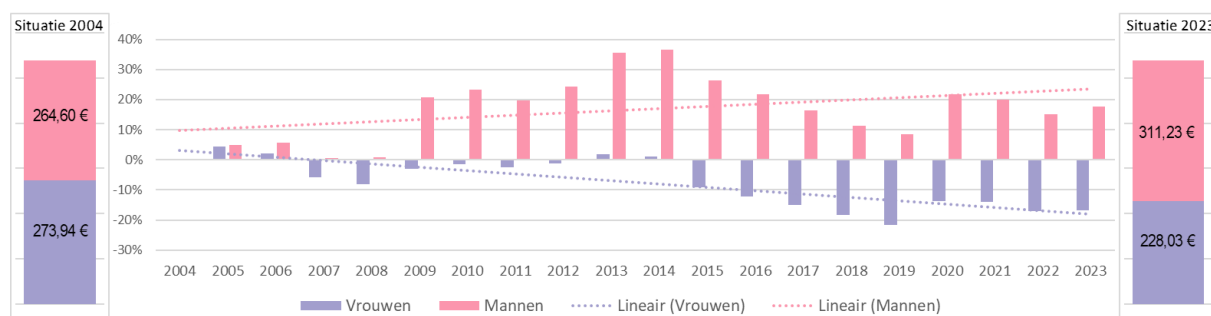
Evolutie in het jaarlijks bedrag/fysieke eenheid UVW-WZ per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.III



Evolutie van de kosten voor de UVW-WZ per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.IV



Grafiek 3.3.II laat zien dat, ondanks de daling van het aantal UVW-WZ, de uitgaven over 20 jaar met iets minder dan 10% zijn gestegen, een stijging die we in hoofdstuk 3.2.1 al hebben verklaard door de evolutie in de barema's tijdens die periode. Grafiek 3.3.III laat dan ook zien dat de gemiddelde individuele kosten met 80% zijn gestegen.

Qua uitsplitsing daalden de totale uitgaven voor vrouwen (-9%) en stegen ze voor mannen (+28,6%). Dat is uitsluitend te wijten aan de daling van de populatie, want als we kijken naar de evolutie van de individuele bedragen, zien we dat die beter zijn geëvolueerd voor vrouwen (+85%) dan voor mannen (+78,5%). Maar uiteindelijk is er één verschil: In 2023 verdienen de vrouwen in de categorie UVW-WZ nog steeds gemiddeld 6% minder dan mannen. Het verschil was 10% in 2004. Het gaat dus de goede kant op.

Tot slot toont grafiek 3.3.IV zeer duidelijk een weinig bekend feit: werkzoekende mannen kosten de belastingbetaler meer dan vrouwen, en die extra kosten nemen meestal toe in tijden van economische crisis, zoals blijkt uit de piek tussen 2009 en 2014. Die verschillende gevoeligheid voor de impact van crisissen komt voort uit het feit dat mannen veel talrijker zijn in de secundaire sector van de industrie en de bouw, die bij een crisis in de frontlinie staan, terwijl vrouwen vaker werkzaam zijn in de tertiaire sector van de diensten.

3.3.2

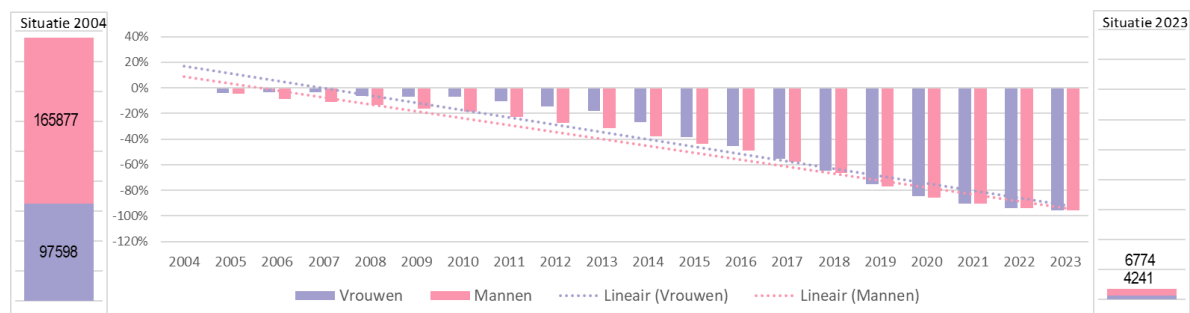
UVW-NWZ per geslacht van 2004 tot 2023

Het aandeel mannen/vrouwen bij de niet-werkzoekende volledig werklozen is nooit in evenwicht geweest. Zoals zichtbaar is in grafiek 3.3.V, was in 2004 iets meer dan één op de drie UVW-NWZ een vrouw. Twintig jaar later, en met een aantal dat twintig keer zo klein is, is het aandeel min of meer hetzelfde gebleven. Zoals we hebben gezien voor de gewesten, heeft de neerwaartse curve dezelfde gevolgen voor iedereen, waarbij het stelsel alleen wordt beïnvloed door de federale reglementering en niet door crisissen.

De uitgavenkloof tussen vrouwen en mannen is min of meer op dezelfde manier geëvolueerd. Tussen 2005 en 2013 stegen de uitgaven voor vrouwen echter, terwijl die voor mannen al daalden. Dat is het gevolg van de uitvoering van het Solidariteitspact, dat sinds 2005 de pensioenge-rechtigde leeftijd voor vrouwen geleidelijk verhoogt van 60 naar 65 jaar. Meteen na dat pact kwamen vrouwen die voorheen hun pensioen konden nemen, terecht in het stelsel van 'oudere werklozen', waardoor er in 2011 meer vrouwen dan mannen dat statuut hadden, een situatie die sindsdien is genormaliseerd.

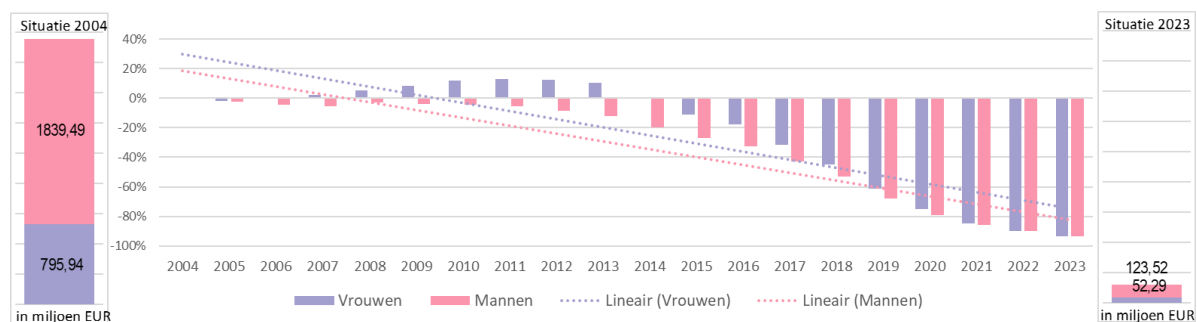
Evolutie van het aantal UVW-NWZ (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met het referentiejaar 2004

Gra. 3.3.V



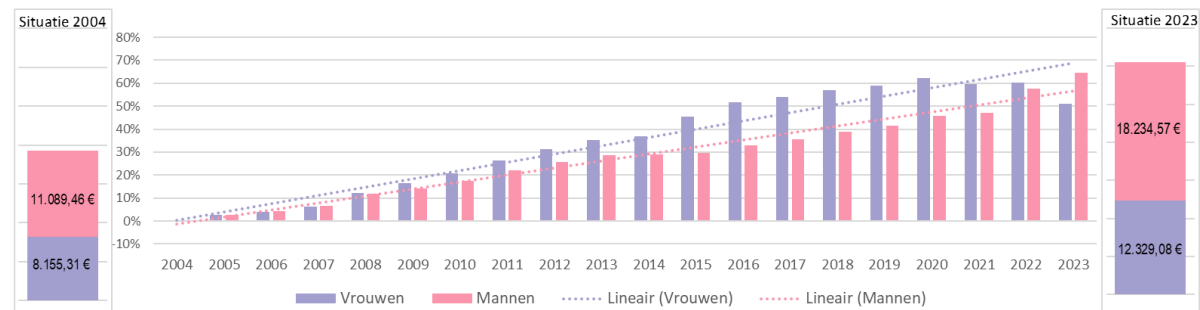
Evolutie van de jaarlijkse uitgaven voor de UVW-NWZ per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.VI



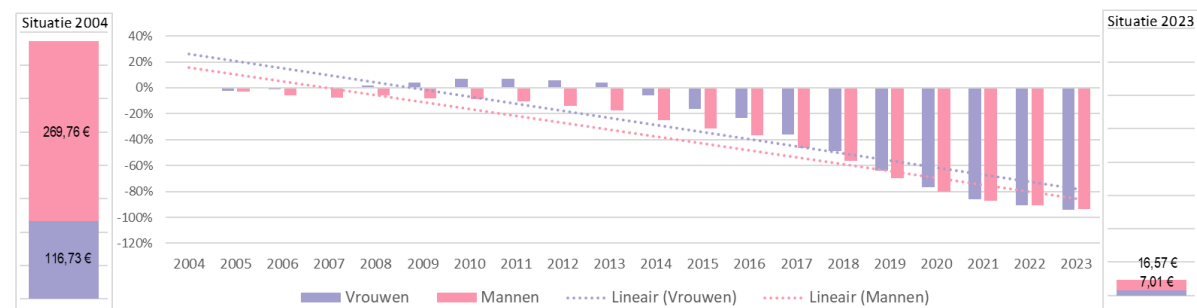
Evolutie van het jaarlijks bedrag/fysieke eenheid UVW-NWZ per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.VII



Evolutie van de kosten voor de UVW-NWZ per Belg op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.VIII



Individueel ontvangen de vrouwen in de categorie UVW-NWZ aanzienlijk lagere uitkeringen dan mannen, en dat is vandaag nog steeds het geval (grafiek 3.3.VII). Dat is grotendeels te wijten aan de twee statuten in de categorie UVW-NWZ, waarvoor lagere uitkeringen gelden en waarin het aantal vrouwen drie tot twintig keer groter is dan het aantal mannen, afhankelijk van het jaar: UVW-NWZ na vrijwillig deeltijdse arbeid en vrijgesteld voor mantelzorg of wegens sociale of familiale redenen. Los van die twee specifieke statuten ontvangen vrouwen nog steeds ongeveer 10% minder dan mannen in het SWT-stelsel, een situatie die waarschijnlijk zal blijven bestaan zolang er een loonkloof is tussen mannen en vrouwen en zolang werkloosheidsuitkeringen worden berekend op basis van het loon.

Uiteindelijk is de analyse van de UVW-NWZ minder essentieel dan in het verleden, gezien het geringe gewicht dat die categorie nog heeft in de uitgaven voor sociale bescherming. Toch zijn vrouwen, net als bij de UVW-WZ, in dit stelsel goedkoper (in dit geval bijna drie keer goedkoper) dan mannen.

3.3.3

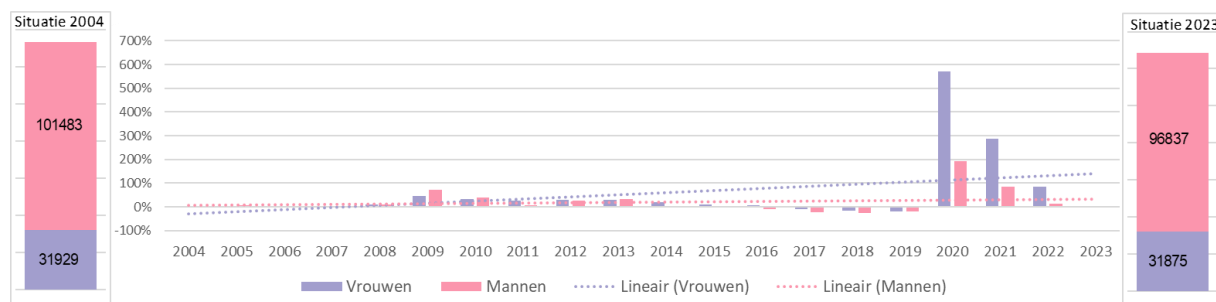
Tijdelijk werklozen per geslacht van 2004 tot 2023

Zoals we zagen in hoofdstuk 3.2.3 over tijdelijke werkloosheid per gewest, heeft de coronacrisis een dusdanige impact gehad op dat stelsel, met pieken die 6 tot 17 keer hoger lagen dan in 2004, dat de grafieken moeilijk te interpreteren zijn. De trendlijnen in de grafieken 3.3.IX, 3.3.X en 3.3.XII, die de belangrijkste stijging aan vrouwen toeschrijven, worden daarom rechtstreeks beïnvloed door de ongekennde pieken van 2020 en 2021.

Rekening houdend met het uitzonderlijke karakter van de coronacrisis stellen we vast dat in 2023, na de corona-epidemie, het evenwicht is teruggekeerd tot het punt waarop het aantal tijdelijk werklozen en de verhouding vrouwen/mannen bijna identiek is aan die van 2004. Die verhoudingen, zoals weergegeven in grafiek 3.3.IX, zijn 1/4 voor vrouwen en 3/4 voor mannen. Werknemers in de primaire (landbouw) en secundaire (industrie, bouw) sectoren zijn overwegend mannen en die sectoren zijn over het algemeen gevoeliger voor sociaaleconomische schommelingen en zelfs nog gevoeliger voor grote crisissen. In dit geval, en dat is goed gedocumenteerd, heeft de coronacrisis een ongekend karakter gekregen: ook de tertiaire sector kwam tot stilstand en veel vrouwen raakten tijdelijk werkloos. Desondanks, en zoals de grafiek suggereert, hebben hun aantallen in dat statuut die van mannen nooit ingehaald.

