

Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid

**De respons van de sociale bescherming
op de COVID-19-pandemie**

ISSN 0775-0234

Wettelijk depot: D/2020/11.857/5

Enkel de auteurs zijn verantwoordelijk voor de ondertekende teksten of voor de stukken die worden overgenomen met vermelding van de bron.

De inhoud van de bijdragen in deze publicatie geeft niet noodzakelijk het standpunt of de mening weer van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

IN MEMORIAM JOHAN VERSTRAETEN

Zondag 12 april 2020 – op paaszondag – is Johan Verstraeten van ons heengegaan, na een strijd van meerdere weken tegen het coronavirus.

Uit voorzorg – hij voelde zich wat koortsig – wenste hij het verzekeringscomité (Dienst voor Geneeskundige Verzorging–RIZIV) van 16 maart niet voor te zitten. Social distancing noemen wetenschappers dat. Sociale verbondenheid is een betere term.

Sociale verbondenheid was immers het leitmotiv van Johan in zijn loopbaan en in zijn gehele levensloop.

Hij was jurist van opleiding (RUG 1971) met een grote belangstelling voor management. In 1989 werd hij Maître en Management Public. Hij was een van de grondleggers van de invoering van de bestuursovereenkomsten in de openbare instellingen van sociale zekerheid.

Gedurende 17 jaar tot zijn pensionering in 2011 was hij administrateur generaal van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers.

Tussen 1998 en 2004 was hij voorzitter van ISSA (International Social Security Association) en nadien erevoorzitter. Hij was een promotor en ambassadeur van ons sociale model.

Sinds 2014 was hij voorzitter van het Comité van de verzekering voor geneeskundige verzorging van het RIZIV. Hij probeerde alle stakeholders te aligneren en sociaal te verbinden. Hij bracht partners bijeen en probeerde een meer strategische approach op het voorplan te stellen.

Hij bleef ondertussen studax en volgde nog lessen aan de universiteit. In dat kader maakte hij vorig jaar nog een lezenswaardig werkstuk over toegankelijkheid van de zorg.

Hij verbleef de jongste jaren meestal aan zee, samen met zijn lieve echtgenote Martine. Nu is hij aan de over-oever.

We zullen ons Johan herinneren als een innemende voorzitter, een sociaal gedreven man, een kritische intellectueel, een geëngageerde mens.

Vaarwel Johan.

INHOUD

DE RESPONS VAN DE SOCIALE BESCHERMING OP DE COVID-19-PANDEMIE

VOORWOORD	5
------------------	---

INLEIDING	7
------------------	---

DE RESPONS VAN DE SOCIALE BESCHERMING OP DE COVID-19-PANDEMIE IN BELGIE

MONITORING EN BEHEER VAN DE SOCIAALECONOMISCHE IMPACT VAN DE COVID-19-CRISIS IN BELGIE	13
---	----

KOEN VLEMINCKX

MACRO-ECONOMISCHE IMPACT VAN DE UITBRAAK VAN HET CORONAVIRUS: RECESSIE, HERSTEL EN BLIJVENDE SCHADE	21
--	----

ARTHUR JACOBS

THE END OF THE WORLD AS WE KNOW IT? DE IMPACT VAN DE COVID-19-UITBRAAK OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT	41
--	----

TOM BEVERS, VALERIE BURNEL, ANN COENEN, VALERIE GILBERT EN ARTHUR JACOBS

DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP DE WERKLOOSHEID: EERSTE RESULTATEN	67
---	----

CHLOE LOYEN, NATHALIE NUYTS EN MICHIEL SEGAERT

TIJDELIJKE UITBREIDING VAN HET OVERBRUGGINGSRECHT ALS FINANCIËEL VANGNET VOOR ZELFSTANDIGEN DIE INKOMENSVERLIES ONDERVINDEN ALS GEVOLG VAN DE CORONACRISIS	111
---	-----

MARINA GEERAERT EN VEERLE DE MAESSCHALK

COVID-19-CRISIS: SIMULATIE IMPACT VAN HET LOONVERLIES BIJ TIJDELIJKE WERKLOOSHEID IN GEVAL VAN OVERMACHT EN HET INKOMENSVERLIES IN GEVAL VAN EEN OVERBRUGGINGSRECHT	149
--	-----

