

Progressieve tewerkstelling in diverse uitkeringsstelsels: een verkennend onderzoek

Johannes Derboven, Ive Marx, Gerlinde Verbist - Universiteit Antwerpen

Derboven, J., Marx, I., & Verbist, G. (2024). *Progressieve tewerkstelling in diverse uitkeringsstelsels: Verkennend onderzoek naar de opportuniteiten en valkuilen*. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk en het Departement Werk en Sociale Economie, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, Universiteit Antwerpen).

ABSTRACT

Onder het federale systeem van progressieve tewerkstelling in de ziekte en invaliditeit kunnen werknemers erkend in arbeidsongeschiktheid onder bepaalde voorwaarden een loon en een uitkering combineren. Ook voor andere uitkeringstrekkingen en niet-beroepsactieven kan een regeling van progressieve werkhervatting potentieel interessant zijn om de financiële drempels naar werk te reduceren. In deze studie hebben we voor 2023 in kaart gebracht wat de financiële impact is van werkhervatting onder het huidige beleid voor de ziekte- en invaliditeitsuitkering, het leefloon, de inkomensvervangende en de integratietegemoetkoming, en bij langdurige werkloosheid. Voor het leefloon, de inkomensvervangende en de integratietegemoetkoming, en langdurige werkloosheid hebben we tevens de financiële impact van een regeling van progressieve tewerkstelling in kaart gebracht. De analyses in deze studie zijn uitgevoerd op basis van het Belgische microsimulatiemodel BELMOD en data over typegezinnen die we hebben aangemaakt via de Hypothetical Household Tool (HHoT).

Het federale systeem van progressieve tewerkstelling¹ omvat een combinatie van loon en uitkering voor werknemers erkend in arbeidsongeschiktheid. Het is erop gericht om drempels weg te nemen die deze personen ervan kunnen weerhouden om tijdens of na een periode van ziekte of afwezigheid opnieuw aan het werk te gaan. Deze tewerkstelling maakt het mogelijk dat, wanneer het werk aangepast moet worden, of wanneer het werk slechts deels hervat kan worden, de uitkering voor ziekte en invaliditeit (ZIV) (gedeeltelijk) kan gecombineerd worden met een loon voor de gepresteerde arbeid. Hierbij ligt de som van het loon en de uitkering hoger dan het uitkeringsbedrag dat verkregen wordt wanneer men niet werkt. Daarnaast moet de werkgever geen gewaarborgd loon betalen wanneer de werknemer opnieuw arbeidsongeschikt wordt en dus uitvalt. Het systeem is dan ook aantrekkelijk voor zowel de werknemer als de werkgever. Door het mogelijk te maken dat een (gedeeltelijke) uitkering gecombineerd kan worden met een arbeidsinkomen, wordt ingezet op het verkleinen van een belangrijke drempel die voor uitkeringstrekkingen vaak aanwezig is om opnieuw aan het werk te gaan: de inactiviteitsval.

¹ Met 'progressieve werkhervatting' verwijzen we in dit artikel naar de regeling van gedeeltelijke werkhervatting. 'Progressieve werkhervatting' kan impliceren dat het gaat over een systeem dat gericht is op een terugkeer naar een voltijdse tewerkstelling, maar dit hoeft niet zo te zijn. In de wettelijke bepalingen betreffende het systeem van gedeeltelijke werkhervatting wordt bijvoorbeeld niet aangegeven dat de tewerkstelling moet evolueren naar een voltijdse tewerkstelling.

Ook voor andere uitkeringstrekkers en niet-beroepsactieven kunnen er drempels zijn die ervoor zorgen dat ze niet participeren op de arbeidsmarkt. Zo gaat de overstap van werkloosheid of inactiviteit naar betaalde arbeid vaak gepaard met het verlies van de uitkering. Omdat het voor langdurige werkzoekenden en niet-beroepsactieve personen niet altijd mogelijk is om voldoende inkomen uit arbeid te realiseren of een duurzame arbeidsbetrekking te vinden, kan arbeidsdeelname leiden tot een lager beschikbaar inkomen. Voor deze personen zijn er dus werkloosheids- en inactiviteitsvallen die een financiële drempel vormen om (terug) aan de slag te gaan.

