

TITEL: PROGRESSIEVE TEWERKSTELLING IN DIVERSE UITKERINGSSTELSELS: VERKENNEND ONDERZOEK NAAR DE OPPORTUNITEITEN EN VALKUILEN

Auteur(s): Johannes Derboven, Ive Marx & Gerlinde Verbist

1. Korte samenvatting van het onderzoek (abstract)

Het federale systeem van progressieve tewerkstelling omvat een combinatie van loon en uitkering voor werknemers erkend in arbeidsongeschiktheid. Ook voor andere uitkeringstrekkers en niet-beroepsactieven kan dit systeem interessant zijn om de financiële drempels te overwinnen die ervoor zorgen dat ze niet participeren op de arbeidsmarkt.

In deze studie hebben we voor 2023 in kaart gebracht wat de financiële impact is van werkherhervatting onder het huidige beleid voor de ziekte- en invaliditeitsuitkering (bij primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit; inclusief de regeling van progressieve tewerkstelling), 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). Onder het huidige beleid zien we dat enkel bij de werkloosheidsuitkering werkherhervatting soms zorgt voor een daling van het beschikbaar gezinsinkomen; bij de overige uitkeringen is er steeds een stijging. Daarnaast zijn er bij elk van de uitkeringen mechanismes die in sommige situaties ervoor zorgen dat meer werken of werken tegen een hoger loon niet zorgt voor een hoger beschikbaar inkomen. De simulatie van een regeling van progressieve tewerkstelling laat zien dat voor alle situaties deze regeling voor de gezinnen voordeliger is dan het huidige beleid en dus resulteert in een hoger beschikbaar gezinsinkomen. Toch zien we ook hier factoren spelen die personen ervan kunnen weerhouden om meer uren per week te gaan werken.

Key words: progressieve tewerkstelling; inactiviteitsval; werkloosheidsval; standaardsimulatie

2. Doelen van het onderzoek

Met dit project willen we de impact nagaan op de werkloosheids- en inactiviteitsvallen van hervormingen die geïnspireerd zijn op het systeem van progressieve tewerkstelling. Concreet gaan we in dit onderzoeksproject in op volgende vragen:

- 1) Wat is voor uitkeringstrekkers en niet-beroepsactieven in 2023 de financiële impact van werkherhervatting op het beschikbaar huishoudinkomen?
- 2) Wat is de financiële impact van een systeem van progressieve werkherhervatting voor langdurig werkzoekenden en niet-beroepsactieven?
- 3) Op welke manier kan het bestaande systeem verbeterd worden door gebruik te maken van elementen van het systeem van progressieve werkherhervatting, zodat er geen nadelige financiële impact is bij deeltijdse werkherhervatting en vervolgens bij de overgang naar een voltijdse job? Wat zijn hierbij aandachtspunten en mogelijke valkuilen?

Verduidelijking van kernbegrippen

- progressieve tewerkstelling: met de regeling van progressieve tewerkstelling is het mogelijk gemaakt dat men tijdens de arbeidsongeschiktheid werk mag uitvoeren dat aangepast is aan de gezondheidstoestand. Hierbij ligt de som van het loon en de (verminderde) uitkering hoger dan het uitkeringsbedrag dat verkregen wordt wanneer men niet werkt.
- inactiviteitsval: een daling van het beschikbaar inkomen bij werkhervatting door inactieve personen
- werkloosheidsval: een daling van het beschikbaar inkomen bij werkhervatting door werkloze personen
- standaardsimulatie: microsimulaties op basis van typegezinnen (in deze studie met BELMOD en de HHoT-tool)

3. Methoden en data

- De analyses in deze studie zijn uitgevoerd aan de hand van de microsimulatiemethode op basis van typegezinnen, ook wel standaardsimulaties genoemd.
- We gebruiken het Belgische microsimulatiemodel BELMOD. Het BELMOD-model is een recent ontwikkeld microsimulatiemodel van de FOD Sociale Zekerheid.
- We gebruiken data over typegezinnen die we hebben aangemaakt via de Hypothetical Household Tool (HHoT) in BELMOD.
- 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.
- De simulaties hebben betrekking op de wetgeving op 30/06/2023.