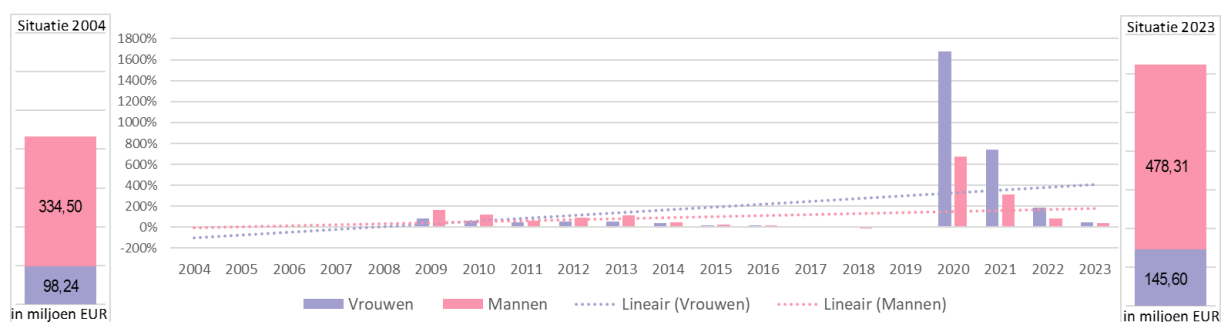
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met het referentiejaar 2004

Gra. 3.3.IX



Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (totale uitgaven) per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.X

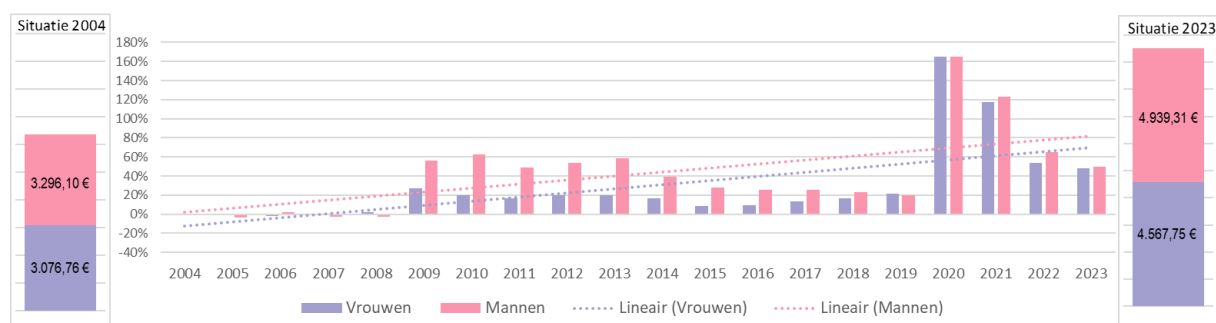


Zoals we bij andere stelsels hebben gezien, zijn de uitgaven voor hetzelfde aantal begunstigden gestegen als gevolg van indexering en andere aanpassingen van de barema's. Grafiek 3.3.XI geeft die trend niet noodzakelijk weer, aangezien de schommelingen in de grafiek vooral een weerspiegeling zijn van het aantal dagen tijdelijke werkloosheid in het jaar in kwestie. Voor 2020 bijvoorbeeld was niet alleen het aantal uitkeringstrekkers uitzonderlijk hoog, maar waren de gedekte periodes ook bijzonder lang. Dat heeft de jaarlijkse bedragen per eenheid en de totale uitgaven sterk opgedreven, maar uiteindelijk is in 2023 het kleine verschil in bedragen tussen mannen en vrouwen (4%) gebleven.

Uit grafiek 3.3.XII kunnen we, net als bij de vorige stelsels, concluderen dat vrouwen kleinere kosten vertegenwoordigen ten opzichte van mannen, maar dat een crisis in de tertiaire sector dat gegeven tijdelijk kan veranderen.

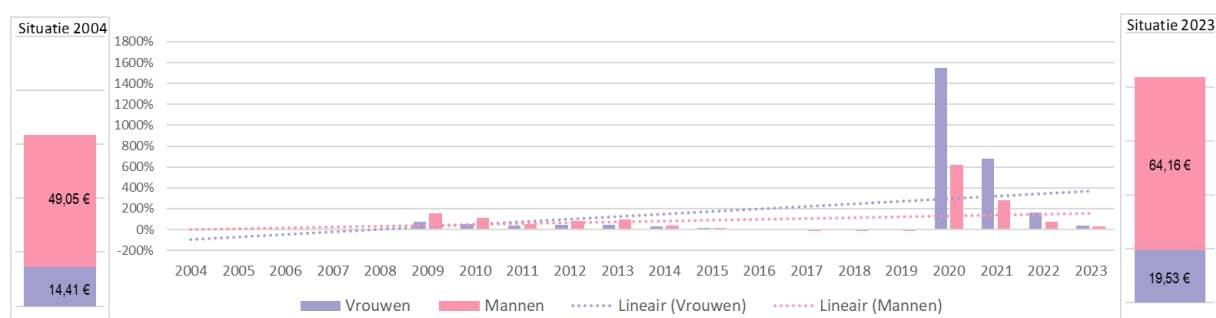
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (bedrag/fysieke eenheid) per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.XI



Evolutie van de kosten van tijdelijke werkloosheid per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.XII



3.3.4

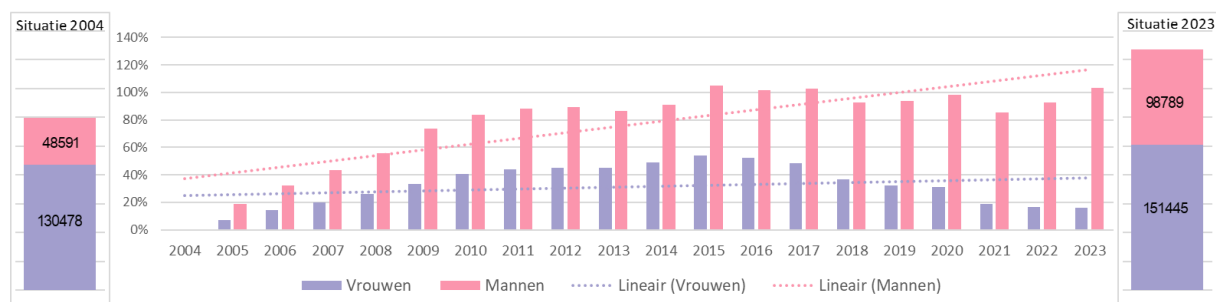
Onderbrekingsuitkeringen per geslacht van 2004 tot 2023

De verschillende onderbrekingsstelsels vormen het grootste niet-werkloosheidsbudget van de RVA. Sinds het begin van die specifieke stelsels waren er meer vrouwen dan mannen in terug te vinden, maar zoals grafiek 3.3.XIII laat zien, is het verschil in aantallen tussen mannen en vrouwen sinds 2004 aanzienlijk kleiner geworden: in twintig jaar is de mannelijke populatie met 103,3% toegenomen, terwijl de vrouwelijke populatie met slechts 16,1% is gestegen. In 2015 werd een piek bereikt voor de gehele groep, voordat een hervorming van de toegangsvoorwaarden een einde maakte aan de groei van de populatie, die zich vervolgens eerder stabiliseerde voor mannen en geleidelijk afnam voor vrouwen. Die min of meer uiteenlopende evolutie is deels te wijten aan een verandering in gewoonten: ouderschapsverlof, dat nu de belangrijkste reden is voor loopbaanonderbreking, met ongeveer 100.000 begunstigden per maand, is niet langer uitsluitend voorbehouden aan moeders. In 2023 werd 37% van het ouderschapsverlof toegekend aan mannen, tien keer meer dan in 2004.

Een onderzoek van de uitgaven (grafiek 3.3.XIV) toont een kleiner verschil in de trendcurves: de kosten van onderbrekingen voor vrouwen stegen met 35,4%, tweemaal zoveel als voor de populatie. De reden daarvoor is dat verhoudingsgewijs meer vrouwen dan mannen kiezen voor een volledige loopbaanonderbreking (10,9% tegenover 5,6%). Die trend wordt bevestigd door grafiek 3.3.XV waaruit blijkt dat de gemiddelde uitkering per begunstigde aan beide kanten uiteindelijk weinig is veranderd, maar voor vrouwen boven het refertepunt van 2004 is gebleven. Diezelfde grafiek 3.3.XV zegt meer dan op het eerste gezicht lijkt. Verrassend genoeg is er weinig veranderd in de bedragen. Ter herinnering: een normale stijging rekening houdend met indexeringen zou ongeveer 70 tot 80% zijn en niet minder dan 15%. De reglementaire aanpassingen hebben een impact gehad op de kosten door het beperken van de toegang tot loopbaanonderbrekingen en niet-thematische tijdscredieten, die betrekking hadden op veel oudere werknemers en door het verkorten van de maximale duur van de meeste betaalde verloven.

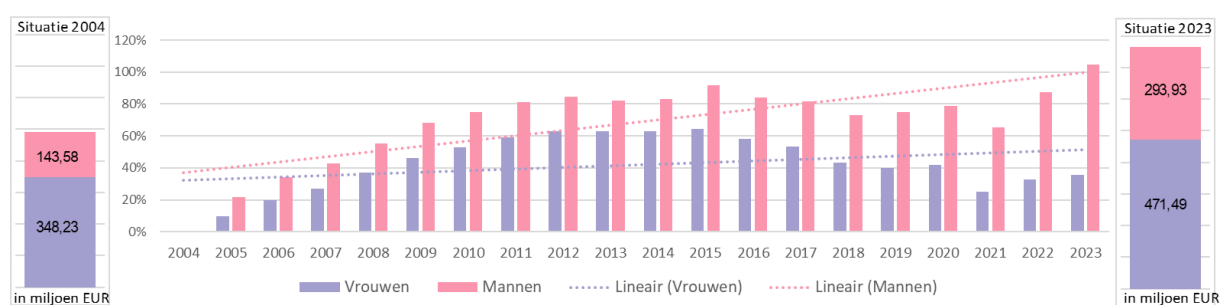
Evolutie van de onderbrekingsuitkeringen (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.XIII



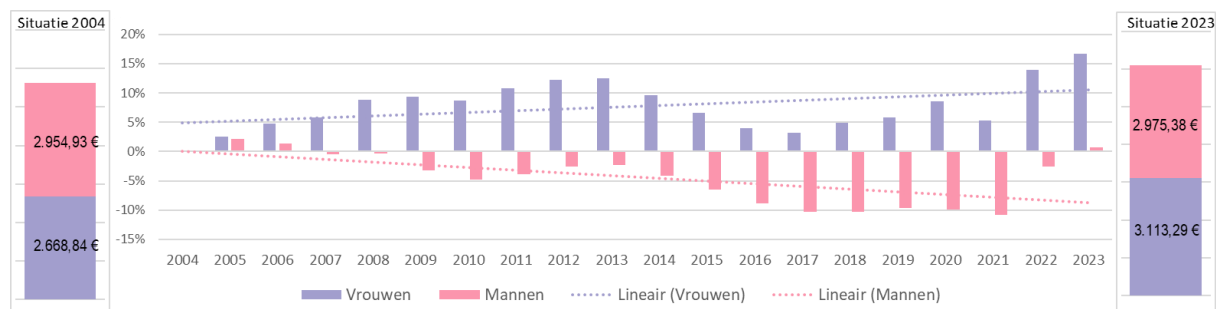
Evolutie van de onderbrekingstoelagen (totale uitgaven) per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.XIV



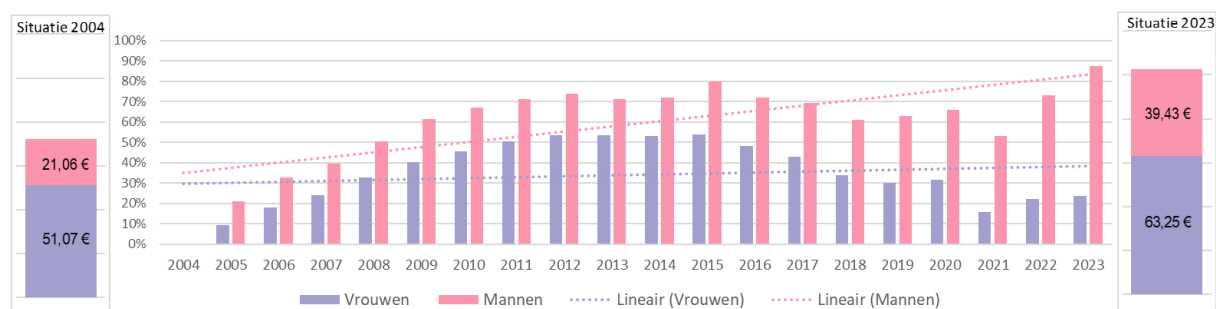
Evolutie van de onderbrekingsuitkeringen (bedrag/fysieke eenheid) per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.XV



Evolutie van de kosten voor onderbrekingsuitkeringen per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.XVI



Samengevat: onderbrekingsstelsels zijn oorspronkelijk overwegend vrouwelijk, maar worden steeds meer gedomineerd door mannen als gevolg van een geleidelijke mentaliteitsverandering, vooral met betrekking tot ouderschapsverlof. In 2023 was de onderbreking in meer dan 90% van de gevallen gedeeltelijk (1/10, 1/5 of halftijds), maar dubbel zoveel vrouwen als mannen kozen voor een volledige loopbaanonderbreking.

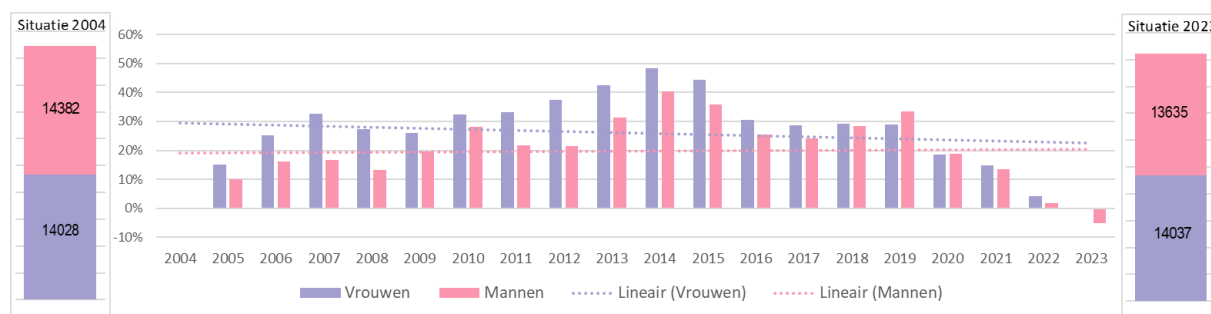
3.3.5

Vrijstellingen voor opleidingen en studies per geslacht van 2004 tot 2023

Net zoals in hoofdstuk 3.2.5 beperken we ons tot twee indicatoren voor de subhoofdstukken die zijn gewijd aan uitkeringscategorieën met een beperktere budgettaire impact: de evolutie van het aantal uitkeringstrekkers en de theoretische kosten per burger op arbeidsleeftijd. Voor het stelsel van vrijstellingen voor opleidingen en studies is het resultaat als volgt.

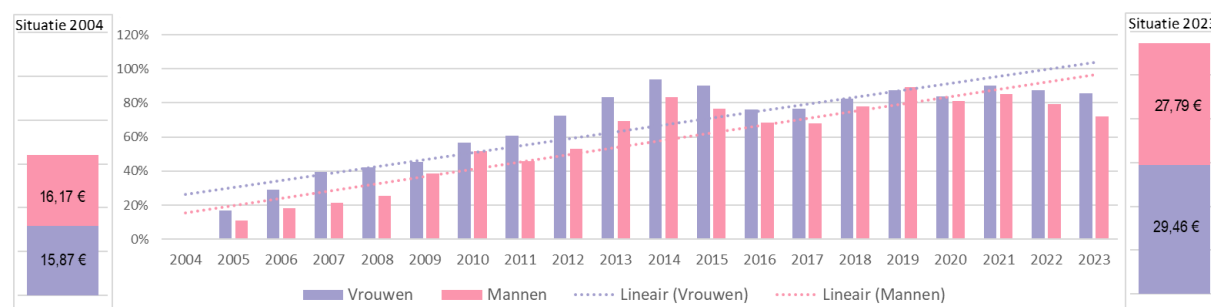
Evolutie van de vrijstellingen (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met het referentiejaar 2004

Gra. 3.3.XVII



Evolutie in de kosten voor de vrijstellingen per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.XVIII



Het aantal vrijgestelden is bijna identiek in 2023 en 2004, hoewel de indicatoren in de loop van de bestudeerde 20 jaar zijn gestegen tot +48% voor vrouwen en +40% voor mannen (2014). Na de piek daalden de cijfers een eerste keer vlak na de regionalisering van die statuten op een vrij gelijkwaardige manier voor vrouwen en mannen, en vervolgens een tweede keer door de coronacrisis. Tegenwoordig zijn mannen en vrouwen bijna gelijk vertegenwoordigd.