Deze vaststellingen roepen belangrijke vragen op. Bij welke uitkeringen is er sprake van een financieel voordeel wanneer men (opnieuw) gaat werken? Kunnen maatregelen naar analogie met progressieve tewerkstelling bij de ZIV-uitkeringen de financiële drempels (gedeeltelijk) wegwerken wanneer er sprake is van een inactiviteitsval? Meer concreet gesteld: voor welke (langdurige) werkzoekenden en niet-beroepsactieven kan de combinatie van een (gedeeltelijke) uitkering en deeltijdse arbeid een financieel voordelige opstap zijn naar voltijdse arbeid?

Eerder onderzoek dat de financiële drempels in kaart bracht voor Vlaanderen en België (Bogaerts e.a., 2009; Hufkens & Van Mechelen, 2014; Hufkens e.a., 2016) had de grootte van de werkloosheids- en inactiviteitsvallen als focus. Analyses van hervormingen die als doel hebben deze financiële drempels weg te werken, zijn er echter nauwelijks. In deze studie hebben we daarom niet enkel de grootte van de werkloosheids- en inactiviteitsvallen in kaart gebracht voor de ZIV-uitkeringen, het leefloon (zowel met als zonder de socio-professionele vrijstelling (SPI-vrijstelling)), de Inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) en Integratietegemoetkoming (IT), en de werkloosheidsuitkering (voor volledige werklozen die zich in de derde vergoedingsperiode bevinden (vanaf de 48e maand); zowel met als zonder de inkomensgarantieuitkering (IGU)) in 2023. We zijn voor deze uitkeringen, met uitzondering van de ZIV-uitkeringen, ook de impact nagegaan op de werkloosheids- en inactiviteitsvallen van een regeling naar analogie met het systeem van progressieve tewerkstelling.

Methoden en data

De analyses zijn uitgevoerd aan de hand van de microsimulatiemethode op basis van typegezinnen. Bij microsimulaties wordt er gekeken naar de impact van bepaalde regels op micro-eenheden, bijvoorbeeld op de inkomenspositie van individuen of gezinnen. Met deze methode is het mogelijk om de grootte van inactiviteits- en werkloosheidsvallen en van beleidsveranderingen voor deze micro-eenheden te berekenen. Voor onze analyses maken we gebruik van het Belgische model BELMOD. Het BELMOD-model is een recent ontwikkeld microsimulatiemodel van de FOD Sociale Zekerheid.² In BELMOD zijn de aspecten van de uitkeringen en belastingen gesimuleerd waarover er informatie aanwezig is in de BELMOD-dataset. Het gaat over de personenbelasting, de sociale zekerheidsbijdragen en uitkeringen. Het gaat hierbij om zowel uitkeringen met middelentoets (zoals leefloon, kinderbijslag, enzovoort), als om uitkeringen zonder middelentoets (zoals de werkloosheidsuitkering, geboortetoelage, enzoverder). Doordat zowel de uitkeringen, belastingen, als sociale zekerheidsbijdragen opgenomen zijn in BELMOD, is dit model uitermate geschikt om het beschikbaar inkomen te berekenen.

In BELMOD zijn de uitkeringen waarvoor we de grootte van de werkloosheids- en inactiviteitsvallen in kaart brengen opgenomen. Ook bepaalde financiële voordelen die verbonden zijn aan het krijgen van een uitkering zijn opgenomen, met name: de sociale tarieven voor gas en elektriciteit, de verwarmingstoelage en de verhoogde tegemoetkoming.

² BELMOD maakt gebruik van de EUROMOD software. EUROMOD is een statisch microsimulatiemodel voor alle landen van de Europese Unie. In tegenstelling tot het BELMOD-model draait dit model niet op administratieve data maar op surveygegevens (voor een algemene beschrijving van het EUROMOD model, zie: Sutherland en Figari, 2013). Voor meer informatie over BELMOD, zie: <https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/belmod>.

Relevante aspecten van het huidige beleid die niet of slechts gedeeltelijk gesimuleerd zijn in BELMOD, zijn toegevoegd aan het model, met name de SPI-vrijstelling bij het leefloon en de jobbonus.

