

Een evaluatie van schorsing artikel 80

De Lathouwer, L., Bogaerts, K., Van den Bosch, K. (2003), *Schorsing artikel 80 gewikt en gewogen. Een evaluatie vanuit herintrede, behoefte en verzekeringsperspectief*, Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen (UFSIA), 49 p.¹

Ter compensatie van de onbeperkte uitkeringsduur in de werkloosheidsverzekering kent het Belgische stelsel met artikel 80 een regeling van een duurbepanking van de uitkering (schorsing) voor werkloze samenwonenden, waarvan aangenomen wordt dat zij niet langer werkwillig zijn. De groep werkloze samenwonenden omvat bijna de helft van de werklozenpopulatie. Over de jaren negentig verloren meer dan 200 000 werkloze samenwonenden hun werkloosheidsuitkering.

In deze bijdrage wordt de schorsingsmaatregel artikel 80 geëvalueerd vanuit drie rationales: de herintrede-, de behoefte- en de verzekeringsdoelstelling. Dit gebeurde op basis van een enquête bij geschorste en niet-geschorste langdurig werkloze samenwonende vrouwen, die betrekking heeft op de jaren 1998-1999. Deze groepen werden gevolgd in de tijd. Het betreft hier een (weliswaar belangrijke) deelpopulatie van zeer langdurig werklozen; de resultaten mogen daarom niet veralgemeend worden naar alle werklozen.²

Belangrijkste bevindingen

Het profiel van werkloze geschorste vrouwen leert dat er in de werkloosheidsverzekering een substantieel *oneigenlijk gebruik* bestaat: de uitkering wordt voor andere doeleinden gebruikt dan om naar werk te zoeken. Ruim 60% van de geschorste en 50% van de niet-geschorste langdurig werkloze vrouwen waren niet werkzoekend eind jaren negentig. Een substantieel aantal zocht ook de laatste twee jaar niet naar werk (resp. 40% en 33%). De werkloosheids-

uitkering wordt in belangrijke mate oneigenlijk gebruikt als een zorguitkering. De overgrote meerderheid van de geschorste vrouwen is jonger dan 40 jaar en heeft kinderen ten laste (85%), leeft in gezinnen met een partner en een redelijk hoog gezinsinkomen, heeft weinig arbeidsverleden (een op drie heeft nooit gewerkt) en verblijft reeds zeer lang in de werkloosheid (bijna 60% genoot langer dan 2 jaar een uitkering). Een ruime helft van de

geschorste vrouwen is laaggeschoold, de andere helft heeft een hoger diploma. Een substantieel deel van de niet-werkzoekende geschorste vrouwen heeft zwakke arbeidsattitudes en een positieve beleving van de niet-tewerkstelling. Door de schorsingsmaatregel wordt een groot deel van het oneigenlijk gebruik uit de werkloosheidsverzekering gesloten.

Schorsing artikel 80 is *geen doeltreffend activeringsinstrument*. Slechts een op vier geschorste vrouwen stroomde eind jaren negentig door naar de arbeidsmarkt. Maar ook zonder schorsing vond een deel van de langdurig werkloze vrouwen werk. De voorlopige conclusie, op basis van statistische analyse, is dat de schorsing een eerder geringe impact lijkt te hebben op het arbeidsaanbod van langdurig werkloze vrouwen. Schorsing leidt in de eerste plaats tot een terugtrekking uit de formele arbeidsmarkt: 70% ruilt de voormalige werkloosheid in voor (niet vergoede) inactiviteit. De afwenteling op andere socialezekerheidstakken blijft zeer beperkt.