De kosten zijn gestegen in lijn met de evolutie van de barema's. Bij een gelijke populatie was de stijging voor vrouwen echter iets groter. Die toegevoegde waarde is het resultaat van subtiele verschillen tussen de twee populaties: zo zijn vrijgestelde vrouwen vaker gezinshoofd (28% tegenover 19% voor mannen), hebben ze gemiddeld een hoger opleidingsniveau dan mannen (24% hogeschoolden tegenover 16% voor mannen) en duren hun opleidingen of studies, opnieuw gemiddeld, een paar dagen langer dan die van mannen⁷.

3.3.6

Uitkeringen voor deeltijdse werknemers (IGU) per geslacht van 2004 tot 2023

De IGU voor deeltijdse werknemers heeft een aantal aanpassingen ondergaan sinds de invoering ervan in 1993, hervormingen die over het algemeen de kans dat een deeltijdse werknemer een aanvullende uitkering ontvangt geleidelijk hebben verkleind⁸. De laatste van die hervormingen vond plaats in 2015. Het effect op de populatie was onmiddellijk en duurzaam, zoals te zien is in grafiek 3.3.XIX, hadden vrouwen daar het meest onder te lijden. Terwijl er in het begin van de jaren 2010 meer dan 40.000 vrouwen in het stelsel zaten, zullen dat er in 2023 nog maar 18.815 zijn, en hoewel het aantal mannen ook is gedaald, zijn zij minder getroffen door de strengere toelatingsvoorwaarden.

Als we kijken naar de evolutie van de uitgaven in grafiek 3.3.XX, zien we dat de verschillen tussen mannen en vrouwen nog duidelijker zijn. Het budget voor mannen is na een curve met pieken en dalen stabiel gebleven, terwijl het budget voor vrouwen sinds de hervorming van 2015 onder de cijfers van 2004 ligt en in 2023 het laagste niveau heeft bereikt. De opflakking in 2020 is te wijten aan de bevroering van de degressiviteit tijdens de coronacrisis en, als we afgaan op de grafiek, lijkt het erop dat mannen er gemiddeld langer de effecten van hebben gekend dan vrouwen.

Uiteindelijk roept de IGU vragen op over gendergelijkheid. Zoals uitgelegd in de studie gewijd aan dat onderwerp (VOTQUENNE, 2023), komt dat onevenwicht voort uit de manier waarop de uitkering wordt berekend, die de inkomensverschillen tussen mannen en vrouwen die nog steeds bestaan in de arbeidswereld, overneemt en in sommige opzichten accentueert.

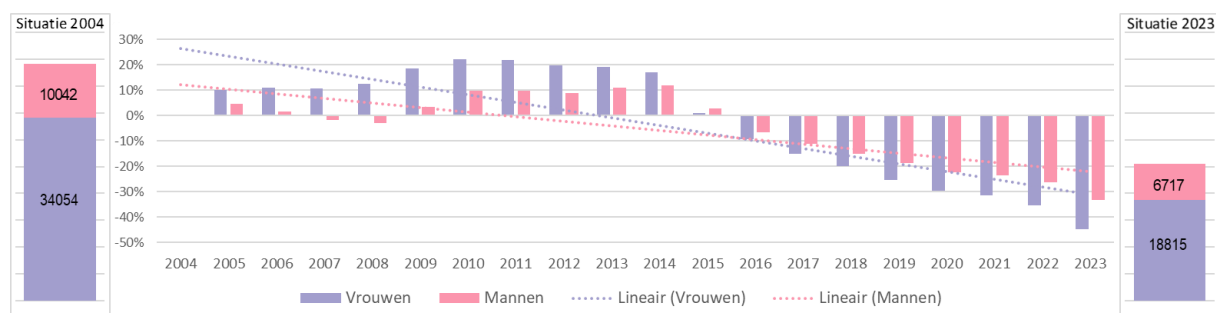
⁷ Sommige van die aspecten worden in detail uitgewerkt in een RVA-studie die in 2023 werd gepubliceerd (Votquenne, De vrijstellingen voor het bevorderen van

de tewerkstellingskansen - Analyse en perspectieven, 2023).

⁸ Voor meer informatie (VOTQUENNE, 2023)

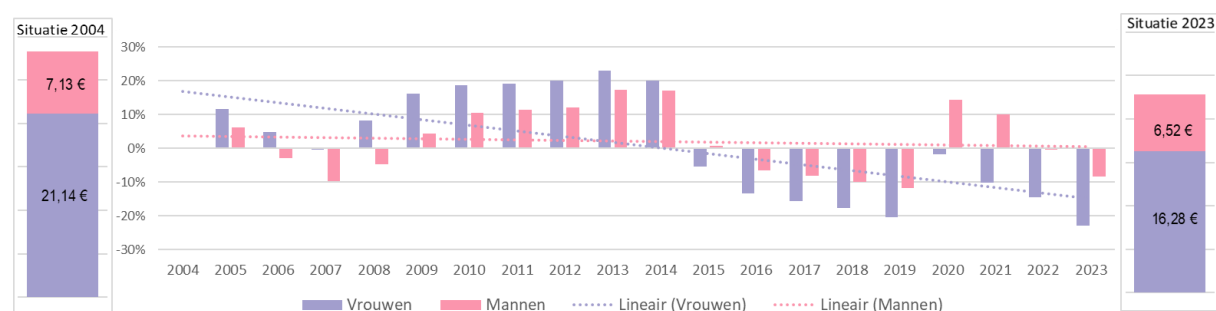
Evolutie in de IGU (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met het referentiejaar 2004

Gra. 3.3.XIX



Evolutie van de kosten voor IGU per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.XX



3.3.7

Activeringsuitkeringen (inclusief PWA) per geslacht van 2004 tot 2023

Zoals we in hoofdstuk 3.2.7 zagen, zijn de activeringsuitkeringen die bedoeld zijn om werknemers gedurende een beperkte periode te ondersteunen nadat ze uit de werkloosheid zijn geraakt, in twee fasen geëvolueerd. Na de economische crisis van 2009 hielpen verschillende activeringsmaatregelen om de aanwervingsgraad nieuw leven in te blazen. In 2016 formaliseerde de zesde staatshervorming de regionalisering van de meeste van die maatregelen. Een aantal stelsels is stopgezet of aangepast, waardoor de populatie is afgenomen. Noch de sprong voorwaarts van 2010 tot 2012, noch de langzame daling sinds 2018 treft mannen en vrouwen in gelijke mate.

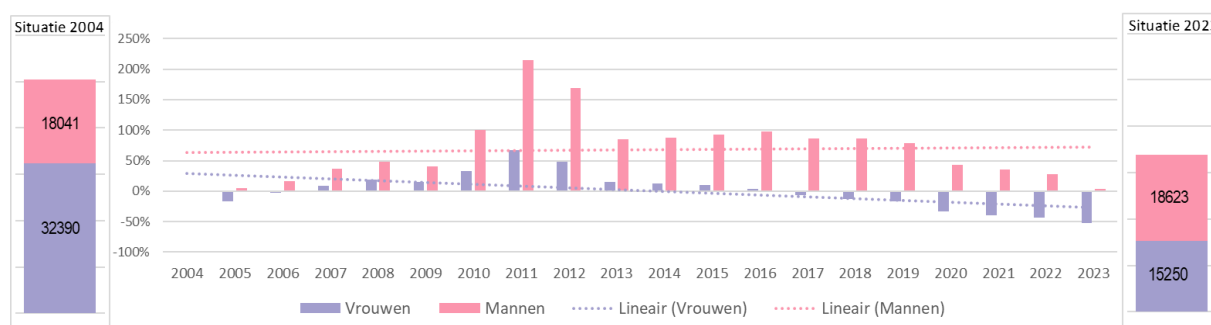
Grafieken 3.3.XXI en 3.3.XXII illustreren dat duidelijk: de activeringsmaatregelen die in 2004 nog betrekking hadden op een meerderheid van vrouwen (ongeveer 2/3 van de populatie)

veranderden van doelgroep zodra het nodig werd om het hoofd te bieden aan de stijging van de werkloosheid in de secundaire sector als gevolg van de economische crisis in 2009. Mannen zijn duidelijk de eerste kandidaten voor activering geworden: de toename van hun aantal bedroeg 201,5% ten opzichte van 2004, terwijl de toename van het aantal vrouwen slechts 68% bedroeg. Sindsdien bevinden zich meer mannen dan vrouwen in die stelsels.

Als gevolg van de regionalisering is het aantal begunstigden de afgelopen jaren gedaald tot onder het niveau van 2004, maar uiteindelijk is het aantal mannen bijna gelijk aan wat het twintig jaar geleden was, terwijl het aantal vrouwen met meer dan de helft is afgenomen. Hoewel dat op het eerste gezicht nadelig lijkt, moeten we opmerken dat de verhouding van mannen/vrouwen in die groep in 2023 gelijk is aan die van de volledige werkloosheid en mogen we niet vergeten dat die voor vrouwen twee keer zo sterk is gedaald als voor mannen. De behoefte aan activering lijkt dus de facto groter voor mannen.

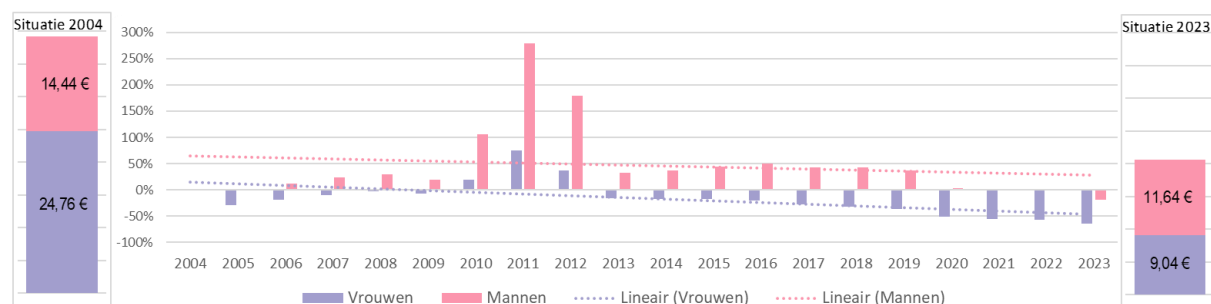
Evolutie van de activeringsuitkeringen (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.XXI



Evolutie van de kosten voor activeringsuitkeringen per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004

Gra. 3.3.XXII



3.3.8

Overzicht per geslacht

Zoals blijkt uit de grafieken 3.3.XXIII en 3.3.XXIV, zijn de sociale uitgaven voor vrouwen die onder de bevoegdheid van de RVA vallen, voor alle stelsels samen al lange tijd lager dan die voor mannen (45% van het totaal in 2004 en 44% in 2023). In dit luik van de sociale bescherming zijn mannen hoe dan ook duurder, en die kosten zijn nog hoger in tijden van economische crisis wanneer de primaire en secundaire sectoren worden getroffen.

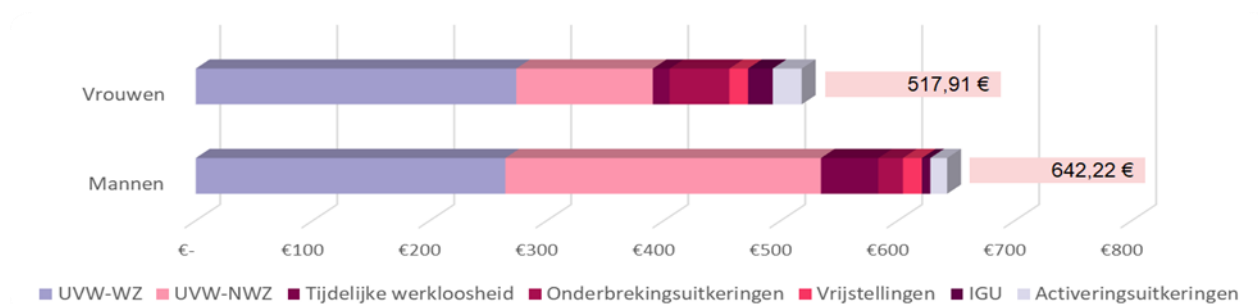
Het evenwicht tussen de verschillende uitkeringsstelsels is echter radicaal veranderd. Vooral in 2004 kostten de UVW-NWZ, waarvan de overgrote meerderheid mannen zijn, meer dan de UVW-WZ'. Tegenwoordig zijn de UVW-NWZ' zo goed als verdwenen, maar tegelijkertijd is het profiel van de UVW-WZ' veranderd en zijn mannen nu in de overgrote meerderheid in dat stelsel. De enige groepen waarin vrouwen een groter deel van de uitgaven vertegenwoordigen, zijn de vrijstellingsstelsels, stelsels voor loopbaanonderbre-

king (met name ouderschapsverlof) en uitkeringen voor deeltijdse werknemers. In die laatste twee stelsels is het verschil tussen mannen en vrouwen wel kleiner geworden.

Er zijn een aantal redenen voor die structurele meerkosten voor mannen in werkloosheidsstelsels. De oververtegenwoordiging van mannen op de arbeidsmarkt is zeker de belangrijkste oorzaak. Bepaalde oorzaken zijn daarentegen reglementair, zoals de beperking van de duur van de inschakelingsuitkeringen die vooral in 2015 overduidelijk meer vrouwen trof dan mannen bij de UVW-WZ' (RVA, 2017). Een andere bron van onevenwicht is de loonkloof tussen mannen en vrouwen, die nog steeds bestaat in het nadeel van vrouwen, en aangezien uitkeringen worden berekend op basis van het loon, worden die verschillen weerspiegeld in de bedragen van werkloosheidsuitkeringen: een werkloze vrouw zal gemiddeld en voor dezelfde functie nog steeds iets minder uitkeringen ontvangen dan een werkloze man of met andere woorden, een werkloze man zal iets meer kosten dan een werkloze vrouw. Die ongelijkheid wordt na verloop van tijd kleiner, maar het werk zit er nog niet op.

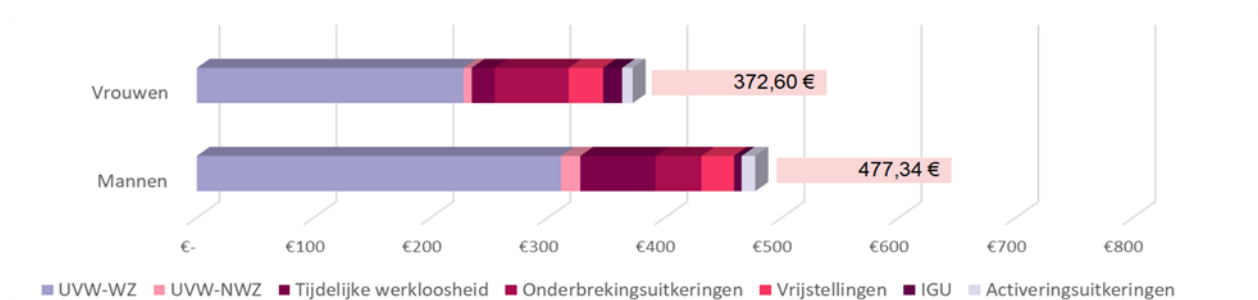
Verdeling van de sociale uitgaven van de RVA per geslacht en per Belgische burger op arbeidsleeftijd in 2004

Gra. 3.3.XXIII



Verdeling van de sociale uitgaven van de RVA per geslacht en per Belgische burger op arbeidsleeftijd in 2023

Gra. 3.3.XXIV



3.4

Onder de Europese loep

Zoals we in hoofdstuk 1.2.2 hebben uitgelegd, gebruikt Eurostat geharmoniseerde criteria als leidraad voor de beslissingen van de Europese instellingen, die niet altijd overeenstemmen met de criteria die de nationale instellingen publiceren. Gelet op wat er op het spel staat, de aanbevelingen en soms de bevelen die van de Commissie komen, is het belangrijk om de cijfers van de sociale uitgaven te kunnen bekijken met het kosmopolitische oog van de Europese Commissie, waarvan we de criteria in hoofdstuk 1.2.2. kort hebben gedefinieerd.