We hebben de analyses uitgevoerd aan de hand van de zogenaamde 'standaardsimulaties'. We maken voor dit onderzoek dus geen gebruik van de BELMOD-dataset, maar gebruiken data over typegezinnen die we hebben aangemaakt via de Hypothetical Household Tool (HHoT) (Hufkens e.a., 2019). Deze tool is opgenomen in de software waarvan BELMOD gebruikmaakt. Via HHoT kunnen de kenmerken van een hypothetisch huishouden geconstrueerd worden, zoals samenstelling en demografische kenmerken, waarna de impact van het beleid, via uitkeringen en belastingen, voor dit huishouden bepaald kan worden (bijvoorbeeld door te kijken naar het beschikbaar inkomen van dit huishouden). We hebben de analyses uitgevoerd voor de volgende typegezinnen: alleenstaande zonder kinderen, alleenstaande met kinderen, eenverdienerskoppel zonder kinderen, eenverdienerskoppel met kinderen, tweeverdienerskoppel zonder kinderen en tweeverdienerskoppel met kinderen. 'Met kinderen' betekent hier dat er twee kinderen ten laste zijn: één van twee jaar en één van zes jaar.

Door voor dezelfde huishoudens de situaties met een uitkering te vergelijken met die waarin men werkt, bepalen we de financiële impact op het netto beschikbaar gezinsinkomen van de overstap van het krijgen van een uitkering naar werken. Het netto beschikbaar gezinsinkomen is de som van de arbeidsinkomens min de socialezekerheidsbijdragen en belastingen plus de uitkeringen op gezinsniveau. Op dezelfde manier bepalen we voor hervormingen, naar analogie met progressieve tewerkstelling, de overgang van het krijgen van een uitkering naar het combineren van deze uitkering (al dan niet gedeeltelijk) met werken op het beschikbaar inkomen. We spreken over een inactiviteits- of werkloosheidsval wanneer het netto beschikbaar inkomen bij werkhervatting lager is dan dat in de situatie waarin men enkel de uitkering kreeg. De inactiviteitsval heeft betrekking op deze situatie bij de ZIV-uitkeringen, het leefloon en de IVT of IT; de werkloosheidsval op die bij de werkloosheidsuitkering.

De simulaties hebben betrekking op de wetgeving op 30/06/2023. Bij het simuleren van de overgang van het krijgen van een uitkering naar werken kijken we steeds naar de impact van overstappen van een volledig jaar enkel een uitkering ontvangen, naar een volledig jaar werken aan het minimumloon of aan 130% van het minimumloon. Voor de bepaling van het minimumloon is vertrokken van het gemiddeld gewaarborgd minimummaandinkomen (GMMI) en hebben we rekening gehouden met de eindejaarspremie en het dubbel vakantiegeld. Wanneer de partner werkt, is dit aan 130% van minimumloon.

Bevindingen

TABEL 1 toont de werkloosheids- en inactiviteitsvallen onder het huidige beleid. Voor de ZIV-uitkeringen betekent dit de impact van de regeling van progressieve tewerkstelling zoals die momenteel wordt toegepast. Bij de overige uitkeringen - het leefloon, de IVT en de IT, en de werkloosheidsuitkering - zijn de belangrijkste maatregelen meegenomen die als doelstelling hebben werkhervatting te ondersteunen, zoals de SPI-vrijstelling bij het leefloon en de IGU bij de werkloosheid. We maken een opdeling tussen de gezinnen zonder kinderen (aan de linkerzijde van de tabel) en met kinderen (aan de rechterzijde van de tabel). Voor de verschillende gezinstypes tonen we de impact van werkhervatting aan zowel 100% als aan 130% van het minimumloon.

TABEL 1 \ Impact van werkhervatting op het netto beschikbaar gezinsinkomen - huidige beleid

