

(In)activiteitsvallen voor mensen met een arbeidshandicap

Samoy, E. (2005). *Beyond the benefit trap. Disability pensions and incentives for work*. Brussel: VFSIPH.

In het SERV-advies van 3 maart 2004 over het wegwerken van activiteitsvallen voor mensen met een arbeidshandicap worden ten aanzien van de inkomensvervangende tegemoetkoming (IKV) drie knelpunten geformuleerd. Dit advies kaderde in een vraag van de Vlaamse Regering om een bijdrage te leveren aan de interministeriële conferentie die georganiseerd wordt door de staatssecretaris voor Gezin en Personen met een Handicap, mevrouw Gisèle Mandaila. De staatssecretaris heeft daarop laten onderzoeken hoe een en ander in het buitenland geregeld is. Van dit onderzoek brengen we hier verslag uit en we gaan ook na wat er op grond van die ervaringen in België zou kunnen gebeuren.¹

Aangezien voor het onderzoek maar een maand werktijd was uitgetrokken werd gericht gezocht naar landen met 'goede voorbeelden'. Die bleken vooral in het Noorden en het Westen te liggen. Via surfen op het net en mailen met administraties en onderzoekinstellingen kon een redelijk gedetailleerd beeld verkregen worden van de aanpak in zes landen (Zweden, Denemarken, Finland, Noorwegen, Ierland, het Verenigd Koninkrijk).

Het probleem is overal hetzelfde. Uitkeringstelsels die een vervangingsinkomen bieden op basis van arbeidsongeschiktheid kunnen de (re-)integratie op de arbeidsmarkt afremmen. Dit is een (in)activiteitsval. De staatssecretaris was gezien haar bevoegdheden in eerste instantie geïnteresseerd in residuaire stelsels zoals de IKV, maar daar is niet in elk land een exacte kopie van te vinden. Dit bleek niet onoverkomelijk te zijn aangezien ook andere

types van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tot gelijkaardige problemen leiden.

(In)activiteitsvallen worden op verschillende manieren bestreden. Bekend zijn de pogingen om werken aantrekkelijker te maken door het netto inkomen uit laagbetaalde arbeid te verhogen en/of extra kosten te compenseren die voortvloeien uit werken gaan (bijvoorbeeld kinderopvang, verplaatsingskosten). De interventies die ons hier interesseren raken aan de uitkeringstelsels zelf.

Verschillende situaties

De situatie van mensen die arbeidsongeschikt zijn kan heel verschillende realiteiten dekken. Sommige mensen zijn zodanig ziek of gehandicapt dat werken uitgesloten is. Anderen kunnen mits de nodige interventies ten aanzien van de persoon (bijvoorbeeld revalidatie, opleiding, motivering) en/of de omgeving (bijvoorbeeld arbeidspostaanpassingen, loonsubsidies, begeleiding op het werk) weer volledig aan de slag. En een derde groep bevindt zich tussenin, ze kunnen wel een arbeidsprestatie leveren maar beperkt of onregelmatig. De eerste groep is blijvend afhankelijk van een uitkering, de tweede groep kan het zonder stellen wanneer de integratie lukt, maar de derde groep zal voor zijn levensonderhoud ook nog minstens een gedeelte-

lijke uitkering moeten krijgen. Vaak wordt de discussie over inactiviteitsvallen enkel gevoerd met het oog op een volledige uittrede uit de vergoedingstelsels, maar voor arbeidsgehandicapten is even belangrijk of en hoe een uitkering gecombineerd mag worden met een inkomen uit arbeid. Het onderzoek van de buitenlandse regelingen moest dus oog hebben voor beide soorten situaties.

Uiteenlopende oplossingen

Voor een volledig overzicht van het geheel van de regelingen in de zes landen verwijzen we naar het rapport, hier pikken we er enkele opmerkelijke aspecten uit. In alle landen is het toegelaten om een inkomen te hebben uit arbeid, bovenop de uitkering. Dit is vanzelfsprekend waar er uitkeringen zijn voor partiële ongeschiktheid, maar het gaat ook op voor uitkeringen voor volledige arbeidsongeschiktheid. Immers, om in aanmerking te komen voor een volledige uitkering is niet vereist dat men totaal werkonbekwaam is, maar er wordt toegelaten dat er nog een gering verdienvermogen bestaat (bijvoorbeeld tot 1/3). Het is dit vermogen dat men mag benutten om bovenop de uitkering bij te verdienen. Hoeveel men mag bijverdienen en hoe dit berekend wordt, verschilt van land tot land. Soms is het een vast bedrag en al wat men meer verdient, wordt in mindering gebracht van de uitkering, soms is er na een volledig vrijgesteld basisbedrag een graduele vermindering van wat men mag bijverdienen. In vrijwel alle landen zijn dergelijke combinatieregelingen onbepaald in tijd. Uiteraard is er een grens aan het bijverdienen want anders komt men in een situatie waar er van arbeidsongeschiktheid, en zeker van volledige arbeidsongeschiktheid, geen sprake meer is. In geen enkel van de onderzochte landen is de regeling voor bijverdienen zo streng als in de Belgische IKV (zie verder).