Methodische toelichting

- In BELMOD zijn de volgende uitkeringen waarvoor we de grootte van de werkloosheids- en inactiviteitsvallen in kaart brengen aanwezig:
 - de uitkeringen bij primaire arbeidsongeschiktheid en invaliditeit;
 - het leefloon;
 - de inkomensvervangende en integratietegemoetkoming;
 - de werkloosheidsuitkering.
- 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 voor volgende typegezinnen:

Gezinstypes	Partner	Kinderen
Alleenstaande	Geen partner aanwezig	Geen kinderen aanwezig
Eenouder	Geen partner aanwezig	2 kinderen (2 en 6 jaar)
Eenverdienerskoppel zonder kinderen	Partner zonder inkomen/uitkering	Geen kinderen aanwezig
Eenverdienerskoppel met kinderen	Partner zonder inkomen/uitkering	2 kinderen (2 en 6 jaar)
Tweeverdienerskoppel zonder kinderen	Partner werkt	Geen kinderen aanwezig
Tweeverdienerskoppel met kinderen	Partner werkt	kinderen (2 en 6 jaar)

4. Bevindingen

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 ontmoedigd worden. Bij primaire arbeidsongeschiktheid is dit het geval voor de eenouder en bij invaliditeit voor de typegezinnen waarin er geen partner is die werkt (met name bij arbeid aan het minimuminkomen).

De analyse van de huidige regeling met betrekking tot het leefloon toont dat zowel de regeling met als zonder de SPI-vrijstelling in zowat alle situaties zorgt voor een toename van het netto beschikbaar gezinsinkomen (met uitzondering van het eenverdienerskoppel met kinderen ten laste bij halftijdse arbeid aan het minimuminkomen). De SPI-vrijstelling is in alle situaties voordeliger dan het krijgen van een gedeeltelijk leefloon. Hoewel meer gaan werken in beide gevallen in de meeste situaties 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 (130% van) het minimuminkomen). In het bijzonder bij de eenouder 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 minimuminkomen dan bij tewerkstelling aan 130% van het minimuminkomen.

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. Gegeven dat de IVT een uitkering is voor personen met een verdienvermogen dat maximum 1/3de bedraagt van wat iemand zonder handicap op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen, vormt deze vaststelling voor de meeste personen met een IVT die deeltijds willen gaan werken vanuit dit perspectief 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 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 minimuminkomen tot 200% van het minimuminkomen) 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.

Werkhervatting bij de werkloosheidsuitkering zorgt voor werkloosheidsvallen bij deeltijdse arbeid. Enkel bij personen van wie de partner werkt is dit niet geval, wat te maken heeft met 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 verdiend inkomen bij deeltijdse arbeid er zo goed als niet toe: het netto beschikbaar gezinsinkomen blijft min of meer constant bij tewerkstelling aan inkomens vanaf het minimuminkomen tot 200% van het minimuminkomen. 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.

Onder het huidige beleid worden personen met een leefloon, de IVT/IT en de werkloosheidsuitkering in bepaalde situaties ontmoedigd om meer uren of tegen een hoger loon te gaan werken. De maatregelen bij het leefloon en de werkloosheidsuitkering ter ondersteuning van werkhervatting (de SPI-vrijstelling en de IGU) zijn daarnaast enkel onder strikte voorwaarden toepasbaar, waardoor ze maar beperkt worden gebruikt. Een regeling van progressieve tewerkstelling kan daarom bij deze uitkeringen interessant zijn om werkhervatting te ondersteunen, en dit op zo'n manier zodat men niet ontmoedigd wordt om tegen een hoger tewerkstellingspercentage of een hoger loon te gaan werken.

4. Bevindingen (vervolg)

5. Beleidsimplicaties

De simulatie van een regeling van progressieve tewerkstelling bij deze uitkeringen 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. 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 eenouder, en dit bij de drie uitkeringen. Bij het minimuminkomen zien we dat dit effect zich zowel voordoet bij de eenouder (ook 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

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 werkherhvatting. Bij de werkloosheidsuitkering in dit echter wel het geval in het geval van halftijdse werkherhvatting. Daarnaast zijn er bij elk van de uitkeringen mechanismes die in sommige situaties ervoor 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 werkherhvatting bij het leefloon, de IVT/IT en de werkloosheidsuitkering.