| | Minimumloon | Zonder kinderen ten laste tewerkstellingspercentage: | | | | Met kinderen ten laste tewerkstellingspercentage: | | | |
|---|-------------|--|------|------|------|---|------|------|------|
| | | 100% | 50% | 33% | 20% | 100% | 50% | 33% | 20% |
| ZIV: PRIMAIRE ARBEIDSONGESCHIKTHEID | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 54% | 51% | 42% | 35% | 32% | 32% | 24% | 19% |
| | 130% | 69% | 60% | 48% | 39% | 41% | 41% | 31% | 23% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 62% | 51% | 40% | 32% | 40% | 35% | 28% | 22% |
| | 130% | 81% | 65% | 49% | 38% | 56% | 45% | 34% | 26% |
| Tweeverdieners-koppel | 100% | 24% | 22% | 18% | 13% | 21% | 19% | 16% | 12% |
| | 130% | 31% | 25% | 20% | 16% | 27% | 22% | 18% | 14% |
| ZIV: INVALIDITEIT | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 25% | 30% | 25% | 21% | 16% | 25% | 22% | 19% |
| | 130% | 38% | 38% | 30% | 23% | 24% | 30% | 25% | 21% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 29% | 34% | 29% | 25% | 19% | 25% | 21% | 18% |
| | 130% | 45% | 45% | 36% | 29% | 33% | 33% | 27% | 22% |
| Tweeverdieners-koppel | 100% | 18% | 17% | 14% | 12% | 16% | 16% | 13% | 11% |
| | 130% | 24% | 21% | 17% | 13% | 21% | 19% | 15% | 12% |
| LEEFLOON ZONDER SPI-VRIJSTELLING | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 62% | 25% | 17% | 11% | 19% | 14% | 11% | 7% |
| | 130% | 78% | 28% | 19% | 12% | 26% | 16% | 12% | 8% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 37% | 18% | 13% | 8% | 27% | 14% | 11% | 7% |
| | 130% | 53% | 20% | 14% | 9% | 41% | 16% | 12% | 8% |
| LEEFLOON MET SPI-VRIJSTELLING | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 62% | 50% | 41% | 33% | 19% | 28% | 23% | 18% |
| | 130% | 78% | 47% | 39% | 32% | 26% | 26% | 22% | 18% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 37% | 18% | 31% | 26% | 27% | 28% | 23% | 18% |
| | 130% | 53% | 20% | 30% | 25% | 41% | 26% | 22% | 18% |
| IVT/IT | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 66% | 31% | 28% | 19% | 21% | 17% | 15% | 11% |
| | 130% | 82% | 28% | 27% | 22% | 28% | 15% | 15% | 12% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 35% | 23% | 21% | 14% | 26% | 17% | 15% | 11% |
| | 130% | 54% | 21% | 20% | 16% | 43% | 15% | 15% | 12% |
| WERKLOOSHEIDSUITKERING ZONDER IGU | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 47% | -17% | -45% | -67% | 23% | -21% | -39% | -53% |
| | 130% | 62% | -3% | -35% | -61% | 31% | -12% | -33% | -49% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 34% | -33% | -55% | -73% | 26% | -25% | -42% | -55% |
| | 130% | 50% | -20% | -47% | -68% | 41% | -15% | -36% | -52% |
| Tweeverdieners-koppel | 100% | 42% | 14% | 4% | -3% | 35% | 11% | 4% | -2% |
| | 130% | 49% | 19% | 7% | -1% | 41% | 15% | 7% | -1% |
| WERKLOOSHEIDSUITKERING MET IGU (MIN. BEDRAG) | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 47% | 14% | 5% | 4% | 23% | 10% | 4% | 3% |
| | 130% | 62% | 16% | 5% | 4% | 31% | 10% | 4% | 3% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 34% | 13% | 5% | 4% | 26% | 10% | 4% | 3% |
| | 130% | 50% | 12% | 5% | 4% | 41% | 9% | 3% | 3% |
| Tweeverdieners-koppel | 100% | 42% | 14% | 6% | 4% | 35% | 11% | 5% | 4% |
| | 130% | 49% | 19% | 7% | 4% | 41% | 15% | 7% | 4% |
| WERKLOOSHEIDSUITKERING MET IGU (MAX. BEDRAG) | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 47% | 25% | 17% | 16% | 23% | 12% | 6% | 5% |
| | 130% | 62% | 26% | 17% | 15% | 31% | 12% | 6% | 5% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 34% | 15% | 7% | 6% | 26% | 11% | 6% | 5% |
| | 130% | 50% | 15% | 7% | 6% | 41% | 11% | 5% | 5% |
| Tweeverdieners-koppel | 100% | 42% | 14% | 6% | 4% | 35% | 11% | 5% | 4% |
| | 130% | 49% | 19% | 7% | 4% | 41% | 15% | 7% | 4% |