Afgezien van deze algemene regelingen inzake bijverdienen zijn er soms nog speciale die meer combinatie toelaten, maar dan ook op de definitieve overgang naar werk zijn gericht. Zo heeft Ierland een 'Back to Work Scheme' dat toelaat om in het eerste jaar dat men gaat werken 75% van de uitkering te houden, en respectievelijk 50% en 25% in de daaropvolgende jaren. In Zweden mag men gedu-

rende de eerste drie maanden die men werkt de volledige uitkering behouden.

Een poging om te gaan werken, in die mate dat men niet meer van een uitkering afhankelijk is, kan mislukken. Als men na zo'n mislukking de hele procedure moet doorlopen om opnieuw een uitkering te krijgen, dan is dit een rem om het te proberen. Vaak vreest men ook dat een geringere graad van arbeidsongeschiktheid zal toegekend worden, want men bleek toch in staat te zijn om te werken, ook al bleef het niet duren. Men loopt zo het gevaar om niet langer recht te hebben op een arbeidsongeschiktheidsuitkering en afgeleid te worden naar financieel minder interessante stelsels, zoals het Belgische leefgeld. Om deze remmende factor te neutraliseren voorziet men in de meeste landen dat wie een poging tot werken onderneemt en daar niet in slaagt, gedurende een periode van soms meerdere jaren onder dezelfde condities als tevoren een uitkering kan krijgen. Dit heet 'bevoren' of 'slapende' uitkeringen.

Een poging om zich een plaats te verwerven op de arbeidsmarkt heeft meer kans op slagen wanneer die met professionele begeleiding wordt ondersteund. Er is meer kans op (goede) begeleiding wanneer de instantie die de uitkering verstrekt ook de begeleiding organiseert. Dit is bijvoorbeeld het geval in Denemarken waar de gemeente voor alles verantwoordelijk is.

België

Afgezien van de privaatrechtelijke regelingen (bijvoorbeeld na een verkeersongeval) en die voor statutaire overheidsambtenaren zijn er in België vier vergoedingstelsels voor arbeidsongeschiktheid: de regeling arbeidsongevallen, de regeling beroepsziekten, de ziekteverzekering (ZIV) en de Inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten.² De regelingen voor arbeidsongeschiktheid en beroepsziekten zijn zuivere vergoedingsregelingen en laten toe dat men de vergoeding integraal combineert met een inkomen uit arbeid. Op dit vlak is er dus geen sprake van een (in)activiteitsval. De combinatieregeling in de ziekteverzekering, tijdens de periode van primaire arbeidsongeschiktheid (het eerste jaar) of tijdens de daaropvolgende periode van invaliditeit, werd in 2002 grondig her-

zien. Ook de IKV-combinatieregeling is in die periode bijgesteld.

Vooraleer we de merites van die combinatieregelingen beoordelen in het licht van de buitenlandse regelingen, moeten we nog een ander element ter sprake brengen, namelijk de loonsubsidieregelingen voor 'rendementsverlies' als gevolg van een handicap. België is een van de weinige landen waar die loonsubsidies niet in duur beperkt zijn. Daardoor kunnen ze een alternatief vormen, of een aanvulling voor de mogelijkheid om een uitkering te combineren met een arbeidsinkomen. Schema 1 brengt het geheel in beeld.

Het is een op het eerste zicht verwarrend geheel van verschillende begrippen, percentages en fracties, dat enige toelichting vergt. In de ziekteverzekering kan men aanspraak maken op een invaliditeitsuitkering wanneer het verdienvermogen van de aanvrager beperkt is tot een derde of minder van wat een gezonde persoon zou kunnen verdienen in het beroep van de aanvrager of in een gelijkwaardig beroep (in de periode van primaire arbeidsongeschiktheid wordt enkel naar het eigen beroep gekeken). Voor de IKV geldt dezelfde 1/3-voorwaarde inzake beperking van het verdienvermogen, maar er wordt gerefereerd aan om het even welk beroep op de algemene arbeidsmarkt, omdat het hier vaak gaat om personen die nooit gewerkt hebben (bijvoorbeeld mensen met een mentale handicap). Hoewel de wettelijke voorwaarden ver-

wijzen naar 1/3 verdienvermogen wordt in het dagelijkse taalgebruik vaak gezegd dat minstens 66% arbeidsongeschiktheid de vereiste is.