Ten eerste heeft België een werkgelegenheidsgraad van slechts 72,1% (Statbel, 2024), tegenover een Europees gemiddelde van 74% en een beoogde werkgelegenheidsgraad van 80% tegen 2030. Die vaststelling gaat hand in hand met een hoge inactiviteitsgraad⁹ die kadert in hetzelfde probleem en die ook door Europa met de vinger wordt gewezen. Ten tweede heeft België weliswaar een gemiddeld werkloosheidscijfer, maar een hoog percentage langdurig werklozen (d.w.z. langer dan een jaar), van wie een groot deel uitkeringen ontvangt. Tot slot heeft België momenteel te kampen met een extreem hoog percentage vacatures (4,38% in het vierde kwartaal van 2023, het hoogste percentage in Europa) (Statbel, 2024), wat wijst op een onevenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Drie zwakke punten, drie grote uitdagingen voor de komende jaren.

Op basis van de meest recente resultaten van de enquête naar de arbeidskrachten (2022) zijn hier enkele cijfers die Eurostat in verschillende tabellen heeft gepubliceerd en die als basis dienen voor de acties van de Europese instellingen (Eurostat, 2023) naar de lidstaten toe:

- de activiteitsgraad voor de populatie tussen 20-64 jaar in België wordt geschat op 72,1%, zoals we hebben benadrukt. Het gemiddelde in de eurozone is 74,0% en slechts vier landen in de zone hebben een lagere activiteitsgraad dan België.
- De werkloosheidsgraad voor hetzelfde segment van de populatie bedraagt 5,3% in België, waarmee België onder het gemiddelde van de eurozone zit, een gemiddelde dat echter wordt beïnvloed door de grote verschillen tussen de percentages in de verschillende landen; een groter aantal landen in de zone heeft namelijk een lagere werkloosheidsgraad dan België¹⁰.
- 1.619.000 mensen in de leeftijdscategorie 20-64 jaar worden beschouwd als inactief, 168.000 in onvolledige tewerkstelling, 29.000 als tijdelijk onbeschikbaar voor de arbeidsmarkt, 74.000 als beschikbaar voor de markt, maar niet werkzoekend.

Die cijfers zijn gebaseerd op een steekproef van de populatie en een geformatteerde vragenlijst en zijn daarom moeilijk te linken aan de absolute gegevens die de RVA heeft gepubliceerd. Door echter rekening te houden met de manier waarop de Europese Commissie de verschillende categorieën uitkeringstrekkers ziet, kunnen we onze tabellen herzien en de uitkeringstrekkers en uitgaven uitsplitsen vanuit een Europees perspectief. We doen dat hier alleen voor 2004 en 2023, zodat we kunnen zien hoe de situatie de afgelopen twintig jaar is veranderd zonder in detail te treden over de evolutie ervan.

Zoals we zien in grafieken 3.4.I en 3.4.II is de totale populatie tussen 2004 en 2023 met meer dan een derde gedaald in het Vlaamse en Waalse Gewest, en met bijna een kwart in Brussel. Binnen die populatie vertegenwoordigt de groep werklozen in de strikte zin van het woord (in de ogen van Europa), links op de grafieken, niet de meerderheid.

⁹ 24% van de 20-64-jarigen in 2022 volgens de laatste gepubliceerde resultaten van Eurostat (online datacode: lfsa_ipga).

¹⁰ Elk jaar neemt de RVA die cijfers met één jaar vertraging op in zijn jaarverslag in het hoofdstuk over 'de Belgische

arbeidsmarktstructuur in Europese context', met een korte analyse van hun evolutie. Onze optiek is hier een beetje anders.

Het is wel zo dat de verhouding ‘langdurig werklozen’ (dus meer dan een jaar) bijzonder hoog was in 2004; het zal iets lager zijn in 2023, behalve in Brussel-Hoofdstad.

De onvolledige tewerkstelling, weergegeven in paars, omvat de tijdelijk werklozen en de vergoede deeltijdse werknemers. In twintig jaar tijd is dat deel van de populatie uitkeringstrekkers min of meer gelijk gebleven, hoger in het Vlaamse Gewest en lager in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De potentiële arbeidskrachten bestaan uit personen die zijn vrijgesteld voor beroepsopleidingen of hervatting van studies. Dat aantal potentiële arbeidskrachten is vrij beperkt en is in twintig jaar niet veel veranderd.

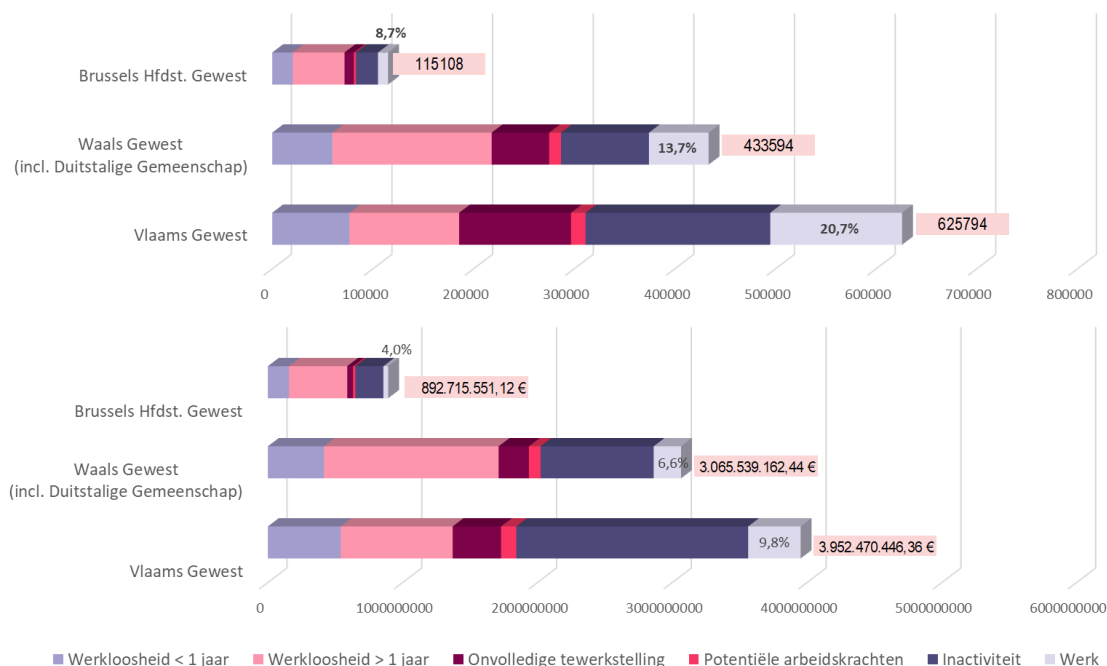
Belangrijker is het gedeelte over inactiviteit in donker blauw. In 2004 vertegenwoordigde dat een groot deel van de populatie, het grootste zelfs in het Vlaamse Gewest. Het bestond voornamelijk uit niet-werkzoekende werklozen en een groot deel van ‘werknemers’ in volledige loopbaanonderbreking. In 2023 zijn, naast het feit dat de UVW-NWZ zo goed als verdwenen zijn, de motieven voor loopbaanonderbreking strikter geworden en richten ze zich nu meer op de categorie

ouderschap dan op de categorie van eindloopbaan. Als gevolg daarvan vertegenwoordigt het aandeel RVA-uitkeringstrekkers dat voldoet aan de voorwaarden van inactiviteit nu slechts enkele procenten in elk gewest (van 2,2% in het Waalse Gewest tot 4,6% in het Vlaamse Gewest), 27.500 uitkeringstrekkers voor heel België. De besparingen op dat stelsel alleen al bedragen 2,5 miljard EUR per jaar ten opzichte van 2004.

Zoals grafiek 3.4.II duidelijk laat zien, betaalt de RVA een zeer groot deel van de werknemers in de ogen van Eurostat en dus van de Commissie. In 2023 is 45,8% van de Vlaamse uitkeringstrekkers werknemer, tegenover 30,7% van de Waalse uitkeringstrekkers en 15,5% van de Brusselse uitkeringstrekkers. De meeste van die werknemers zijn in gedeeltelijke of volledige loopbaanonderbreking om familiale redenen, terwijl anderen werkgelegenheidssteun ontvangen (Activa, PWA enz.). Vanuit het oogpunt van de uitgaven is dat stelsel minder duur omdat het hoofdzakelijk bestaat uit aanvullende uitkeringen bij een inkomen: het vertegenwoordigt 19,1% van het Vlaamse budget, 10,1% van het Waalse budget en 4,6% van het budget van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

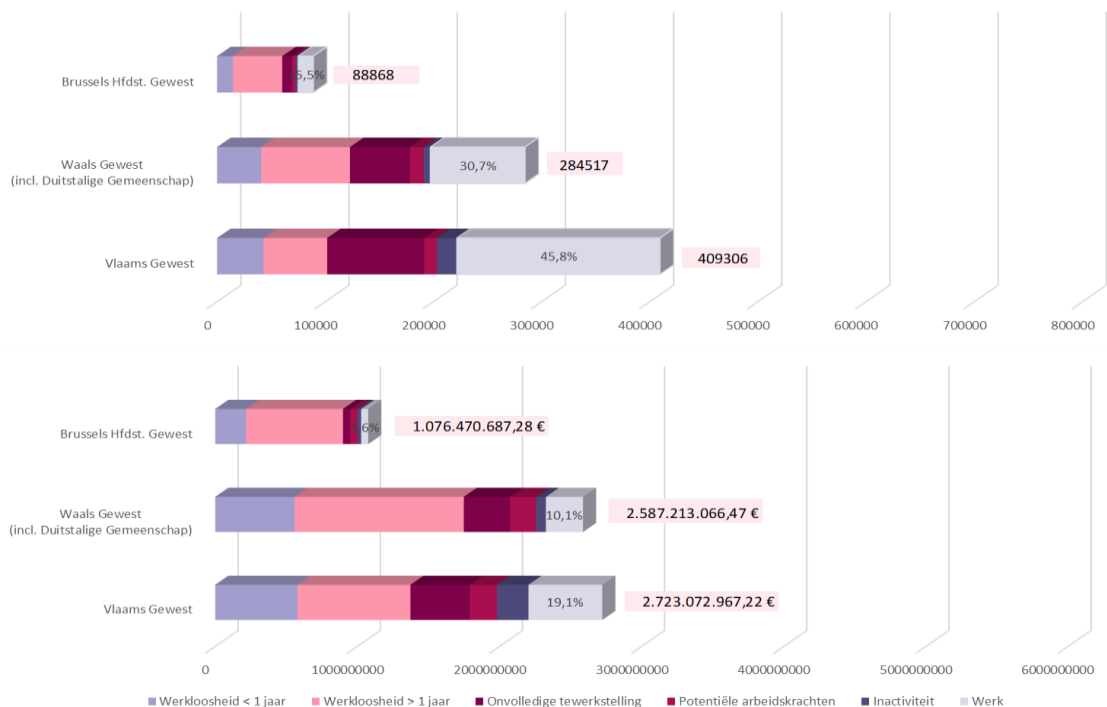
Aantal RVA-uitkeringstrekkers (in fysieke eenheden) en jaarlijkse uitgaven per segment van de beroepsbevolking in 2004, Eurostat-categorieën

Gra. 3.4.I

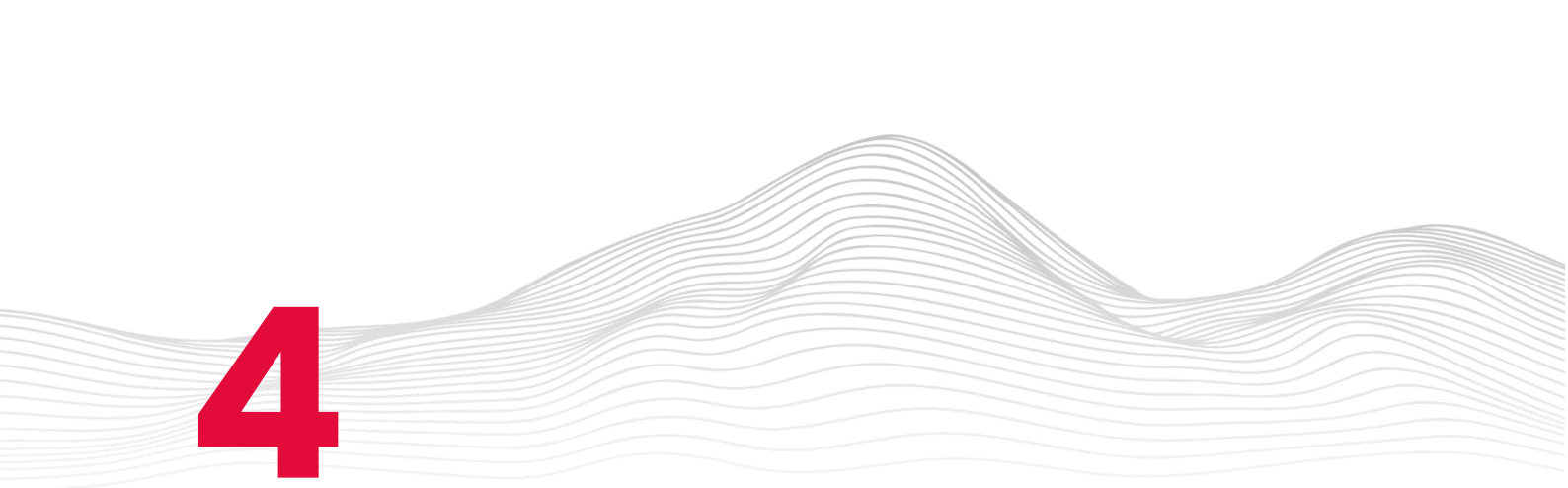


Aantal RVA-uitkeringstrekkers (in fysieke eenheden) en jaarlijkse uitgaven per segment van de beroepsbevolking in 2023, Eurostat-categorieën

Gra. 3.4.II



Samengevat: vanuit een strikt Europees standpunt is het belangrijkste zwakke punt van België ten opzichte van de bovenstaande cijfers het aandeel en de relatieve kosten voor de langdurige werkloosheid in het segment werkloosheid. De onvolledige tewerkstelling is vergelijkbaar met die van onze buurlanden en wordt niet speciaal met de vinger gewezen door de Europese Commissie. Wat inactiviteit betreft, laat een vergelijking tussen de twee grafieken dit ondubbelzinnig zien: het werk is al gebeurd; inactiviteit komt vrijwel niet voor bij werkloosheid. De 28,1% van de Belgische populatie tussen 20 en 64 jaar die de Europese Commissie als inactief beschouwt, is nu bijna uitsluitend afhankelijk van de andere waarborgen van sociale bescherming. In België wordt die diverse schijf van de populatie nu opgevolgd door de monitoring van de WG-SIC (Werkgroep Sociale Impact Crisissen). Die groep van experts, die in april 2020 hoogdringend werd opgericht om in real time verslag uit te brengen over de impact van corona op de samenleving, blijft de gegevens van de verschillende socialezekerheidsactoren vergelijken om het beheer van crisissituaties op korte en lange termijn te optimaliseren.