Bron: Eigen berekening op basis van BELMOD

Huidig beleid: progressieve tewerkstelling bij de ZIV-uitkeringen

Uit de analyse van de regeling van progressieve tewerkstelling bij de ZIV-uitkeringen, meer specifiek bij primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit, blijkt dat deze regeling ervoor zorgt dat zowel werken aan een hoger inkomen als meer uren gaan werken onder een deeltijds stelsel leidt tot een hoger netto beschikbaar gezinsinkomen. Voltijdse arbeid is daarentegen in sommige situaties nauwelijks of niet voordelig ten opzichte van halftijds werk. Aangezien progressieve tewerkstelling als doel heeft deeltijdse arbeid combineerbaar te maken met een uitkering voor personen die nog steeds een verminderde arbeidsongeschiktheid hebben, doet deze vaststelling geen afbreuk aan het beoogde doel van deze regeling. Dit betekent echter wel dat bepaalde personen die binnen deze regeling de overstap zouden willen maken naar voltijdse arbeid, hiertoe weinig aangemoedigd worden. Bij primaire arbeidsongeschiktheid is dit het geval voor de alleenstaande met kinderen ten laste en bij invaliditeit voor de typegezinnen waarin er geen partner is die werkt (met name bij arbeid aan het minimumloon).

Huidig beleid: leefloon

De analyse van de huidige regeling met betrekking tot het leefloon toont aan dat deze in alle situaties zorgt voor een toename van het netto beschikbaar gezinsinkomen, ongeacht de SPI-vrijstelling. De SPI-vrijstelling is in alle situaties voordeliger dan het krijgen van een gedeeltelijk leefloon. Hoewel meer gaan werken in beide gevallen zorgt voor meer inkomen, zien we ook hier dat voor bepaalde typegezinnen het netto beschikbaar inkomen niet toeneemt of zelfs afneemt wanneer men meer uren gaat werken (aan het minimumloon of 130% van het minimumloon). In het bijzonder bij de alleenstaande met kinderen ten laste is dit het geval bij de overgang van halftijdse naar voltijdse arbeid wanneer de SPI-vrijstelling wordt toegepast. Daarnaast is in verschillende situaties het netto beschikbaar gezinsinkomen hoger bij tewerkstelling aan het minimumloon dan bij tewerkstelling aan 130% van het minimumloon.

Huidig beleid: inkomensvervangende en integratietegemoetkoming

Bij de impact van tewerkstelling bij de IVT/IT regeling blijkt dat dit steeds zorgt voor een toename van het beschikbaar inkomen. Het verschil tussen de impact van deeltijdse arbeid aan 33% en aan 50% tewerkstelling op het beschikbaar inkomen is echter in zowat alle gesimuleerde situaties zeer beperkt. De IVT is een uitkering voor personen met een verdienvermogen dat maximum één derde bedraagt van wat iemand zonder handicap op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen. Deze vaststelling vormt voor de meeste personen met een IVT die deeltijds willen gaan werken aldus niet noodzakelijk een probleem. Voor de personen met een IVT voor wie het wel mogelijk is om meer uren per week te werken, kan het gegeven dat dit niet voor een toename van het beschikbaar inkomen zal zorgen hen echter ontmoedigen om meer te gaan werken. Daarnaast zorgt de manier waarop de IVT herrekend wordt bij tewerkstelling ervoor dat de hoogte van het inkomen (van het minimumloon tot 200% van het minimumloon) geen impact heeft op het netto beschikbaar gezinsinkomen. Bij de laagste inkomens zien we zelfs een daling van het beschikbaar inkomen door het wegvallen van het voordeel van de jobbonus, de werkbonus en het belastingkrediet voor lage inkomens.

Huidig beleid: werkloosheidsuitkering

Werkhervatting bij de werkloosheidsuitkering (volledige werkloosheid) zorgt voor potentiële werkloosheidsvallen bij deeltijdse arbeid. Enkel bij personen van wie de partner werkt is dit niet geval, dit door de beperkte hoogte van de werkloosheidsuitkering die men als partner kan krijgen. De IGU zorgt er daarentegen voor dat dergelijke vallen zich niet voordoen, zowel in het geval van de minimum- als maximumbedragen. Net zoals bij de IVT doet ook bij de IGU de hoogte van het inkomen bij deeltijdse arbeid er zo goed als niet toe: het netto beschikbaar gezinsinkomen blijft min of meer constant bij een toename van het inkomen (van het minimumloon tot 200% van het minimumloon). Ook hier doet er zich bij de laagste inkomens een lichte daling voor door het wegvallen van de jobbonus, de werkbonus en het belastingkrediet voor lage inkomens.