Ons onderzoek geeft ook inzicht in het *feitelijk verdienpotentieel* van langdurig werkloze vrouwen. Het verschil tussen een te verwachten inkomen uit werk en dat uit de werkloosheid bleef voorsnog een ongekend gegeven in de raming van de werkloosheidsval. Feitelijk blijken weinig vrouwen in deze groep zich in een duidelijke werkloosheidsval te bevinden. Slechts 10% van de langdurig werkloze vrouwen zou zonder schorsing er niet financieel op vooruit gaan met werk. De overgrote meerderheid van geschorste werkloze vrouwen die herintreden (weliswaar doet een derde dit in een tijdelijke baan) gaat er substantieel op vooruit in vergelijking met hun (vroegere) werkloosheidsuitkering, niettegenstaande het grote aandeel van deeltijds werkenden. Op individueel niveau, verdient 60% een netto-loon dat minstens het dubbele bedraagt van de (zij het lage) vroegere werkloosheidsuitkering. Op gezinsniveau is de relatieve meeropbrengst van werk geringer, maar werk blijft lonend voor de overgrote meerderheid, vooral bij een voltijdse baan. Een beleid tegen de werkloosheidsval (hoe noodzakelijk ook om de legitimiteit van het stelsel overeind te houden) kan, althans voor deze categorie werklozen, slechts beschouwd worden als een bijkomend instrument van activering (De Lathouwer, 2003). Bovendien wijst ons onderzoek op het belang van niet-financiële drempels voor herintrede, meer bepaald de combinatieproblematiek tussen arbeid en zorg.

De toepassing van artikel 80 veroorzaakt geen noemenswaardige stijging van *de armoede*. Dankzij de selectiviteit (enkel gericht naar samenwonenden boven een relatief genereuze inkomensgrens) blijft de armoede na schorsing beperkt en worden er minder middelen gericht naar werklozen die de uitkering niet nodig hebben voor hun bestaanszekerheid. De schorsing werkt enigszins ongelijkheidsbevorderend, omdat er wegens de geringe herintrede veel meer gezinnen op achteruit gaan dan vooruit. Voor een geringe groep vrouwen, zij die niet herintreden en samenleven met een laagverdienende partner, kunnen de inkomensgrenzen van artikel 80 evenwel niet beletten dat zij moeten rondkomen met een wel erg laag inkomen. Dit kan het gevolg zijn van kortstondige (want gemeten op maandbasis terwijl artikel 80 op jaarbasis werkt) negatieve inkomenstransities door sterk wisselende carrières van de partner of van een partnerwissel. Wij kunnen op basis van dit onderzoek niet

vaststellen in welke mate sommige vrouwen mogelijk ten onrechte hun uitkering verliezen, doordat ze niet op de hoogte zijn van hun rechten als gevolg van een complexe wetgeving.

Ons onderzoek leert dat langdurig werkloze vrouwen weinig op de hoogte zijn van hun *rechten en plichten* in de werkloosheidsverzekering. Ondanks de informatieverstrekking van de RVA en de uitbetalingsinstellingen zegt 40% niet op de hoogte te zijn van de rechten en plichten bij aanvang van de werkloosheid, 40% was zich op voorhand niet bewust van de feiten die tot schorsing artikel 80 leidden en een ruime 40% heeft geen weet van regelingen zoals vrijstellingen omwille van familiale en sociale redenen en de inkomensgarantie-uitkering (PWA kent wel praktisch iedereen). Bovendien hebben langdurig werkloze vrouwen weinig contact gehad met de *arbeidsbemiddeling*. Zo zegt een ruime helft (zowel bij geschorsten als niet-geschorsten) nooit een vacatureaanbod te hebben gekregen en een derde nooit te zijn uitgenodigd door de arbeidsbemiddeling voor een gesprek. Dergelijke uitspraken suggereren een gebrekkig activerend beleid van ondersteuning, begeleiding en vorming.