4

VOORUITZICHTEN QUA EVOLUTIE

4.1

Vooruitzichten in de evolutie van de werkloosheid vol- gens het Federaal Planbu- reau

‘Het **Federaal Planbureau (FPB)** is een onafhankelijke Belgische instelling van openbaar nut. Het maakt studies en vooruitzichten over economische, sociale en milieubeleidskwesties. Ook wordt de integratie van die beleidskwesties in een context van duurzame ontwikkeling bestudeerd.’ (Planbureau, s.d.) Zijn prognoseanalyses spelen een doorslaggevende rol bij de beleidsplanning in de betrokken domeinen.

Werkloosheid is een van de categorieën die het FPB gebruikt in de tabellen over de arbeidsmarkt, maar, zoals we hebben vastgesteld voor Eurostat, gaat het niet om werkloosheid in de strikte zin zoals beheerd door de RVA, maar om een ruimere definitie die in feite alle werkzoekenden omvat (inclusief jongeren in de inschakelingstijd en vrijwillig inschreven werkzoekenden die geen uitkeringen ontvangen), vergoede niet-werkzoekenden en tijdelijk werklozen (omgezet in budgettaire

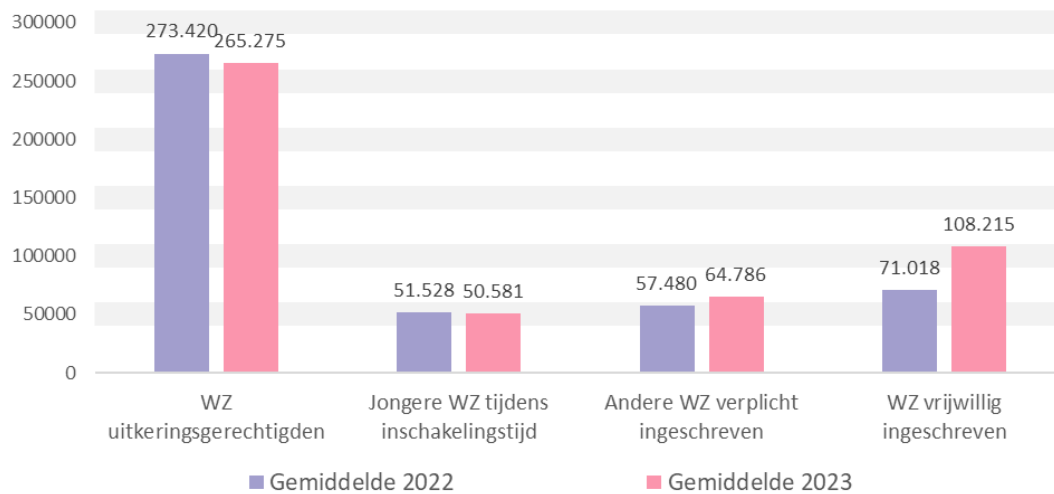
eenheden). Die uitgebreide definitie komt dicht in de buurt van die van Eurostat, maar weerspiegelt opnieuw een situatie die niet die van werkloosheid is zoals die wordt besproken.

Laten we het voorbeeld nemen van de boekjaren 2022 en 2023. Tabel B.5.bis van het Federaal Planbureau, die de gedetailleerde situatie op de arbeidsmarkt beschrijft, toont in september 2023 onder rubriek VI de populatie die met werkloosheid te maken heeft (zoals gedefinieerd door het FPB), namelijk 454.500 personen in 2022 en 482.400 personen in 2023. In de economische vooruitzichten voor 2023-2024, die gebaseerd zijn op die cijfers (Federaal Planbureau, 2023)¹¹ wordt de evolutie als volgt samengevat: ‘Dit jaar zou hij [de werkloosheid] oplopen met 27.900 personen’. In dezelfde periode registreerde de RVA een daling van 3,0% van zijn gemiddelde populatie werklozen, van 346.564 tot 336.116. Waar komt dat verschil dan vandaan? In werkelijkheid worden in de FPB-cijfers vier categorieën van niet-werkende werkzoekenden (NWW) samengevoegd onder het label ‘administratieve werkloosheid’, waarvan de uitsplitsing voor 2022-2023 wordt weergegeven in grafiek 4.1.I.

¹¹ Cijfers van de begrotingscontrole (02/2004) gebruikt door het FPB.

Evolutie 2022-2023 in de categorieën 'administratieve werkloosheid' (FPB-concept)

Gra. 4.1.1



Zoals de grafiek laat zien, is het aantal werkzoekenden dat uitkeringen ontvangt van de RVA, zichtbaar in de eerste kolom, inderdaad gedaald. Twee categorieën van WZ zijn echter aanzienlijk toegenomen: die van de verplicht ingeschrevenen (+13%) en die van de vrijwillig ingeschrevenen (52%); die laatsten ontvangen geen uitkeringen als dusdanig, ook al vertegenwoordigen ze een ander soort uitgave voor de staat (leefloon, hulp bij het aanwervingsparcours).

In twee hoofdstukken ontdekken we drie verschillende benaderingen van werkloosheid, die elk in staat zijn om de debatten te beïnvloeden, afhankelijk van de betekenis en het gewicht dat eraan gegeven wordt.

Het planbureau heeft zijn 'Economische vooruitzichten 2025-2029' in februari 2024 gepubliceerd. De cijfers in dat rapport kunnen evolueren afhankelijk van de conjunctuur. Dit lezen we over werkloosheid: 'De administratieve werkloosheidsgraad (gebaseerd op het aantal ingeschreven werkzoekenden) steeg vorig jaar fors (van 8,1% tot 8,6%), en zou ook in 2024 blijven toenemen (tot 8,9%). De stijging tijdens die twee jaar wordt echter grotendeels verklaard door het feit dat de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling zich steeds meer richten op een breder publiek van potentiële niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Het aantal volledig gerechtigde werklozen bleef vorig jaar afnemen (met 7.000 personen), zou dit jaar vrijwel stabiel blijven, en maakt een steeds

kleiner deel uit van het totale aantal geregistreerde werkzoekenden.' (Federaal Planbureau, 2024)

In dit geval wordt het onderscheid tussen administratieve werkloosheid en vergoede volledige werkloosheid gemaakt en uitgelegd. Terwijl de eerste zal toenemen als gevolg van een bredere mobilisatie in de bevolking en de massale instroom van potentiële werknemers uit Oekraïne in de afgelopen twee jaar, bevestigt het rapport dat er een lichte daling zal zijn in de vergoede volledige werkloosheid in 2023 en dat het huidige percentage, dat sinds het midden van de jaren 70 niet meer zo laag is geweest, zich in de komende jaren waarschijnlijk zal stabiliseren.

In meer detail voorspelt het FPB dat de tijdelijke werkloosheid het niveau van vóór de coronacrisis zal benaderen, maar nog enkele jaren iets hoger zal blijven; dat gewone loopbaanonderbrekingen en tijdskredieten zullen blijven dalen; dat thematisch verlof langzaam zal blijven groeien; en dat de IGU en de activeringsuitkeringen op steeds minder werknemers betrekking zullen hebben. Dat alles natuurlijk onder voorbehoud van een ongewijzigd beleid.

4.2

Vooruitzichten in de evolutie van de sociale uitgaven van de RVA per gewest en geslacht

Het is de opdracht van het Federaal Planbureau om de vooruitzichten vermeld in hoofdstuk 4.1 op te stellen. We gaan dus niet de oefening van een globale prospectieve analyse herhalen, die ons tot min of meer dezelfde conclusies zou leiden. We kunnen echter wel kijken naar de trends per gewest en per geslacht die we in de loop van het onderzoek hebben waargenomen, en zien of het waarschijnlijk is dat die trends zich in de nabije toekomst zullen voortzetten.

4.2.1

Vooruitzichten in de evolutie per gewest

In de vele grafieken in hoofdstuk 3 lieten de trendlijnen in sommige gevallen onverwachte algemene richtingen zien. We kunnen ons echter niet enkel baseren op deze vereenvoudigde weergave van twintig jaar fluctuaties om te voorspellen hoe de sociale uitgaven de komende jaren zullen evolueren. Bovendien heeft de coronacrisis in sommige stelsels de trends volledig omgegooid. Er zijn echter veel indicatoren die het mogelijk maken om in te schatten hoe de uitkeringen van morgen zullen worden (her)verdeeld en wat de grootste uitdagingen zullen zijn. Aangezien het ernaar uitziet dat 2023 in de voetsporen zal treden van de periode vóór de coronacrisis, zouden de verschillende werkloosheidssegmenten de trend die ze hebben ingezet kunnen aanhouden, tenzij er een nieuwe crisis uitbreekt (zoals we weten blijft de internationale context onstabiel). Er zijn echter enkele nuances die nadere analyse verdienen.

De **volledige werkloosheid van werkzoekenden (UVW-WZ)** kan in principe niet blijven dalen aan het tempo van 2021-2022. Het herstel op de arbeidsmarkt heeft het mogelijk gemaakt om de nieuwe werklozen weer aan het werk te krijgen in de drie gewesten, degenen die rechtstreeks door

de crisis waren getroffen en van wie sommigen al langdurig werkloos waren geworden. Zodra de situatie zich heeft hersteld, is een van de bepalende factoren voor de dynamiek van het toekomstige percentage UVW-WZ' het aandeel langdurig werklozen (2 jaar of langer) daarvan. Zoals uitgelegd in het recente artikel over de evolutie van de werkloosheidsduur op lange termijn (Nuyts, 2023), zijn werklozen van korte duur veel gevoeliger voor de gevolgen van de crisis dan langdurig werklozen, wat volkomen logisch is: velen van de eerste groep raken werkloos als gevolg van een uitzonderlijke situatie en zijn eerder geneigd om weer aan het werk te gaan zodra de economische situatie verbetert; de tweede groep is vaak werkloos om meer structurele redenen en hun terugkeer naar werk hangt af van andere factoren dan een gunstige arbeidsmarkt. Grafiek 4.2.1 kan dan worden gebruikt als basis voor voorzichtige voorspellingen.

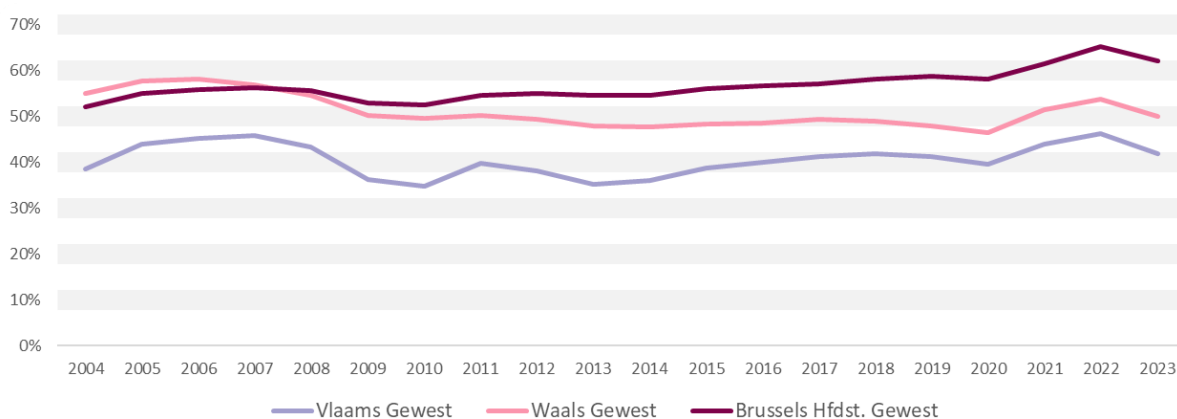
In tegenstelling tot wat werd voorgesteld in het artikel hierboven, hebben we in deze grafiek alleen rekening gehouden met de UVW-WZ'. Als we eerst naar de algemene evolutie kijken, zien we regionale trends ontstaan: het Vlaamse Gewest heeft een historisch lager percentage langdurige werkloosheid dan de andere twee gewesten, maar het neemt toe en zal 41,7% van de UVW-WZ' vertegenwoordigen in 2023. Het Waalse Gewest daarentegen vertrekt van een relatief hoog percentage van 55,0% in 2004, dat gedaald is tot 50,0% in 2023. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zag een groot aantal werklozen van korte en middellange duur afglijden naar langdurige werkloosheid en heeft nu een percentage van 62,0%.

Die cijfers en hun trends zijn belangrijk omdat ze laten zien hoeveel speelruimte elk gewest heeft om effectief en snel iets te doen aan zijn werkloosheidscijfers. Simplistisch gezien zouden we kunnen zeggen dat hoe groter het aandeel werklozen van korte duur, hoe effectiever de doorstroming naar werk waarschijnlijk is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de werkloosheidsgraad in het Vlaamse Gewest in 2023 duidelijk zal blijven dalen (zie grafiek 3.2.1), terwijl de andere twee gewesten de neiging hebben om zich te stabiliseren.

Dat zal op de lange termijn niet genoeg zijn. Langdurige werkloosheid moet ook worden aangepakt, en hier heeft het Waalse Gewest de beste indicatoren, aangezien zijn percentage langdurig werklozen het enige is dat de afgelopen jaren is gedaald. De daling van de langdurige werkloosheid kan het gevolg zijn van een plotselinge, grote instroom van nieuwe werklozen in geval van een crisis. Dat zien we in 2009-2010 in het Vlaamse Gewest en in 2020 in de drie gewesten. Dat is geen daling in de strikte zin van het woord, maar een herstel van het evenwicht in verband met de grote instroom. De evolutie van de langdurige werkloosheid in het Waalse Gewest die we hieronder zien, is gunstig omdat ze niet in dat patroon past, maar gepaard gaat met een algemene daling van de werkloosheid. Die Waalse vooruitgang op het complexe gebied van langdurige werkloosheid heeft waarschijnlijk verschillende oorzaken. Een daarvan zou kunnen zijn dat er systematischer gebruik wordt gemaakt van vrijstellingen voor opleiding en studie en de nog bestaande activeringsmaatregelen. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van zijn kant zal meer investeringen nodig hebben om de zeer hoge structurele werkloosheid in het gewest terug te dringen.

Verhouding langdurig werklozen (2 jaar of langer) bij de UVW-WZ van 2004 tot 2023

Gra. 4.2.I



Voor de komende boekjaren en bij ongewijzigd beleid leiden de bovenstaande vaststellingen tot voorzichtige vooruitzichten over de evolutie van de volledige werkloosheid (UVW-WZ): een effectieve, maar langzamere daling in het Vlaamse Gewest, een stabiel cijfer in het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Geleidelijk aan zou het Waalse Gewest, door verder te werken aan de langdurige werkloosheid en volgens de evolutie van zijn arbeidsmarkt, zijn globale werkloosheidsgraad sneller kunnen zien dalen dan die van de andere gewesten.