De belangrijkste loonsubsidie in ons land is de CAO-26 regeling die maximaal 50% van de loonkost compenseert, in het geval van 50% rendementsverlies. Daarnaast bestaat ook nog de Vlaamse Inschakelingpremie (VIP) die hoogstens 30% rendementsverlies compenseert. In de arbeidsbemiddeling wordt een onderscheid gemaakt tussen personen met een gedeeltelijke geschiktheid (tot 33% ongeschiktheid) en personen met een zeer beperkte geschiktheid (33-50%). Verlies van verdienvermogen, arbeids(on)geschiktheidspercentages en percentages rendementsverlies zijn verschillende operationalisering van het meten van een situatie waarin een persoon wegens gezondheidsbeperkingen niet normaal aan het arbeidsproces kan deelnemen.

We betrekken de loonsubsidies in de discussie omdat ze een soort bovengrens vormen voor het niveau waarop een uitkering en inkomen uit arbeid mogen gecombineerd worden. Wanneer we vertrekken van iemand die werkelijk volledig ongeschikt is dan kan die – bij verbetering van de toestand – eerst de uitkering combineren met een beperkt arbeidsinkomen om daarna een volledig loon te krijgen van de werkgever die echter voor het resterende rendementsverlies wordt gecompenseerd, om uiteindelijk te kunnen werken zon-

Schema 1.

ZIV	Inkomensvervangende tegemoetkoming (IKV)	benaming	%		Verdienvermogen
ZIV-uitkering	IKV (+ arbeidsinkomen)	arbeidsongeschikt	100	0	
ZIV-uitkering + arbeidsinkomen	arbeidsinkomen???	arbeidsongeschikt (ZIV) arbeidsongeschikt? (IKV)	66	1/3	
			50	1/2	
arbeidsinkomen + loonsubsidie (CAO-26)		zeer beperkt geschikt (RVA-VDAB)	30	2/3	Rendementsverlies
arbeidsinkomen + loonsubsidie (CAO-26 of VIP)		gedeeltelijk geschikt (RVA-VDAB)	0	1	
normaal geschikt (RVA-VDAB)					

der enige subsidie. Ook de omgekeerde weg is mogelijk. Voor iemand die arbeidsongeschikt is in het stelsel van de ziekteverzekering is dit continuüm redelijk goed geregeld. Immers, vanuit een situatie van volledige arbeidsongeschiktheid, die van korte duur kan zijn, mag men zolang er een arbeidsongeschiktheid van minstens 50% blijft bestaan, bijverdienen in het stelsel van 'toegelaten arbeid'. Het arbeidsinkomen wordt dan herberekend op dagbasis en de eerste 10 euro per dag zijn volledig vrijgesteld, van het inkomen tussen 10 en 20 euro wordt 25% afgetrokken van de uitkering, 50% voor het deel tussen 20 en 30 euro en 75% voor wat daarboven ligt. In de IKV heeft het veld tussen 50% en 66% ongeschiktheid geen betekenis. Men heeft maar recht op een IKV zolang het verdienvermogen beperkt blijft tot hoogstens 1/3. In die situatie mag men ook wel bijverdienen, maar slechts 10% van de inkomsten uit arbeid wordt niet afgetrokken van de uitkering. Er bestaat nog een regeling in de IKV die bedoeld is om mensen tot werken te stimuleren. Die zegt dat al wat men verdient gedurende een periode van drie maand in de loop van een jaar (eventueel zelfs in gespreide dagen) niet moet worden aangegeven aan de uitkeringsadministratie. Als dit eenmalig is (één jaar) en men effectief aan het werk blijft zal men die drie maanden uitkering dus mogen behouden. Het is niet geheel duidelijk wat er gebeurt wanneer men meerdere jaren na elkaar zo'n periode van drie maand of minder zou werken, maar gezien andere regels over herziening van de uitkering is het de verwachting dat dit toch tot een vermindering van de uitkering zal leiden.