YANNICK THUY, GUY VAN CAMP EN DIETER VANDELANNOOOTE

TIJDELIJKE WERKLOOSHEID TIJDENS COVID-19: EEN BUFFER TEGEN ONTSLAG MET TWEË GEZICHTEN	175
--	-----

TINE VANDEKERKHOVE, LUDO STRUYVEN EN TIM GOESAERT

ARMOEDE EN KWETSBARE GROEPEN TIJDENS DE CORONACRISIS	193
---	-----

JEROEN BARREZ EN RUDI VAN DAM

**DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP DE EVOLUTIE VAN EN DE STRIJD TEGEN
ZWARTWERK IN BELGIE**

227

FREDERIC DE WISPELAERE EN DIRK GILLIS

ONTWIKKELINGEN VAN HET SOCIAAL EUROPA

**CHRONOLOGIE: HET ANTWOORD VAN DE EUROPESE UNIE OP DE EERSTE GOLF VAN DE COVID-19-
PANDEMIE. JANUARI-AUGUSTUS 2020**

277

BORIS FRONTEDDU EN DENIS BOUGET

ALGEMEEN BESLUIT

**DE SOCIALE ZEKERHEID ALS SOCIAALECONOMISCHE STABILISATOR TIJDENS DE COVID-19-CRISIS:
ALGEMEEN BESLUIT**

295

**DE RESPONS VAN DE SOCIALE
BESCHERMING
OP DE COVID-19-PANDEMIE**

VOORWOORD

2020 zal voor altijd de geschiedenisboeken ingaan als het jaar van corona. Een jaar van ellende, van sociaal isolement, van lockdown en quarantaine; een jaar waarin ons gezondheidssysteem in golven zwaar onder druk kwam te staan; een jaar ook van grote solidariteit in de maatschappij en van grote waardering voor onze gezondheidswerkers en voor andere essentiële beroepen. Paradoxaal genoeg veroorzaakte het vermaledijde virus dus ook positieve neveneffecten in onze maatschappij zoals een verhoogd bewustzijn rond *sociale zekerheid* en *sociale bescherming*.

De sociale zekerheid heeft in 2020, nog meer dan bij eerdere economische crises, als belangrijke economische stabilisator gefungeerd. Meer mensen zijn zich ook bewust van de waarde van het sociaal vangnet. Wanneer de voorbije jaren iedereen meer gefocust was op de klimaat-uitdaging voor deze en de komende generaties, kwam dit jaar sociale zekerheid op de publieke agenda. De waaier aan economische en sociale steunmaatregelen was noodzakelijk om onze economie min of meer staande te houden en het welvaartsniveau voor de meeste burgers min of meer op peil te houden.

Dankzij tijdelijke maatregelen zoals werkloosheid, overbruggingsrecht en specifieke compensatiebijdrages werd vermeden dat meer mensen in armoede terecht zijn gekomen en dat reeds voorheen kwetsbare groepen nog harder werden getroffen. Er was een grote maatschappelijke bereidheid tot solidariteit, veel groter dan pakweg een jaar geleden kon worden vermoed. Het overbruggingsrecht dat door sommigen beschouwd werd als “de werkloosheidsvergoeding voor zelfstandigen” was 1 jaar geleden gewoonweg ondenkbaar.

Bij het uitrollen van dat ongezien sociaal vangnet was het vermijden van een sociaal en economisch bloedbad de voornaamste bekommernis, de financiering van de maatregelen zou later aan bod komen. Stilaan groeit weer het bewustzijn dat een duurzame financiering van de sociale zekerheid één van de grote uitdagingen voor de toekomst wordt. Een duurzame sociale zekerheid is een structureel onderdeel van een duurzame oplossing voor het financieringsvraagstuk.

Het netwerk van organisaties dat onder de naam “Werkgroep Sociale Impact-COVID-19-Crisis” in een korte tijdspanne een krachtig monitoringsysteem uitbouwde om politici tijdens de coronacrisis actuele beleidsinformatie te kunnen verschaffen, zal in de toekomst ook op structurele basis de beleidsmakers kunnen ondersteunen bij de verdere uitbouw van een duurzame sociale bescherming.

Waar de gezondheids crisis en de dreigende socio-economische catastrofe de katalysator was voor een efficiënte ad hoc samenwerking tussen een groot aantal actoren in de sociale bescherming, hoop ik dat deze rijke ervaring inspirerend zal zijn voor toekomstige samenwerkingsverbanden. Beleid wordt effectiever en leidt tot duurzamere effecten als het wordt onderbouwd door kwaliteitsvolle data en wetenschappelijke inzichten. Het verzamelen van gegevens, het ontsluiten van databanken en het samenleggen van analyses en inzichten zijn hierbij onontbeerlijk. Een structurele samenwerking tussen het politieke niveau en sociale partners, tussen administraties en openbare instellingen, tussen terreinwerkers en studiediensten en tussen de academische wereld en het beleidsniveau zal al evenzeer een *conditio sine qua non* zijn.