Het stelsel voor **niet-werkzoekende volledig werklozen (UVW-NWZ')** zal niet verdwijnen, maar maakt al een verwaarloosbaar deel uit van de totale sociale uitgaven van de RVA. Dat cijfer zal waarschijnlijk nog verder dalen tot het alleen nog bestaat uit werklozen die vrijgesteld zijn om sociale of familiale redenen, die verhoudingsgewijs talrijker zijn in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Tijdelijke werkloosheid bestaat om het hoofd te bieden aan onverwachte omstandigheden. Het is daarom onmogelijk om met enige zekerheid de evolutie ervan te voorspellen. Als er zich echter geen ernstige gebeurtenissen voordoen, zouden de cijfers voor 2024 en 2025 verder moeten dalen. In alle drie de gewesten zal de tijdelijke werkloosheid in 2023 nog steeds ongeveer 20% hoger liggen dan in 2018-2019. Na de economische crisis van 2009-2010 werd de tijdelijke werkloosheid pas in 2014 weer 'normaal'; die trage evolutie in het proces was ook zichtbaar in de nasleep van de multifactoriële coronacrisis/overstromingen/Oekraïne, zoals het Planbureau veronderstelt.

De evolutie van **onderbrekingsuitkeringen** hangt meer af van de reglementering dan van de conjunctuur. Door een diepgaand onderzoek van de verschillende stelsels en motieven voor onderbreking per gewest, met betrekking tot criteria zoals het geslacht of de leeftijd van de aanvragers, zullen we de trends van de komende jaren kunnen identificeren. Het Vlaamse Gewest, dat goed is voor 69% van de werknemers met gedeeltelijke of volledige loopbaanonderbreking in 2023, heeft de oudste bevolking. Die zou geleidelijk moeten afnemen ten voordele van een jongere bevolking

die ouderschapsverlof opneemt. Over het algemeen zouden de kosten per persoon dus moeten dalen in het Vlaamse Gewest. Het Waalse Gewest maakt meer gebruik van de verschillende soorten onderbrekingen en de bevolking is er gemiddeld oud: de verhouding tussen de verschillende categorieën zou moeten evolueren, maar waarschijnlijk niet het algemene gemiddelde. Voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is het percentage loopbaanonderbrekingen nog steeds erg laag. Het zou kunnen stijgen onder impuls van het thematisch ouderschapsverlof, dat nu al betrekking heeft op 46% van de begunstigden met loopbaanonderbreking in dat gewest (tegenover 39% in de andere gewesten).

Sinds het begin van de coronacrisis is het aantal **vrijstellingen** voor beroepsopleiding of hervatting van studies in alle drie de gewesten gedaald. Hoewel de situatie voor opleidingen op het hoogtepunt van de coronacrisis sowieso gecompliceerd was, is het opvallend om te zien dat de vrijstellingscijfers in 2022 en 2023 zijn blijven dalen. Alleen het Waalse Gewest, de belangrijkste gebruiker van dat stelsel, is opnieuw beginnen te stijgen. Elke gewestinstelling heeft het recht om jaarlijks vrijstellingsdagen toe te kennen tot een maximum van 12% van het aantal dagen volledige werkloosheid van het gewest. In 2023 bereikte geen van de drie gewesten 6%. Talrijke artikelen en studies, waaronder een van de RVA (Votquenne, 2023), hebben de positieve impact van de meeste van die stelsels aangetoond, in het bijzonder op de herinschakeling van langdurig werklozen. Het lijkt dus wenselijk dat de cijfers stijgen in alle gewesten, ook in het Vlaamse Gewest, in het bijzonder voor opleidingen voor knelpuntberoepen, ook al gaat het Planbureau zelf uit van een status quo. Die hernieuwde belangstelling kan alleen worden gestimuleerd door de gewestinstellingen.

Het aantal begunstigden van **de inkomensgarantie-uitkering voor deeltijdse werknemers** zou moeten blijven dalen, zoals het consistent heeft gedaan sinds 2014 door de laatste aanscherping van de toegangsvoorwaarden. Het onderliggende risico is dat deeltijds werken, dat in sommige sectoren absoluut noodzakelijk is, minder aantrekkelijk wordt. Voor sommige van de beroepen in

kwestie, met name in de horeca, is er echter al een tekort.

Tot slot dalen **de activeringsuitkeringen** voor werknemers ook van jaar tot jaar naarmate de regionale reglementering wordt aangepast. In 2010-2011 hebben die stelsels de werkgelegenheid helpen stimuleren. De huidige arbeidsmarkt is zeer open, met een historisch hoog cijfer vacatures (4,72% en 4,38% in^{Q3} en^{Q4} van 2023) (Statbel, 2024). De situatie is dus heel anders dan aan het einde van de bankencrisis en activeringsuitkeringen zijn niet per se nog zo relevant als ze waren. In ieder geval voorspelt het Planbureau dat ze zullen blijven dalen of stabiel zullen blijven, afhankelijk van de stelsels. Volgens onze indicatoren zou die daling voor alle gewesten zijn.

Voor alle segmenten moet rekening worden gehouden met toekomstige indexeringen.

4.2.2

Vooruitzichten in de evolutie per geslacht

Ondanks inspanningen op alle niveaus om de stereotypen te doorbreken op de arbeidsmarkt, om jobs die bekendstaan als mannenberoepen open te stellen voor vrouwen en omgekeerd, blijven sommige sectoren diep gendergebonden. Vaak spelen een fysieke moeilijkheidsgraad of meer fundamentele kenmerken (zoals vrouwen die zoeken naar veiligheid vs. Mannen die op zoek gaan naar risico's) een rol die totale gelijkwaardigheid op alle gebieden verhinderen (CAIRN.info, 2014). Dat geldt vooral voor de secundaire sector. Dat is de afgelopen decennia geëvolueerd: in het verleden was het resoluut gemengd vanwege beroepen in de context van de industrie, maar nu gaat het vooral om een vrij zware industrie met een zeer groot aantal mannelijke werknemers die vrij gevoelig is voor economische schommelingen. Door die 'taakverdeling' wordt de werkloosheid, in al haar vormen, gedomineerd door mannen en dat zal allicht nog wel even zo blijven.

In die configuratie was de coronacrisis een uitzondering omdat die hard heeft toegeslagen in sectoren die gewoonlijk gespaard blijven: de non-profitsector, waar vrouwen in de meerderheid waren. Uiteindelijk had de coronasituatie echter slechts een beperkte tijd een invloed op de cijfers tijdelijke werkloosheid.

Gezien die feitelijke situatie is de kans groter dat de prognoses over de verdeling van de werkloosheid tussen vrouwen en mannen accuraat blijken. In de categorie **werkzoekende volledig werklozen** worden mannen, vooral arbeiders uit de secundaire sector, momenteel dus benadeeld door het onstabiele klimaat dat blijft heersen rond internationale conflicten. Als het vertrouwen en de mobiliteit van goederen en diensten niet worden hersteld, kan de ongelijkheid, die de afgelopen vijf jaar schommelde rond 12% verschil tussen vrouwen (44%) en mannen (56%), nog verder toeneemen.

Zoals hierboven vermeld, zou het statuut van **niet-werkzoekende werkloze**, ook al verdwijnt het niet, slechts over een zeer kleine populatie moeten gaan. De eindeloopbaanstelsels, die vooral mannen betreffen, verdwijnen stilaan, terwijl de andere stelsels, voor vrijwillig deeltijdse werknemers en mantelzorgers, gehandhaafd kunnen blijven en een paar duizend uitkeringsgerechtigden tellen. Aangezien die laatste twee stelsels voornamelijk betrekking hebben op vrouwen, zou het profiel van de kleine populatie UVW-NWZ's (momenteel 38,5% vrouwen voor 61,5% mannen) de komende jaren kunnen omkeren.

Tenzij er een nieuwe crisis komt die opnieuw de non-profitsector zou treffen zoals het onderwijs of de overheidsadministraties, zullen vrouwen een grote minderheid blijven vormen in de **tijdelijke werkloosheid**. In 2023 is de verhouding 24,8% vrouwen op 75,2% mannen. Dat zal alleen in de ene of andere richting veranderen als er een verandering komt in het profiel van de ondernemingen die deze regeling gebruiken.

Onderbrekingsuitkeringen zijn een interessant luik op het vlak van de verdeling van mannen/vrouwen en de evolutie ervan. In 2023 zal bijna 40% van de begunstigden een man zijn, tegenover 27% in 2004. Hoewel de hervormingen de toegang tot de loopbaanonderbrekingsstelsels geleidelijk hebben beperkt door ze meer te richten op sociaal en familiaal welzijn, voornamelijk via ouderschapsverlof, is het aandeel van vrouwen in die stelsels blijven dalen. Als het beleid ongewijzigd blijft, zal die trend zich de komende jaren waarschijnlijk voortzetten.

In de secundaire stelsels van sociale uitgaven van de RVA - vrijstellingen, inkomensgarantie-uitkering voor deeltijdse werknemers (IGU) en activeringsmaatregelen – zijn vrouwen over het algemeen goed vertegenwoordigd, maar in elk van die dalende segmenten is hun populatie sneller afgenomen dan die van mannen. Wat gaat er de komende jaren gebeuren?

Wat **vrijstellingen** betreft, zal dat afhangen van het opleidingsaanbod en de stelsels die zijn voorzien om de toegang tot die opleidingen te vergemakkelijken. We weten dat het om veel vrouwen met gezinnen gaat, voor wie inschrijven voor een

voltijdse opleiding een groot potentieel probleem is. Toch zouden de cijfers min of meer in evenwicht moeten blijven.

Momenteel is 73,7% van de begunstigden van de **IGU** vrouw: dat is 5% minder dan tien jaar geleden, en ook 5% minder dan het percentage vrouwen dat deeltijds werkt. Ook ontvangen vrouwen voor dezelfde werktijd gemiddeld minder uitkeringen. Dat onevenwicht is niet zo onschuldig en is sinds de hervorming van 2015 geleidelijk toegenomen. Zonder een grondige herziening van de werkwijze zal de IGU niet alleen begunstigden blijven verliezen, maar ook verhoudingsgewijs een groter aantal vrouwen mislopen.

Ten slotte gaan de **activeringsmaatregelen**, die steeds zeldzamer worden, sinds 2011 meer mannen aan dan vrouwen. Aangezien ze vaak geassocieerd worden met betrekkingen als arbeider in de secundaire sector, zou de verhouding van vrouwen/mannen in die stelsels gelijk blijven of zelfs verder evolueren in het voordeel van de mannen.

4.2.3

De Europese uitdagingen

In de vijfjarenvooruitzichten van het Federaal Planbureau schat het dat de werkgelegenheidsgraad bij ongewijzigd beleid 74,3% zal bedragen in 2029 (Federaal Planbureau, 2024). Om de doelstelling 2030 van 80% jobs te behalen, zou het land volgens Statbel 550.000 extra werknemers moeten vinden (Statbel, 2024). Met de historisch lage aantallen, ongeacht de maatregelen die worden genomen, zien we al snel dat werklozen slechts een zeer klein deel van dat tekort kunnen opvangen. Daarnaast worden twee feiten vaak vergeten of genegeerd. Ten eerste, zoals Muriel Dejemeppe, onderzoekster aan de UCLouvain, aangeeft, is de toegang tot werkloosheidsuitkeringen in België voorwaardelijk voordat ze onbeperkt zijn: werkzoekende werklozen moeten bewijzen dat ze actief op zoek zijn naar werk, anders lopen ze het risico hun recht op uitkeringen te verliezen (Dejemeppe, 2023). In theorie zijn er dus geen inactieve UVW-WZ'. Dat brengt ons bij het tweede feit: Europa beschouwt de werkzoekende volledig

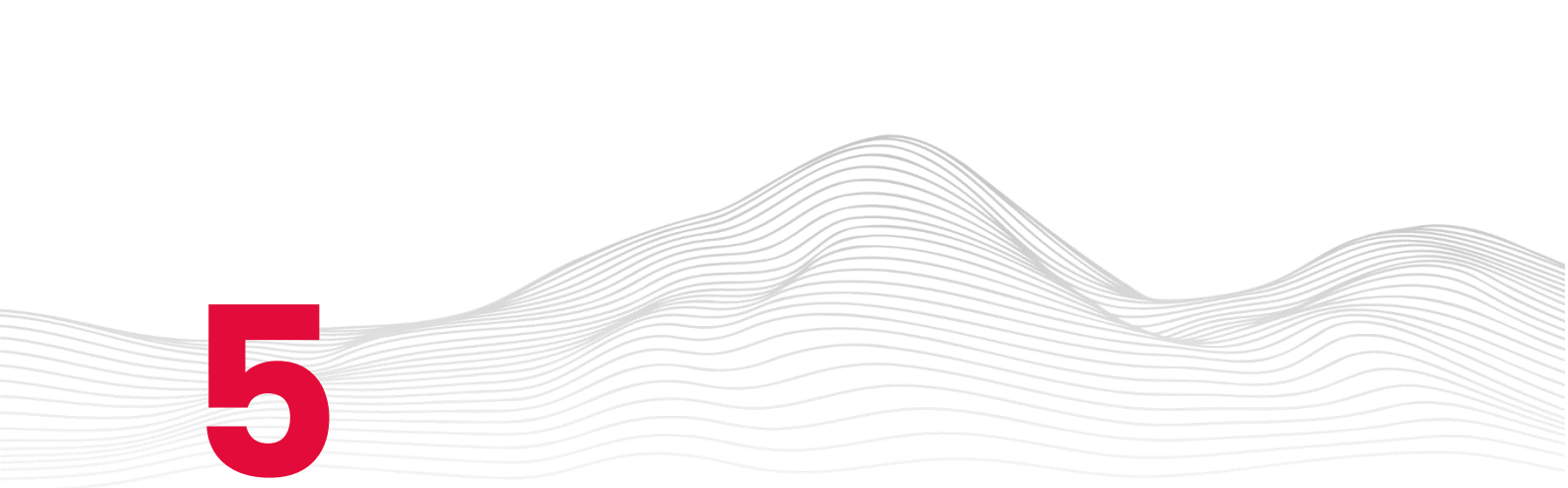
werklozen niet als een deel van de inactieve bevolking. Een groot aantal werklozen weer aan het werk helpen, zou dus slechts een deel van het probleem oplossen dat de Commissie aankaart. Daarom voeren de federale regering en de gewesten sinds 2022 een heractiveringsbeleid van mensen die nog niet eerder werk hebben gezocht: in tegenstelling tot de werklozen zou die nieuwe arbeidsbevolking ook kunnen bijdragen aan het verminderen van de hoge inactiviteitsgraad van het land. Verschillende studies tonen echter aan hoe ambitieus en ingewikkeld die onderneming is (Vansteenkiste, 2022). Bovendien zou het initiatief op lange termijn het aantal werklozen kunnen doen toenemen, aangezien die personen, die voorheen geen uitkeringen ontvingen, geleidelijk weer recht zouden krijgen op werkloosheidsuitkeringen in overeenstemming met hun loopbaanpad.