Hervorming: regeling van progressieve tewerkstelling bij leefloon, IVT/IT en werkloosheidsuitkering

We onderzochten welke impact een regeling naar analogie met het stelsel van progressieve tewerkstelling bij de ZIV-uitkeringen heeft op het netto beschikbaar gezinsinkomen bij werkhervatting, en dit voor het leefloon, de IVT en de IT, en de werkloosheidsuitkering. Meer specifiek hebben we dit als volgt toegepast in de simulaties:

- de uitkering blijft hetzelfde wanneer het werk 1/5de (20%) niet overschrijdt;
- de uitkering vermindert wanneer het werk 1/5de (20%) overschrijdt; de herberekening wordt uitgevoerd op basis van het gemiddeld aantal uren per week ten opzichte van voltijds werk:
 - bij halftijds werk (50%) wordt de uitkering vermindert met 30% (50% - 20%);
 - bij deeltijds werk (33%) wordt de uitkering vermindert met 13% (33% - 20%).

De impact van werkhervatting onder deze hervorming is weergegeven in **TABEL 2**.

TABEL 2 \ Impact van werkhervatting op het netto beschikbaar gezinsinkomen - hervorming

| | Minimumloon | Zonder kinderen ten laste tewerkstellingspercentage: | | | | Met kinderen ten laste tewerkstellingspercentage: | | | |
|-------------------------------|-------------|---|-----|-----|-----|--|-----|-----|-----|
| | | 100% | 50% | 33% | 20% | 100% | 50% | 33% | 20% |
| LEEFLOON | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 62% | 62% | 48% | 37% | 19% | 29% | 24% | 20% |
| | 130% | 78% | 77% | 58% | 43% | 26% | 38% | 30% | 24% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 37% | 39% | 32% | 28% | 27% | 29% | 24% | 20% |
| | 130% | 53% | 51% | 41% | 32% | 41% | 38% | 30% | 24% |
| IVT/IT | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 66% | 62% | 48% | 37% | 21% | 28% | 23% | 20% |
| | 130% | 82% | 78% | 58% | 43% | 28% | 37% | 29% | 24% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 35% | 38% | 32% | 27% | 26% | 28% | 23% | 20% |
| | 130% | 54% | 50% | 40% | 32% | 43% | 37% | 29% | 24% |
| WERKLOOSHEIDSUITKERING | | | | | | | | | |
| Alleenstaande | 100% | 47% | 42% | 34% | 28% | 23% | 25% | 22% | 18% |
| | 130% | 62% | 46% | 34% | 31% | 31% | 31% | 25% | 21% |
| Eenverdieners-koppel | 100% | 34% | 37% | 31% | 26% | 26% | 28% | 23% | 20% |
| | 130% | 50% | 48% | 38% | 31% | 41% | 36% | 29% | 23% |
| Tweeverdieners-koppel | 100% | 42% | 21% | 13% | 7% | 35% | 17% | 11% | 6% |
| | 130% | 50% | 26% | 16% | 8% | 42% | 21% | 13% | 7% |

Bron: Eigen berekening op basis van BELMOD

De simulatie van een regeling van progressieve tewerkstelling bij het leefloon, de IVT/IT en de werkloosheidsuitkering laat zien dat voor alle situaties deze regeling voor de gezinnen voordeliger is dan het huidige beleid en dus resulteert in een hoger netto beschikbaar gezinsinkomen. Toch zien we ook hier factoren spelen die personen ervan kunnen weerhouden om meer uren per week te gaan werken. Meer bepaald zien we dat bij sommige typegezinnen de overstap van halftijdse naar voltijdse arbeid in bepaalde situaties zorgt voor een daling van het netto beschikbaar gezinsinkomen. Wat de alleenstaande met kinderen ten laste betreft, zien we dit bij het leefloon en IVT/IT, en bij de werkloosheidsuitkering bij werkhervatting aan het minimumloon; bij eenverdienerskoppels, zowel met als zonder kinderen ten laste, zien we dit bij werkhervatting aan het minimumloon. Dit heeft voornamelijk te maken met de manier waarop de uitkering die men onder de regeling van progressieve tewerkstelling krijgt, berekend wordt.