België versus het buitenland

Aangezien er geen volledige duidelijkheid bestaat over de Belgische IKV-regeling, is een vergelijking met buitenlandse regelingen wel moeilijk. Als we abstractie maken van de drie-maand en enkel de 10% toegelaten inkomsten bekijken, dan is onze regeling de strengste van allemaal. Nog belangrijker is dat ze ook veel strenger is dan de ZIV-regeling voor toegelaten arbeid (concreet, iemand die in de ZIV-regeling per maand € 200 bijverdient zal alles mogen behouden, terwijl iemand in de IKV-regeling slechts € 20 mag houden). Dit roept onmiddellijk de vraag op of er eigenlijk wel een verantwoord is voor het verschil tussen de IKV en de ZIV-

regeling, want in beide gevallen gaat het toch om mensen die wegens gezondheidsredenen hun verdienvermogen beperkt zien tot 1/3 of minder. Er lijkt geen reden te zijn om het voor IKV-mensen die nooit of maar heel weinig hebben gewerkt, moeilijker te maken om zich te (re-)integreren in het arbeidsproces dan voor ZIV-mensen die wel werker-variant hebben opgedaan en vaak gedurende vele jaren. Anderzijds zou het maatschappelijk ook moeilijk te verdedigen zijn om in de IKV betere combinatiemogelijkheden te bieden en is de ZIV-regeling dus de bovengrens voor een aanpassing van de IKV-regeling. Als we deze principes aangaan dan wordt de onderzoeksvraag of we voor de IKV niet de ZIV-regeling zouden toepassen en hoe die zich dan verhoudt tot de buitenlandse regelingen. Aangezien de ZIV-regeling heel behoorlijk scoort in vergelijking met de regelingen in de door ons onderzochte landen, was het advies voor een wijziging van de IKV-regeling meteen klaar: gebruik dezelfde regeling voor toegelaten arbeid in de IKV en de ZIV.

Dit volstaat echter nog niet om afdoende (in)activiteitsvallen te bestrijden. Noch de ZIV, noch de IKV kent een stelsel van 'bevoren' of 'slapende' uitkering. Een dergelijke terugkeergarantie installeren zou een bijkomende stimulans geven, en zeker voor de IKV is een betere begeleidingstructuur noodzakelijk.

De staatssecretaris voor Gezin en Personen met een Handicap heeft het voorstel om de combinatie-regeling van de IKV af te stemmen op die van de ZIV tot het hare gemaakt en daarover advies gevraagd aan de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap. Informeel hebben de verenigingen van gehandicapten al te kennen gegeven dat ze niet vijandig staan tegenover het voorstel maar dat het voor hen geen prioriteit is. Immers, het zal meeruitgaven meebrengen want er zijn een beperkt aantal mensen die ondanks de huidige regeling arbeidsinkomen hebben, en die zullen meer mogen behouden en dus zal er minder van hun uitkering worden afgetrokken, maar dit kan op termijn gecompenseerd worden door meer mensen die (gedeeltelijk) aan het werk gaan. De verenigingen hechten meer belang aan het verhogen van de uitkering voor iedereen of het wegwerken van andere anomalieën en willen extra uitgaven daaraan toewijzen. De uitkomst is dus nog onduidelijk,

maar wat staat er eigenlijk op het spel? Wellicht is dit niet dat men duizenden IKV-gerechtigden volledig in het arbeidsproces zou kunnen binnenloodsen, maar wel dat men voor veel meer mensen dan nu het geval is een kleine bijverdienste zal mogelijk maken, bovenop een uitkering die nu maar het niveau van het leefgeld haalt. We denken onder andere aan een aantal mensen in projecten arbeidszorg die op die manier voor hun 'vrijwilligerswerk' betaald kunnen worden (het niveau van het volledig vrijgesteld bedrag in de ZIV-regeling stemt trouwens ongeveer overeen met wat een werkloze in een PWA-statuut maandelijks mag bijverdienen). Men moet er van uit gaan dat precies omwille van de arbeidsongeschiktheid een volledige arbeidsdeelname meestal niet mogelijk zal zijn, maar men maakt toch de weg vrij voor een geleidelijk aan grotere deelname aan het arbeidsproces, daar waar nu enkel een volledige overstap in een keer gestimuleerd wordt.

Erik Samoy
Studiecel VFSIPH

Noten

1. Het onderzoek vindt u op de website van het Vlaams Fonds (www.vlafo.be) onder de rubriek Studies en Onderzoek.
2. Het aantal gerechtigden in België op een IKV bedraagt ongeveer 75 000. Het aantal invaliden in de ziekteverzekering (algemene regeling) bedraagt ongeveer 200 000.