Langdurige werkloosheid, die vaker als dusdanig wordt beschouwd na twee jaar, was de afgelopen maanden een veelbesproken onderwerp. Ter herinnering: in 2023 vertegenwoordigt dat 42% van de UVW-WZ' in het Vlaamse Gewest, 50% in het Waalse Gewest en 60% in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Dat is de zogenaamde structurele werkloosheid. Er is al veel werk verzet met de drastische vermindering van het aantal UVW-NWZ', voor het merendeel oudere werklozen uit de verschillende stelsels van brugpensioen. Voor de UVW-WZ is het probleem duidelijk veel complexer, omdat alle betrokkenen wel degelijk werkzoekenden zijn. Het feit dat zo'n klein deel van hen erin slaagt een job te vinden, bewijst hoe moeilijk het is om de arbeidsmarkt, die steeds meer op zoek is naar nieuwe specifieke vaardigheden, af te stemmen op die werkzoekenden, van wie de meesten laaggeschoold zijn en structurele belemmeringen ondervinden, zoals de negatieve vooroordelen waarmee ze worden geconfronteerd bij potentiële werkgevers (Dejemeppe, 2023). Langdurige werkloosheid afschaffen door die realiteit te negeren, komt er eigenlijk op neer dat het probleem verschuift naar de lokale overheden via de OCMW's en loopt het risico de inac-

tiviteitscijfers in België op te blazen, een verschuivingseffect dat al is opgetreden met de beperking in de tijd van de inschakelingsuitkeringen (RVA, 2017). De enige rendabele uitweg uit de werkloosheid (voor iedereen) is werken.

Daarvoor bestaat geen mirakeloplossing, maar een van de sleutels ligt bij beroepsopleiding. Zoals blijkt uit grafiek 4.2.I, slaagde het Waalse Gewest erin de langdurige werkloosheid te verminderen met 5% ten opzichte van 2004. Dat lijkt misschien niet veel, maar het is niettemin het enige gewest met een positieve balans in dat segment. Hoewel niet strikt is vastgesteld dat er een verband bestaat tussen beide feiten, zien we dat het Waalse Gewest verhoudingsgewijs het meest gebruik maakt van vrijstellingen voor opleidingen en activeringsuitkeringen. De studie van 2023 over vrijstellingen toonde met name aan dat het stelsel van alternerende opleidingen, dat vooral in het Waalse Gewest wordt gebruikt, zeer goede resultaten opleverde voor langdurig werklozen (Votquenne, 2023)).

Dezelfde opleidingen zijn praktisch de enige die het derde hierboven vermelde probleem, namelijk het aantal openstaande vacatures, gedeeltelijk kunnen oplossen. Elk jaar wordt de lijst van knelpuntberoepen langer en voor sommige sectoren bereikt dat fenomeen wereldwijde proporties (bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en de ICT-sector). Het gebrek aan kwalificaties is zeker niet de enige oorzaak van een tekort, maar wel de belangrijkste (FOREM, 2022). Het vrijstellingsstelsel dat de RVA heeft opgezet en dat nu door de gewestinstellingen wordt beheerd, lijkt onvoldoende te worden benut ten opzichte van de grote uitdagingen die komen kijken bij het afstemmen van de arbeidsmarkt op de werklozen. Bijscholing voor volwassenen, al dan niet aan het werk, is een ander punt waarvoor België achterloopt: tegelijk met de bovenstaande doelstellingen wordt van het land verwacht dat tegen 2030 elk jaar 60% van de volwassenen een opleiding volgt. In die context is het feit dat het aantal vrijstellingen sinds 2020 is gedaald in plaats van gestegen, enigszins zorgwekkend.



5

CONCLUSIE

In de inleiding hebben we het begrip ‘werkloosheid’ en de verschillende definities ervan aangehaald. **Door die meerdere betekenissen is het nu mogelijk om te stellen dat het werkloosheidspercentage zowel historisch laag is als blijft stijgen en dat die stelling in beide gevallen opgaat. Alles hangt af van wat we met ‘werkloosheid’ bedoelen.**

Aan het einde van deze studie, kunnen we in de eerste plaats de balans opmaken van alle betekenissen van het woord ‘werkloosheid’ die in ons sociaaleconomisch stelsel worden gebruikt.

Op schaal van de RVA wordt werkloosheid in de striktste zin van het woord beschouwd: een werkloze is iemand zonder werk die werkloosheidsuitkeringen ontvangt. Daaronder vallen de volledig werklozen, de UVW-WZ en een geringer aantal UVW-NWZ. Ze zijn met minder dan 300.000 per maand en vertegenwoordigen een jaarlijkse kost van 570 EUR¹² per burger op arbeidsleeftijd, of zo'n 2,7% van de uitgaven van de sociale zekerheid.

Qua financiën van de Sociale Zekerheid, verstaan we onder het begrip 'werkloosheid' alle categorieën uitkeringsgerechtigden van de RVA met inbegrip van meer dan 20% van de werkenden en met inbegrip van de werkingskosten van de instelling. Ondanks het voormelde pakket was de werkloosheid in 2022 slechts goed voor 5,2% van de sociale uitgaven van het land.

Via de enquête naar de arbeidskrachten, komt Statbel – waarvan Eurostat de gegevens overneemt – uit op een werkloosheidsgraad in strikte zin van 5,6% van de actieve bevolking van 15-65 jaar (gegevens van het 4de kwartaal 2023). Dankzij die cijfers van de zogenaamde geharmoniseerde werkloosheid kan er een vergelijking worden gemaakt op Europees vlak, waarin België in het gemiddelde zit.

¹² Som van de cijfers UVW-WZ en UVW-NWZ zoals weergegeven op de grafiek 3.1.II van deze studie en de berekening RVA voor het deel van de uitgaven van de sociale zekerheid.

De laatste aanduiding van de werkloosheid is ook de delicaatste: hier gaat het om werkloosheid in ruime zin of om 'administratieve werkloosheid' die het Planbureau met name gebruikt en waarin, zoals we in hoofdstuk 4.1 hebben gezien, alle werkzoekenden zitten waarvan in 2022 39,6% geen uitkeringen kreeg van de RVA¹³. Die werkloosheid stijgt inderdaad, maar is onder andere het resultaat van een strategie met het oog op de vermindering van de hoge inactiviteitsgraad in België. Hoewel die werkloosheidsgraad een grote bezorgdheid kan zijn in de verdeling van de arbeidskrachten, heeft die niets te maken met de populatie werklozen die de RVA onder zijn hoede neemt.

Wat hebben we nu geleerd over de evolutie van de sociale uitgaven van de RVA per gewest en per geslacht na die betekenisverduidelijking?

Dankzij de analyse van de gegevens op twintig jaar werden er eerder ongekende aspecten aan het licht gebracht van de evolutie van de uitkeringen op gewestelijk vlak die helpen om de clichés te ontcrachten over de tegengestelde dynamieken van werkloosheid tussen het Vlaamse Gewest, waar de werkloosheid snel zou dalen, en de twee andere gewesten, waar die zou blijven stijgen.

Uit geschiedkundig oogpunt heeft het Waalse Gewest een snelle aangroei gekend van de graad van volledige werkloosheid vanaf het midden van de jaren '90 (RVA, 2021), waardoor die bestendig boven het Vlaamse Gewest bleef staan in de zin van het aantal werklozen. In 2004, aan het begin van onze referentieperiode, was een deel van die discrepantie altijd erg aanzienlijk. Toch **heeft het Waalse Gewest op twintig jaar een grotere uitstroom van werklozen dan het Vlaamse Gewest en die vaststelling is ook van toepassing op de langdurig werklozen** (zoals we hebben gezien op de grafiek 4.2.1). Ten slotte is het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het enige gewest dat moeilijkheden met zijn graad van UVW-WZ ondervindt.

Dat gewest is het enige dat ten opzichte van 2004 zijn uitgaven zag stijgen, maar ook daar daalt het aantal werklozen sinds 2016.

Zoals we hebben gezien, weegt het statuut van UVW-NWZ niet meer door dan 170 miljoen EUR per jaar, terwijl dat nog in 2004 2,5 miljard EUR bedroeg. Die bijna verdwijning is veelzeggend, want het gaat om een stelsel waarin de uitkeringsgerechtigden steevast als inactief worden beschouwd in de Europese statistieken. Aan de kant van de RVA is de resorptie van de inactiviteitsgraad al verworven: er kunnen op dat gebied geen substantiële besparingen meer worden gedaan.

De evolutie van de tijdelijke werkloosheid is interessant aangezien ze regionale standvastigheden lijkt te onthullen, tenminste in de manier waarop elk gewest de shock van de 'klassieke' economische crisissen doorstaat¹⁴. In de grote lijnen lijkt het erop dat het Vlaamse Gewest sneller en dieper wordt geraakt door een sociaaleconomische crisis dan de naburige gewesten, maar dat het ook het meest weerbare gewest is en dus snel een vorm van evenwicht terugvindt. Het Waalse Gewest ondervindt op zijn beurt een minder aanzienlijke shock, maar het lijkt erop dat het meer tijd nodig heeft om naar de normale situatie terug te keren. Wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, zit het over het algemeen in de marges van tijdelijke werkloosheid, aangezien het een specifiek profiel heeft. Juist de gezondheidscrisis bracht daar verandering in. Daarbovenop valt nog te bezien in welke mate die tijdelijke werkloosheid vervolgens terug afneemt door een terugkeer naar het werk of door jobverlies en een overgang naar volledige werkloosheid. Het is de moeite waard om het onderwerp diepgaander te onderzoeken.

¹³ Volgens de laatste schattingen zou dat cijfer stijgen tot 45,5% in 2024 (Federaal Planbureau, 2024).

¹⁴ De coronacrisis bleek zeer atypisch te zijn, onder andere door de verscheidenheid aan sectoren die erdoor werden getroffen. Toch zou een nieuwe gezondheidscrisis

waarschijnlijk gelijkenissen en verschillen aan het licht brengen.

Hoewel de toegang tot onderbrekingsuitkeringen beperkt is door de verplichting om het verlof te motiveren, is het aantal rechthebbenden sinds 2004 in alle drie de gewesten gestegen. Die gedeeltelijke of volledige verloven komen vaker voor in het Vlaamse Gewest en in ondergeschikte mate in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Het Waalse Gewest zit tussenbeide. Hoewel de algemene trend vooral verband houdt met de aanpassing van de regelgeving, lijkt het relatieve succes van de onderbrekingen in elk van de gewesten vrij nauw samen te hangen met de heersende economische gezondheid. Terwijl de werkloosheidsgraad in het Brusselse Gewest hoog is, stellen we tegelijkertijd vast dat de uitgaven voor loopbaanonderbreking er zeer beperkt zijn. Op de schaal van de beroepsbevolking is dat niet onbelangrijk: de volledige werkloosheid in Brussel is proportioneel 3,3 keer duurder dan de volledige werkloosheid in het Vlaamse Gewest, maar als die uitgaven worden gewogen tegen de kosten van loopbaanonderbreking aan beide kanten, daalt de ratio tot 2,4. Ook al zijn onderbrekingsuitkeringen bedoeld om de levenskwaliteit van alle werknemers die dat wensen te verbeteren, kan het voorgaande er ons aan herinneren dat ze tenslotte sociale uitgaven zijn en ze in 2023 meer dan 750 miljoen EUR vertegenwoordigen.

De andere RVA-stelsels zijn minder doorslaggevend op de schaal van de burger en ze neigen allemaal af te nemen, sommige in het kielzog van de 6de staatshervorming. Die ontwikkeling is niet per se wenselijk. Zo doet de aanzienlijke daling van het aantal vrijstellingen voor opleidingen en studies sinds het begin van de coronacrisis, vooral in het Vlaamse Gewest, afvragen in welke mate de betrokken opleidingen wel een bewezen effectieve hefboom zijn voor de terugkeer naar werk, ook voor langdurig werklozen, en een manier zijn om het tekort aan arbeidskrachten in knelpuntberoepen op te vangen (Votquenne, 2023). In 2023 kende alleen het Waalse Gewest een lichte stijging in het aantal toegekende vrijstellingen. Op de lange termijn kunnen die trends een invloed hebben op de regionale evolutie van de werkloosheidsgraad en de graad van vacante betrekkingen.

Wat het duidelijkst naar voren komt uit de analyse van de evolutie van de uitgaven van de RVA in functie van het geslacht, is dat werkloosheid in de strikte zin van het woord – in de drie belangrijkste stelsels (UVW-WZ, UVW-NWZ en tijdelijke werkloosheid) – nu veel meer mannen dan vrouwen betreft. Voor die drie stelsels samen bedraagt het verschil in 2023 meer dan 100.000 eenheden (263.877 mannen ten opzichte van 160.636 vrouwen).

In de andere stelsels, met name de thematische verloven, zijn over het algemeen vrouwen het talrijkst. Maar zelfs in die stelsels is het aandeel mannen de laatste tijd toegenomen. Als dat inderdaad een teken is van veranderende attitudes, mag het feit dat mannen ervoor kiezen om een volledig of gedeeltelijk verlof te nemen om voor een kind te zorgen dan wel een kleine betekenisvolle stap zijn, maar wellicht nog niet de verhoopte doorbraak in de lange strijd die vrouwen voeren voor de gelijkwaardigheid van hun rechten.

In termen van uitgaven worden vrouwen nog steeds minder goed betaald dan mannen: het verschil qua populatie is dus nog duidelijker aan de uitgavenkant: in 2023 kosten de mannelijke RVA-uitkeringsgerechtigden over alle stelsels heen per persoon op arbeidsleeftijd in België 105 EUR meer dan de vrouwelijke. De evolutie in individuele bedragen (zoals we die zien in grafiek 3.3.III) laat echter zien dat de situatie voor vrouwen is verbeterd. Gelijkheid is eenvoudigweg (nog) niet bereikt.

Wat is de plaats van de RVA-uitkeringsgerechtigden ten aanzien van de aan te pakken uitdagingen om in het bijzonder de Europese doelstellingen te halen?

Zoals we hebben gezien in hoofdstuk 4.2.3, **is de speelruimte binnen de populatie van de RVA-uitkeringsgerechtigden absoluut onvoldoende om een antwoord te kunnen bieden aan het behalen van het ambitieuze vooruitzicht van een arbeidsgraad van 80% tegen 2030.** Zelfs in de veronderstelling dat een groot deel van de werklozen door nieuwe maatregelen weer aan het werk zou kunnen worden geholpen, zou dat slechts een zeer gedeeltelijke oplossing zijn voor het tekort dat de Europese Commissie momenteel vaststelt.