Bij een halftijdse job krijgt men nog 70% van de voormalige uitkering; bij een voltijdse job krijgt men geen uitkering meer. Bij tewerkstelling aan 130% van het minimumloon zien we dit verschil tussen voltijdse en halftijdse arbeid enkel optreden bij de alleenstaande met kinderen ten laste, en dit bij de drie uitkeringen. Bij het minimumloon zien we dat dit effect zich zowel voordoet bij de alleenstaande met kinderen ten laste (eveneens bij de drie uitkeringen), als bij het eenverdienerskoppel zonder kinderen ten laste (bij de IVT/IT en de werkloosheidsuitkering) en het eenverdienerskoppel met kinderen ten laste (bij de drie uitkeringen).

Beleidsimplicaties en conclusies

De voornaamste conclusies die we uit de resultaten kunnen trekken, zijn de volgende: bij de meeste uitkeringen - de ZIV-uitkeringen, het leefloon, de IVT en de IT - doen er zich geen dalingen van het beschikbaar inkomen voor bij werkhervatting. Bij de werkloosheidsuitkering is dit echter wel het geval bij een halftijdse werkhervatting. Daarnaast zijn er bij elk van de uitkeringen mechanismes die er in sommige situaties voor zorgen dat meer uren werken, of werken tegen een hoger loon, niet zorgt voor een hoger beschikbaar inkomen. Deze resultaten laten zien dat er nood is aan maatregelen ter ondersteuning van werkhervatting bij het leefloon, de IVT/IT en de werkloosheidsuitkering.

Het leefloon

Dat er zich bij het leefloon geen inactiviteitsvallen voordoen, heeft voornamelijk te maken met het gegeven dat men bij werkhervatting nog een gedeeltelijk leefloon krijgt, of dat een SPI-vrijstelling wordt toegepast. Van de SPI-vrijstelling wordt in de praktijk maar beperkt gebruikgemaakt. Het is in deze situatie echter niet voordeliger om meer te werken dan aan het minimumloon. Dit ontmoedigend effect zien we niet bij de simulatie van de regeling van progressieve tewerkstelling. Om een progressieve overgang naar een voltijdse job te stimuleren zal de manier waarop het leefloon bij deze maatregel berekend wordt, moeten worden aangepast. Dit moet ervoor zorgen dat een overgang van een halftijdse naar een voltijdse job ook bij lage inkomens leidt tot een toename van het netto beschikbaar gezinsinkomen.

De inkomensvervangende en integratietegemoetkoming

Ook bij de IVT/IT zien we dat tewerkstelling steeds zorgt voor een toename van het beschikbaar inkomen. Bij deze uitkeringen is het moment waarop men (terug) aan de slag gaat echter van groot belang. Enkel aan het begin van het jaar volgend op het jaar waarin men terug aan de slag gaat, wordt een herberekening van de IVT uitgevoerd. Hierdoor kan men gedurende een lange periode een inkomen uit een job combineren met een niet herrekende IVT. Wie tegen het einde van het jaar begint met een job, zal echter sneller geconfronteerd worden met de herberekening van de IVT, en vervolgens het risico hebben dat, indien men de job na enkele maanden verliest, men voor de rest van het jaar enkel een lagere IVT heeft en geen arbeidsinkomen. Zowel een aanpassing van de manier waarop de IVT wordt herbekeken, voornamelijk dan de frequentie, en een maatregel ter ondersteuning van gedeeltelijke tewerkstelling voor personen met een IVT, is daardoor aangewezen. De gesimuleerde regeling van progressieve tewerkstelling kan hiervoor inspiratie bieden. Hoewel voltijdse tewerkstelling eigenlijk niet van toepassing is bij deze doelgroep, en het hier dus minder problematisch is dat een voltijdse job niet altijd meer opbrengt dan een halftijdse job, kan bij het uitwerken van een maatregel van progressieve werkhervatting dit ontradend effect toch best voorkomen worden.