Soms wordt aangevoerd dat artikel 80 onverenigbaar is met het *verzekeringsbeginsel* in de werkloosheidsverzekering. Vanuit het *verzekeringsbeginsel* d.w.z. de wederkerigheid tussen bijdragen en uitkeringen, kan een onbeperkte uitkeringsduur echter moeilijk verdedigd worden. In de feiten hebben langdurig werkloze vrouwen lang geleden of zelfs helemaal niet aan de werkloosheidsverzekering bijgedragen. Een op drie van de geschorste vrouwen heeft zelfs nooit een arbeidsverleden gehad en heeft toegang verkregen tot de werkloosheidsverzekering op basis van studies. De facto betekent artikel 80 dus een versterking van de band tussen uitkeringen en betaalde bijdragen. Anderzijds creëert artikel 80 niet te rechtvaardigen verschillen in rechten tussen werklozen, daar de ene werkloze veel langer een uitkering kan genieten dan de andere, zonder dat hun situatie wezenlijk hoeft te verschillen. Rekening houden met regio en geslacht, zoals nu concreet gebeurt, kan moeilijk verzoend worden met het wederkerigheidsbeginsel tussen bijdragen en uitkeringen.

Beleidsoverwegingen

Hervorming artikel 80?

Artikel 80 kan vanuit een zeker oogpunt als redelijk doeltreffend worden beschouwd: weliswaar neemt de herintrede op de arbeidsmarkt van de geschorsten door deze maatregel maar in geringe mate toe, maar het oneigenlijk gebruik van de uitkeringen wordt teruggedrongen doordat de uitkeringsduur van werkloze samenwonenden wordt beperkt, zonder dat dit een significante toename van de armoede met zich meebrengt en zonder dat er een grote afschuiving naar andere sociale zekerheidsregelingen plaatsvindt. Daartegenover staat dat de beperking van de uitkeringsduur volgens artikel 80 moeilijk te rechtvaardigen verschillen in rechten creëert tussen werklozen, daar de ene werkloze veel langer een uitkering kan genieten dan de andere, zonder dat hun situatie wezenlijk hoeft te verschillen. Bovendien is artikel 80 weinig transparant en complex in de uitvoering.

Afschaffing van artikel 80 zonder meer is daarmee niet aan de orde. Dit zou wel de verschillen tussen werklozen wegwerken en uiteraard de uitvoering van de werkloosheidsverzekering vereenvoudigen. Maar zulk een voorstel gaat voorbij aan de bevinding dat er een aanzienlijke groep uitkeringsgerechtigde werklozen is in België voor wie de uitkering moeilijk gerechtvaardigd kan worden. Noch vanuit het oogpunt van de herintrede (omdat zij nauwelijks of niet naar werk zoeken), noch vanuit het behoeftebeginsel (omdat het gezinsinkomen van deze personen ook zonder de uitkering voldoende hoog is), noch op basis van de verzekeringsgedachte (daar zij lang geleden of zelfs helemaal niet aan het systeem hebben bijgedragen), is er een goede grond voor een uitkering voor deze personen. Voortgaan met het verstrekken van uitkeringen aan deze personen tast daarmee de legitimiteit van het stelsel aan en deze middelen kunnen elders – ook binnen de werkloosheidsverzekering – nuttiger worden ingezet.

Niet de afschaffing van artikel 80, wel de *hervorming* ervan dringt zich op. Voor dergelijke hervorming van artikel 80 moet wellicht overgeschakeld worden naar een andere logica, waarin artikel 80 dan verandert van een maatregel waarbij een gedifferentieerde maximale werkloosheidsduur wordt ingevoerd, in een daadwerkelijk begeleidings-, controle- en sanctieinstrument. Na een aanbod van