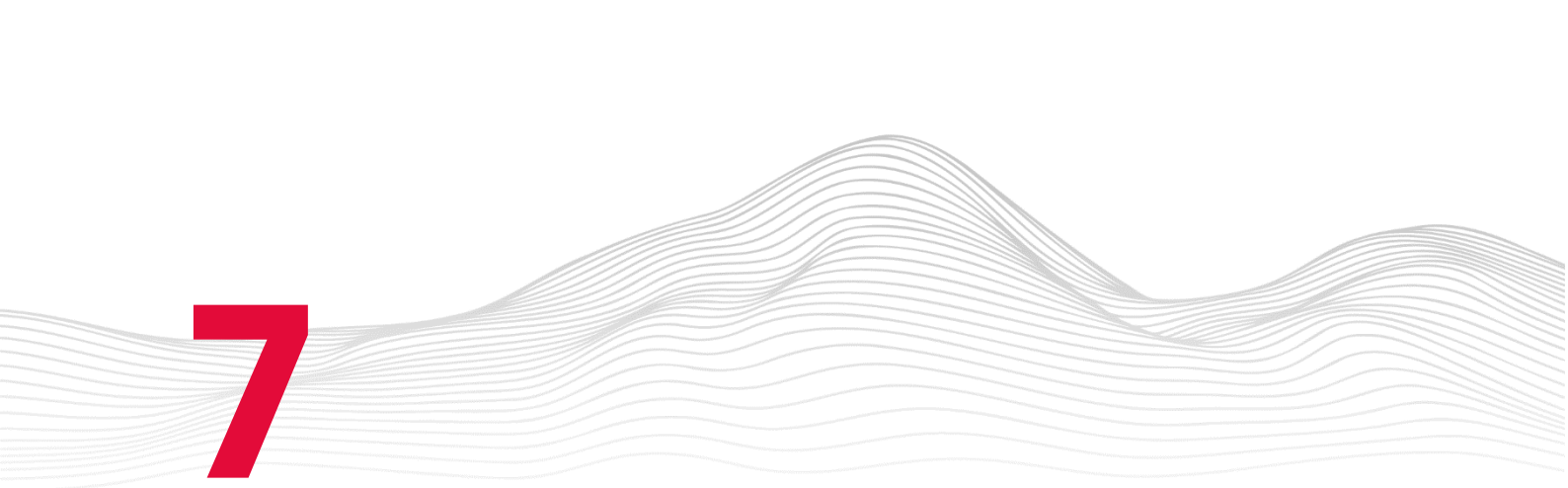
Voor de veelbesproken langdurige werkloosheid is het probleem uiterst complex. De toegang tot uitkeringen schrappen zonder een duurzame oplossing voor die complexiteit voor te stellen, zou neerkomen op een overdracht van uitgaven van het ene socialebeschermingsplan naar het andere. Een dergelijke verschuiving is al waargenomen toen de toegang tot inschakelingsuitkeringen in de tijd werd beperkt (RVA, 2017). De enige wenselijke uitstroom uit de (langdurige) werkloosheid is werken. En om die overgang te vergemakkelijken, zijn regelingen zoals vrijstellingen en de beroepsopleidingen of studies die ze dekken efficiënt, maar ze vereisen een grote investering. Die investering is echter des te meer de moeite waard omdat ze ook een antwoord kan bieden op de derde en zeer belangrijke uitdaging van België: de graad van openstaande betrekkingen verminderen door de meest relevante vaardigheden te verbeteren en, meer specifiek, door werkzoekenden dichter bij beroepen te brengen waar een tekort aan arbeidskrachten is.

6

REFERENTIES

1. CAIRN.info. (2014). Peut-on faire l'économie du genre ? *Regards croisés sur l'économie*, 2014/2(15). Opgehaald van <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2014-2.htm?contenu=sommaire>
2. Dejemeppe, M. (2023, juin 8). La limitation dans le temps des allocations de chômage fait-elle baisser le taux de chômage ? (G. Woelfle, Interviewer) Opgehaald van <https://www.rtbf.be/article/la-limitation-dans-le-temps-des-allocations-de-chomage-fait-elle-baisser-le-taux-de-chomage-11205748>
3. Eurostat. (2023). *Enquête sur les forces de travail*. Opgehaald van https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/main/data/database?node_code=employ
4. Federaal Planbureau. (2023). *Economische begroting - economische vooruitzichten 2023-2024 – september 2023*. Opgehaald van https://www.plan.be/publications/publication-2381-fr-budget_economique_previsions_economiques_2023_2024_septembre_2023
5. Federaal Planbureau. (2024). *Economische begroting 2024 – Economische vooruitzichten 2025-2029 van februari 2024*. Opgehaald van https://www.plan.be/publications/publication-2458-nl-economische_begroting_2024_economi
- sche_vooruitzichten_2025_2029_van_februari_2024
6. FOREM. (2022). *Difficultés et opportunités de recrutement, Métiers/fonctions critiques et en pénurie en Wallonie (hors métiers de l'enseignement)*. Charleroi. Opgehaald van <https://www.leforem.be/content/dam/leforem/fr/documents/chiffres-et-analyses/analyse-liste2023-fonctions-critiques.pdf>
7. NUYTS, N. (2022). *10 jaar versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkering : Evaluatie van de impact op de transitie naar werk en op de sociale uitgaven in de periode 2010-2020*. Bruxelles: RVA. Opgehaald van https://www.rva.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/0605bf368d3835a2cf33a00704ee58bc7eb07023/27-10-2022_evaluatiedegressiviteit_nl_def.pdf
8. Nuyts, N. (2023). *Spotlight - De langetermijnevolutie van de werkloosheidsduur voor de periode 1945-2022*. RVA, Brussel. Opgehaald van https://www.rva.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/9bc768ea3feddc1deb2dafdea7e8a92ec29f0abc/25-05-2023_spotlight_werkloosheidsduur_nl.pdf

-
9. Planbureau, F. (sd). *Federaal Plan bureau - de instelling*. Opgehaald van <https://www.plan.be/aboutus/institution.php?lang=nl>
 10. RVA. (2013). *Ouderschapsverlof - Evolutie van de verhouding mannen/vrouwen van 2002 tot 2012*. Brussel. Opgehaald van <https://www.rva.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/eb410c2347271819b4eb26cf42f73b06ee64b2a1/nl.pdf>
 11. RVA. (2013-2023). *De RVA in... Indicatoren van de arbeidsmarkt en evolutie van de uitkeringen*. Brussel.
 12. RVA. (2017). *Impact van de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen*. Brussel. Opgehaald van https://www.rva.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/12e613fa8cda839112958ac7b3c8f0cd9d2d5970/20170615_etude_impact_limitation_alloc_insert_nl.pdf
 13. RVA. (2017). *Impact van de beperking van het recht op inschakelingsuitkeringen*. Brussel. Opgehaald van https://www.onem.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/e07d627275d092d9afdf8a82d845de017ab2a7cd/20170615_etude_impact_limitation_alloc_insert_fr.pdf
 14. RVA. (2019). *Spotlight - Tijdscrediet en loopbaanonderbreking: evolutie volgens geslacht*. Brussel. Opgehaald van https://www.rva.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/f2158fa64f9cc388e59fc6fdcd11d5eb9fea723f/2019-12-19_spotlight_nl_1.pdf
 15. RVA. (2021). *Langetermijnevolutie van de RVA-uitkeringen: 100 jaar data - 1921-2020*. Bruxelles. Opgehaald van https://www.rva.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/3ee8f63da2f4b273c7835fcb8a045320399667fe/20211013_historischereeksen-bis_nl.pdf
 16. RVA. (2021). *Langetermijnevolutie van de RVA-uitkeringen: 100 jaar data - 1921-2020*. Brussel. Opgehaald van https://www.onem.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/8e8c02a7e1229a3fafc4eaf3d57ebd206095bb88/20211013_historischereeksen-bis_fr.pdf
 17. Statbel. (2024). *Daling van het aantal vacatures in loondienst*. Opgehaald van <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/arbeidsmarkt/vacatures-op-de-arbeidsmarkt>
 18. Vansteenkiste, d. S. (2022). *De Vlaamse arbeidsmarkt richting 2030: meer mensen aan het werk ?! werkgelegenheidsconferentie 19 april 2022*. Opgehaald van https://www.steunpuntwerk.be/files/presentatie_werkgelegenheidsconferentie_19april2022_SarahVansteenkiste_ztlpvw.pdf
 19. VOTQUENNE, S. (2023). *30 jaar IGU (inkomensgarantie-uitkering) - Analyse, balans en vooruitzichten*. Brussel: RVA. Opgehaald van https://www.rva.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/afbb0e657b9854d33fa25f8b2715e5fe6b6fb972/etude_agr_nl.pdf
 20. Votquenne, S. (2023). *De vrijstellingen voor het bevorderen van de tewerkstellingskansen - Analyse en perspectieven*. Brussel: RVA. Opgehaald van https://www.rva.be/file/cc73d96153bbd5448a56f19d925d05b1379c7f21/860ca0bfc881bfaa85fb254a2006e824c157c090/2023_12_07_studie_vrijstellingen.pdf



7

LIJST VAN GRAFIEKEN

1	Inleiding	5
1.1	Woord vooraf	5
1.2	De classificatie van de uitkeringen	6
2	De sociale uitgaven van de RVA in het Belgische landschap	9
	Aandeel van de verschillende luiken van de uitgaven voor sociale bescherming in België van 2019 tot 2022 Gra. 1.2.I	10
	Evolutie in het aantal personen in de grootste luiken van de sociale bescherming in vergelijking met het referentiejaar 2004 Gra. 1.2.II.....	11
	De sociale uitgaven van het land in 2022 per Belg van 15 tot 64 jaar Gra. 1.2.III....	12
3	De verdeling van de sociale uitgaven van de RVA van 2004 tot 2023	13
3.1	Algemene evolutie	13
	Evolutie van het gemiddelde aantal fysieke eenheden per uitkeringsgroep van 2004 tot 2023 Gra. 3.1.I.....	13
	Jaarlijkse sociale uitgaven van de RVA per Belgische burger op arbeidsleeftijd van 2004 tot 2023 Gra. 3.1.II	15
3.2	De evolutie per gewest	16
	Evolutie van het aantal UVW-WZ ten opzichte van het referentiejaar 2004 in elk gewest Gra. 3.2.I.....	18
	Evolutie van de jaarlijkse uitgaven voor de UVW-WZ ten opzichte van 2004 in elk gewest Gra. 3.2.II.....	18
	Evolutie van het jaarlijkse bedrag / fysieke eenheid UVW-WZ ten opzichte van 2004 in elk gewest Gra. 3.2.III	18

Evolutie van het aandeel UVW-WZ per Belgische burger op arbeidsleeftijd ten opzichte van 2004 in elk gewest Gra. 3.2.IV	18
Subsegmenten van de UVW-WZ per gewest in 2023 Gra. 3.2.V	20
Evolutie van het aantal UVW-NWZ vergeleken met het referentiejaar 2004 in elk gewest Gra. 3.2.VI.....	21
Evolutie van de jaarlijkse uitgaven voor de UVW-NWZ vergeleken met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.VII.....	21
Evolutie van het jaarlijkse bedrag per fysieke eenheid UVW-NWZ vergeleken met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.VIII	22
Evolutie van de belasting van de UVW-NWZ per Belgische burger op arbeidsleeftijd ten opzichte van 2004 in elk gewest Gra. 3.2.IX	22
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (fysieke eenheden) vergeleken met het referentiejaar 2004 in elk gewest Gra. 3.2.X.....	24
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (totale uitgaven) vergeleken met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XI.....	24
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (Bedrag / fysieke eenheid) vergeleken met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XII	24
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (belasting per Belgische burger op arbeidsleeftijd) ten opzichte van 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XIII	24
Evolutie van de onderbrekingsuitkeringen (fysieke eenheden) in vergelijking met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XIV	26
Evolutie van de onderbrekingstoelagen (totale uitgaven) in vergelijking met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XV.....	26
Evolutie van de onderbrekingsuitkeringen (bedrag/fysieke eenheden) in vergelijking met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XVI.....	26
Evolutie in de kosten van onderbrekingsuitkeringen per Belgische burger op arbeidsleeftijd ten opzichte van 2004 Gra. 3.2.XVII.....	26
Evolutie van de vrijstellingen (fysieke eenheden) in vergelijking met het referentiejaar 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XVIII	28
Evolutie van de kosten voor de vrijstellingen per Belgische burger op arbeidsleeftijd in vergelijking met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XIX.....	28
Evolutie van de IGU (fysieke eenheden) in vergelijking met het referentiejaar 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XX	29

Evolutie van de kosten van de IGU per Belgische burger op arbeidsleeftijd in vergelijking met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XXI.....	29
Evolutie van de activeringsuitkeringen (fysieke eenheden) in vergelijking met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XXII.....	31
Evolutie van de kosten van activeringsuitkeringen per Belgische burger op arbeidsleeftijd in vergelijking met 2004 in elk gewest Gra. 3.2.XXIII.....	31
Verdeling van de sociale uitgaven van de RVA per gewest en per Belgische burger op arbeidsleeftijd in 2004 Gra. 3.2.XXIV.....	32
Verdeling van de sociale uitgaven van de RVA per gewest en per Belgische burger op arbeidsleeftijd in 2023 Gra. 3.2.XXV.....	32
3.3 Evolutie per geslacht.....	33
Evolutie van het aantal UVW-WZ (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met het referentiejaar 2004 Gra. 3.3.I.....	35
Evolutie in de jaarlijkse uitgaven voor de UVW-WZ per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.II.....	35
Evolutie in het jaarlijks bedrag/fysieke eenheid UVW-WZ per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.III.....	35
Evolutie van de kosten voor de UVW-WZ per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.IV.....	35
Evolutie van het aantal UVW-NWZ (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met het referentiejaar 2004 Gra. 3.3.V.....	37
Evolutie van de jaarlijkse uitgaven voor de UVW-NWZ per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.VI.....	37
Evolutie van het jaarlijks bedrag/fysieke eenheid UVW-NWZ per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.VII.....	37
Evolutie van de kosten voor de UVW-NWZ per Belg op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.VIII.....	37
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met het referentiejaar 2004 Gra. 3.3.IX.....	39
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (totale uitgaven) per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.X.....	39
Evolutie van de tijdelijke werkloosheid (bedrag/fysieke eenheid) per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.XI.....	40
Evolutie van de kosten van tijdelijke werkloosheid per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.XII.....	40

Evolutie van de onderbrekingsuitkeringen (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.XIII	42
Evolutie van de onderbrekingstoelagen (totale uitgaven) per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.XIV	42
Evolutie van de onderbrekingsuitkeringen (bedrag/fysieke eenheid) per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.XV	42
Evolutie van de kosten voor onderbrekingsuitkeringen per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.XVI	42
Evolutie van de vrijstellingen (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met het referentiejaar 2004 Gra. 3.3.XVII	43
Evolutie in de kosten voor de vrijstellingen per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.XVIII	43
Evolutie in de IGU (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met het referentiejaar 2004 Gra. 3.3.XIX	45
Evolutie van de kosten voor IGU per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.XX	45
Evolutie van de activeringsuitkeringen (fysieke eenheden) per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.XXI	46
Evolutie van de kosten voor activeringsuitkeringen per Belgische burger op arbeidsleeftijd per geslacht in vergelijking met 2004 Gra. 3.3.XXII	46
Verdeling van de sociale uitgaven van de RVA per geslacht en per Belgische burger op arbeidsleeftijd in 2004 Gra. 3.3.XXIII	48
Verdeling van de sociale uitgaven van de RVA per geslacht en per Belgische burger op arbeidsleeftijd in 2023 Gra. 3.3.XXIV	48
3.4 Onder de Europese loop	49
Aantal RVA-uitkeringstrekkers (in fysieke eenheden) en jaarlijkse uitgaven per segment van de beroepsbevolking in 2004, Eurostat-categorieën Gra. 3.4.I	51
Aantal RVA-uitkeringstrekkers (in fysieke eenheden) en jaarlijkse uitgaven per segment van de beroepsbevolking in 2023, Eurostat-categorieën Gra. 3.4.II	51
4 Vooruitzichten qua evolutie	53
4.1 Vooruitzichten in de evolutie van de werkloosheid volgens het Federaal Planbureau	53
Evolutie 2022-2023 in de categorieën 'administratieve werkloosheid' (FPB-concept) Gra. 4.1.I	54
4.2 Vooruitzichten in de evolutie van de sociale uitgaven van de RVA per gewest en geslacht	55

	Verhouding langdurig werklozen (2 jaar of langer) bij de UVW-WZ van 2004 tot 2023 Gra. 4.2.I.....	56
5	Conclusie	61
6	REFERENTIES	65
7	Lijst van grafieken	67



Redactie: RVA – directie Statistieken, Budget en Studies (stat@rva.be)

Lay-out en druk: RVA – directie Communicatie

Verantwoordelijke uitgever: RVA – Administrateur-generaal

Keizerslaan 7 – 1000 Brussel