De werkloosheidsuitkering

Wanneer iemand met een werkloosheidsuitkering (volledige werkloosheid) opnieuw aan de slag gaat en geen IGU krijgt, valt de uitkering volledig weg. Dit leidt tot werkloosheidsvallen bij deeltijdse arbeid. De IGU voorziet in ondersteuning voor werkhervatting, maar doordat deze gericht is op een tijdelijke ondersteuning in de afwezigheid van een voltijdse job, kan dit een progressieve werkhervatting bemoeilijken. Een regeling van progressieve werkhervatting kan hier, net als bij de vorige twee categorieën, een oplossing bieden.

Algemene conclusies

Bij de ontwikkeling van de regeling van progressieve werkhervatting voor de verschillende uitkeringsstelsels moeten verschillende keuzes worden gemaakt. Ten eerste is er de vraag of de overstap van een deeltijdse naar een voltijdse job steeds voordeling moet zijn. Zoals uit de simulaties van de hervormingen blijkt, zorgt progressieve werkhervatting hier niet altijd voor. Dit komt voornamelijk doordat er onder deze regeling geen gedeeltelijke uitkering meer gecombineerd mag worden met voltijdse arbeid. Wanneer men echter zou kiezen om een dergelijke combinatie mogelijk te maken om dit ontmoedigende effect in de gesimuleerde hervorming weg te werken, ontstaan er situaties die als onrechtvaardig beschouwd kunnen worden. Sommige personen kunnen dan een voltijds inkomen combineren met een gedeeltelijke uitkering, terwijl mensen die niet uit een situatie van gehele of gedeeltelijke uitkeringsafhankelijkheid komen dat evident niet kunnen.

Hoe een maatregel ter ondersteuning van progressieve werkhervatting eruit moet zien, hangt ook af van de specifieke doelgroep van de maatregel en welke arbeidsparticipatie men ervan kan verwachten. De regeling van de ZIV-uitkeringen, waar 'progressieve werkhervatting' momenteel wordt toegepast, is bedoeld voor mensen met een ander profiel dan degenen met een werkloosheidsuitkering. Mensen met een ZIV-uitkering hebben in de regel een beperkt vermogen om voltijds te werken ten gevolge van een vastgestelde ziekte of aandoening. Voor werklozen en leefloontrekkers is de situatie fundamenteel anders: zij kunnen in principe voltijds werken en worden ook geacht dit te doen.

Daarnaast is er ook de vraag in welke mate de maatregelen als doel hebben om ervoor te zorgen dat deeltijdse arbeid op termijn zal overgaan in voltijdse arbeid. Voor bepaalde doelgroepen, zoals personen voor wie voltijdse arbeid (momenteel) niet mogelijk blijkt, kan werkhervatting immers ook bestaan uit (langdurige) ondersteuning van deeltijdse arbeid. Hierbij stelt zich uiteraard de vraag naar de rechtvaardigheid en opportuniteit van dergelijke ondersteuning.

BIBLIOGRAFIE

- Bogaerts, K., Vandenbroucke, P., Marx, I., & De Graeve, D. (2009). *Inactiviteitsvallen voor personen met een handicap of met langdurige gezondheidsproblemen*. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, Universiteit Antwerpen). <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/29321>
- Hufkens, T., & Van Mechelen, N. (2014). *Van arbeidsongeschiktheid naar werk: simulaties van inactiviteitsvallen met MOTYFF*. Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB, Universiteit Antwerpen). <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/29755>
- Hufkens, T., Buysse, L., Van Mechelen, N., & Verbist, G. (2016). Fit for the labour market? An effort to reduce inactivity traps in the transition from benefit to work in the Belgian sickness and disability system. *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid*, 4, 491-521.
- Hufkens, T., Goedemé, T., Gasior, K., Leventi, C., Manios, K., Rastrigina, O., Recchia, P., Sutherland, H., Van Mechelen, N., & Verbist, G. (2019). The Hypothetical Household Tool (HhoT) in EUROMOD: a new instrument for comparative research on tax-benefit policies in Europe. *International Journal of Microsimulation*, 12(3), 68-85. <https://doi.org/10.34196/ijm.00208>
- Sutherland, H., & Figari, F. (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. *International Journal of Microsimulation*, 6(1), 4-26. <https://doi.org/10.34196/ijm.00075>