trajectbegeleiding, bemiddeling en vorming kan dan een sanctie worden opgelegd, wanneer de werkloze te weinig inspanningen levert om werk te vinden of een te geringe bereidwilligheid toont om jobs op te nemen, rekening houdend met zijn/haar mogelijkheden en beperkingen (inclusief de gezinsomstandigheden) en de situatie op de arbeidsmarkt. Zulk loopbaanbegeleidingsbeleid zou nadrukkelijker en eerder in de werkloosheids carrière moeten ingebouwd worden dan nu het geval is voor artikel 80. Het lijkt er immers op dat artikel 80 maar een gering effect op de herintrede van de werklozen heeft, omdat het te laat komt, namelijk op een moment dat veel werklozen de aansluiting met en de interesse voor de arbeidsmarkt al grotendeels verloren hebben. Hoewel het (schaarse) onderzoek vooralsnog geen sluitend antwoord heeft op de impact van sancties voor het zoekgedrag, suggereert buitenlands onderzoek (Blank, 2002; Abbring et al., 1998; Lalive et al., 2002) dat een sanctiebeleid, in combinatie met andere positief ondersteunende maatregelen, werklozen effectief kan aanzetten tot herintrede op de arbeidsmarkt of een herintrede tenminste kan bespoedigen.

Een daadwerkelijk begeleidingsbeleid van werklozen impliceert twee belangrijke randvoorwaarden. Ten *eerste* spreekt het vanzelf dat er een voldoende groot jobaanbod dient te zijn. Het aanmoedigen van jobcreatie is daarom van fundamenteel belang. Bovendien moeten deze jobs ook aangepast zijn aan de arbeidswens in een tweeverdienermaatschappij, waar zorg en arbeid dient gecombineerd te worden. Zo geven langdurig werkloze vrouwen in ons onderzoek een zeer sterke deeltijdse arbeidswens te kennen. Ten *tweede* vergt dit een aangepaste uitvoeringsorganisatie. Gegeven de resultaten van ons onderzoek, veronderstelt dit een serieuze inspanning en heroriëntatie van de uitvoeringsorganisaties, en mogelijk ook meer middelen.

Bij de uitvoering passen nog twee kanttekeningen. Ten *eerste* zouden met het oog op een rechtvaardig controle- en sanctiebeleid de criteria en procedures zoveel mogelijk geobjectiveerd moeten worden, al zullen substantiële discretionaire bevoegdheden voor lokale uitvoeringsorganen onvermijdelijk zijn, zeker wanneer men een meer geïndividualiseerde benadering nastreeft waarin mogelijkheden en beperkingen (inclusief de gezinsomstandigheden)

van de werkloze en de situatie op de arbeidsmarkt in rekening worden gebracht (geformaliseerde versus geïndividualiseerde aanpak). Ten *tweede* zou men bij een begeleidings- en sanctiebeleid willen vermijden om (sommige) werklozen door de sancties (nog dieper) in de armoede te drukken. Eerder onderzoek (De Lathouwer et al., 2000) gaf aan dat sancties bij eeninkomensgezinnen de armoede bij deze groepen substantieel vergroten. Vanuit armoedeperspectief zouden bijgevolg voor gezins­hoofden en alleenstaanden, maar ook voor samenwonenden met een laag gezinsinkomen, eventuele financiële sancties aangepast moeten worden aan de inkomenssituatie. Overigens kunnen wij op basis van het onderhavige onderzoek geen antwoord geven op de vraag in hoeverre het gedrag dat wij vaststelden bij een aantal langdurig werkloze samenwonende vrouwen, namelijk geringe inspanning om werk te zoeken, en een feitelijke terugtrekking uit de arbeidsmarkt, ook voorkomt bij werkloze gezins­hoofden en alleenstaanden. Een vervolgonderzoek, op een steekproef van alle werklozen, zou daarom zeer nuttig zijn.

Naar een herwaardering van de herintrededoelstelling

De voorbije decennia is het Belgische systeem van werkloosheidsuitkeringen in de feiten geëvolueerd van een verzekeringssysteem (met duidelijkere band tussen bijdragen en uitkeringen) naar een systeem met quasi forfaitaire uitkeringen, die vooral gedifferentieerd zijn volgens gezinssituatie. Hierdoor werd de wederkerigheid tussen uitkeringen en bijdragen zwak en evolueerden de sociale bijdragen tot een algemene belasting op arbeid. Deze sluipende (maar ingrijpende) evolutie heeft zich voorgedaan als antwoord op sociaal-economische veranderingen, waardoor het werkloosheidsrisico van karakter is veranderd: niet meer conjunctureel en toevallig gespreid over de bevolking, maar structureel, selectief en deels vrijwillig (endogeen) van aard. Dientengevolge is de gemiddelde werkloosheidsduur ook sterk verlengd. De verdiensten van de werkloosheidsverzekering mogen niet onderschat worden. Mede dankzij de ruime reikwijdte van de werkloosheidsuitkeringen kent België een relatief lage armoede onder de actieve bevolking, terwijl de uitgaven betaalbaar bleven.