Dat er zich bij het leefloon geen inactiviteitsvallen voordoen, heeft voornamelijk te maken met het gegeven dat men bij werkherhvatting nog een gedeeltelijk leefloon krijgt, of met de situatie van werkherhvatting waarbij een SPI-vrijstelling wordt toegepast. Van de SPI-vrijstelling wordt momenteel maar beperkt gebruikgemaakt. Daarnaast zorgt werkherhvatting er in deze situatie voor dat het voordeliger is om te werken aan een minimuminkomen dan aan 130% van het minimuminkomen, wat een ontmoedigend effect heeft. Bij de regeling van progressieve tewerkstelling doet dit effect zich niet voor. Om een progressieve overgang naar een voltijdse job te stimuleren zal de manier waarop het leefloon bij deze maatregel berekend wordt, moeten worden aangepast zodat een overgang van een halftijdse naar een voltijdse job ook bij lage inkomen voor een toename van het netto beschikbaar gezinsinkomen zorgt.

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 herrekenende 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 gebruikt worden. 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 werkherhvatting dit ontradend effect toch best voorkomen worden.

Wanneer iemand met een werkloosheidsuitkering (volledige werkloosheid) opnieuw aan de slag gaat en geen IGU krijgt, valt de uitkering volledig weg waardoor er zich bij deeltijdse arbeid werkloosheidsvallen voordoen. De IGU voorziet reeds in ondersteuning voor werkherhvatting, maar doordat deze gericht is op tijdelijke ondersteuning in de afwezigheid van een voltijdse job, kan dit een progressieve werkherhvatting bemoeilijken. Een regeling van progressieve werkherhvatting kan hier, wanneer net als bij het leefloon en de IVT rekening wordt gehouden met dat meer werken steeds moet leiden tot een hoger netto beschikbaar gezinsinkomen, een oplossing bieden.

5. Beleidsimplicaties (vervolg)

Bij de ontwikkeling van de regeling van progressieve werkhervatting voor de verschillende uitkeringsstelsels, moeten er verschillende keuzes worden gemaakt. Ten eerste is er de vraag of het de bedoeling is dat binnen een dergelijk stelsel het steeds voordelig moet zijn om de overstap te maken van een deeltijdse naar een voltijdse job. Zoals uit de simulaties van de hervormingen naar analogie met progressieve werkhervatting blijkt, is dit voor deze maatregel hier niet altijd voor alle typegezinnen het geval. 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 zo dit ontmoedigende effect in de gesimuleerde regeling van progressieve werkhervatting 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 dan evident niet kunnen.

Hoe een maatregel ter ondersteuning van progressieve werkhervatting er uit moet zien, hangt daarnaast ook af van de specifieke doelgroep van de maatregel en welke arbeidsparticipatie men over het algemeen kan verwachten van deze doelgroep. De regeling van de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, waar 'progressieve werkhervatting' momenteel wordt toegepast, is er voor mensen met een ander profiel dan mensen met een werkloosheidsuitkering. Mensen met een ZIV uitkering hebben in de regel een beperkt vermogen om voltijds te werken omdat ze met de gevolgen van een ziekte of aandoening kampen. Ze hebben een beperkte werkcapaciteit, vastgesteld middels een medische evaluatie. Werklozen en leefloontrekkers daartegen kunnen in principe voltijds werken en worden ook in principe geacht voltijds te werken. Dat maakt dat er zich een fundamenteel andere situatie stelt.

Daarnaast is er ook de vraag in welke mate het de bedoeling is van de maatregelen om ervoor te zorgen dat op termijn deeltijdse arbeid zal overgaan in voltijdse arbeid. Voor bepaalde doelgroepen (personen voor wie voltijdse arbeid (momenteel) niet mogelijk blijkt) kan werkhervatting immers ook bestaan uit (langdurige) ondersteuning van deeltijdse arbeid. Hierbij doet zich dan natuurlijk steeds de vraag naar de rechtvaardigheid van dergelijke ondersteuning voor. In dit kader is het ook belangrijk om te bepalen welk principe van de sociale zekerheid de maatregel voornamelijk beoogt: een verhoging van de tewerkstelling (waarbij de focus dan al dan niet op voltijds werk ligt), of armoedereductie. Hoewel beide principes soms samen kunnen worden beoogd, is dit vaak ook helemaal niet mogelijk, waardoor er op dit gebied keuzes moeten worden gemaakt.

Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek

Derboven, J., Marx, I., & Verbist, G. (2024). *Progressieve tewerkstelling in diverse uitkeringsstelsels: Verkennend onderzoek naar de opportuniteiten en valkuilen*. Onderzoeksrapport VIONA. UA/Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck: Antwerpen.