Terugkeer naar een puur verzekeringssysteem lijkt dan ook niet aangewezen. Wel dringt zich een herwaardering van de doelstelling van herintrede op. Het systeem moet worden aangepast aan de situatie waarmee België gedurende de volgende decennia zal worden geconfronteerd: een krimpende bevolking op actieve leeftijd, dreigende arbeidstekorten en sterk toenemende zorgbehoeften (onder meer ten gevolge van de vergrijzing) en dus een toenemende vraag naar arbeidskrachten. Het is dus zaak het beschikbare potentieel van arbeidskrachten zo optimaal mogelijk te gebruiken en niet toe te laten dat menselijk kapitaal wordt gedegradeerd door langdurige werkloosheid.

Een daadwerkelijke stimulering van het arbeidsaanbod veronderstelt een combinatie van verschillende beleidspistes.

Ten eerste dient, reeds in een vroege fase van de werkloosheid, meer aandacht te gaan naar een beleid van actieve loopbaanbegeleiding via (gepaste) scholing, werkervaring en arbeidsbemiddeling. *Ten tweede* dient dit ondersteunend beleid gecombineerd te worden met meer controles en, indien nodig, sancties ten einde het oneigenlijke gebruik en het afglijden in de langdurige werkloosheid te voorkomen. Dit vergt een heroriëntatie van de uitvoeringsorganisaties en wellicht meer middelen. *Ten derde* dient de inzetbaarheid te worden ondersteund door het vergemakkelijken van de combinatie van arbeid en zorg door expliciete zorgstelsels (bv. tijdskrediet) in plaats van verdoken zorguitkeringen in de werkloosheidsverzekering. Ook het uitbouwen van meer gezinsvriendelijke flexibiliteit in de arbeidsomstandigheden (bv. deeltijdarbeid gegeven de grote deeltijdarbeidswens) is belangrijk om het arbeidsaanbod van vrouwen aan te boren.

Lieve De Lathouwer
Centrum voor Sociaal Beleid
Universiteit Antwerpen (UFSIA)

Noten

1. Te raadplegen op de website: www.ufsia.ac.be/csb.
2. Dit onderzoek werd gefinancierd door de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele

Aangelegenheden en liep in samenwerking met het Instituut de Recherches Economiques et Sociales (IRES).

Bibliografische referenties

- Abbring, J., van den Berg, G. & van Ours, J. (1998), The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment, in: *Mimeo*, Tinbergen Institute, Amsterdam.
- Blank, R.M. (2002), *US Welfare Reform: What's relevant for Europe*, CESifo Working Paper n° 753, 35 p.
- De Lathouwer, L. (2003), *Reforming the passive Welfare State: New income arrangements to make work pay in Belgium in an international perspective*, Paper for the Conference "Social Security and Participation in Social and Economic Life", Tenth International Research Seminar on "Issues in Social Security", FISS, Sigtuna, Sweden 14-17 June 2003.
- Cockx, B., Goebel, C., Ries, J. & Sabatier, M. (2002), *Les sanctions dans l'assurance chômage: un dispositif incitatif?*, contribution pour le 15ième Congrès des Economistes Belges de Langue Française, "Commission sur les Politiques actives pour l'Emploi", Namur, les 28 et 29 novembre 2002.
- Lalive, R., Van Ours & J., Zweimüller, J. (2002), *The Effects of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment*, working paper n° 110, University of Zurich.