Als voorzitter van de FOD Sociale Zekerheid en als sponsor van het eerste uur van de Werkgroep Sociale Impact COVID-19-Crisis hoop ik dat we in dit nummer van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid naast de inhoudelijke inzichten ook de rijkdom en de kracht van de samenwerking kunnen belichten en zo een pleidooi ondersteunen voor een structurele samenwerking tussen de diverse actoren.

Peter Samyn
voorzitter a.i.
FOD Sociale Zekerheid

INLEIDING

Eind 2019 werd een nieuw coronavirus, door de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) als COVID-19 benoemd, geïdentificeerd als verwekker van een cluster van pneumoniegevallen in Wuhan, een stad in de provincie Hubei in China. De eerste besmettingen waren gelinkt aan een vis- en dierenmarkt in Wuhan, doch ondertussen is duidelijk geworden dat het virus ook van mens tot mens wordt overgedragen. Op 23 januari 2020 wordt Wuhan door de Chinese overheid in lockdown geplaatst. De meerderheid van de infecties werd gerapporteerd in Hubei, maar al snel worden er ook op andere plaatsen in China verschillende besmettingen vastgesteld. Ook buiten China werden al snel gevallen gediagnosticeerd, eerst bij reizigers vanuit Wuhan, vooral in nabijgelegen landen in Azië, maar ook in Australië, Europa, en Noord-Amerika.

Op Valentijnsdag 2020 zijn er wereldwijd 64.544 bevestigde patiënten, waarvan 64.021 patiënten in China. Er zijn 35 patiënten in de Europese Unie, 9 in het Verenigd Koninkrijk, 479 in de andere continenten. Wereldwijd werden er toen 1.383 overlijdens aan COVID-19 toegeschreven. In België is er dan één geconfirmeerd staal op 157 onderzochte stalen. De eerste Italiaanse patiënt kreeg de diagnose COVID-19 pas op 21 februari te horen in het stadje Codogno in de regio Lombardije. Het stadje ging op die dag ook in complete lockdown. Al snel werden ook andere dorpen en gemeenten van de buitenwereld afgesloten en begin maart ging heel Italië in lockdown. De berichten en beelden uit Italië over de gezondheidsdiensten die daar worden overweldigd, maken indruk op zowel professionelen als burgers.

In ons land volgen sinds januari diverse instanties de gezondheidssituatie op. Op dinsdag 10 maart 2020 maakt COVID-19 het eerste dodelijke slachtoffer in ons land. Voor het eerst is er sprake van een afstandsregel. Op donderdag 12 maart 2020 vallen er nog twee dodelijke slachtoffers en de Nationale Veiligheidsraad kondigt dezelfde dag de federale fase van crisisbeheersing aan. De lessen worden opgeschort, horecazaken worden onherroepelijk gesloten en winkels mogen enkel op weekdays de deuren openen. Op woensdag 18 maart 2020 gaat ons land vanaf 12 uur 's middags in lockdown. Op 20 maart om 15 uur worden de grenzen van ons land gedeeltelijk gesloten.

Op 18 april worden de eerste versoepelingen doorgevoerd: de tuincentra en doe-het-zelfzaken mogen de deuren weer openen, zij het net als de supermarkten met respect voor de toepassing van bepaalde regels. Op 24 april kondigt de GEES-werkgroep, die de exitstrategie moet voorbereiden, onder voorbehoud aan dat vanaf 4 mei de maatregelen in verschillende fases zullen worden afgebouwd, weliswaar naargelang de omstandigheden het zullen toelaten. Fase 1.a van de exitstrategie gaat in op 4 mei, fase 1.b op 11 mei, fase 2 op 18 mei, fase 3 op 8 juni, en op 1 juli fase 4.

Tijdens de Nationale Veiligheidsraad van 23 juli wordt beslist om niet over te gaan naar fase 5 van de exitstrategie en worden een aantal maatregelen opnieuw aangescherpt. In de provincie Antwerpen worden op 28 juli voor 4 weken bijkomende maatregelen afgekondigd. In de meest getroffen zone rond de stad Antwerpen worden nog bijkomende maatregelen genomen. Op 29 juli wordt de exitstrategie herzien, gezien het aantal nieuwe besmettingen stijgt. Er worden nationaal strengere maatregelen afgekondigd.

Op 1 september kunnen alle leerlingen terug naar school. Dit op basis van code geel, die bepaald is door gemeenschappen. Code geel zegt dat het virus zich nog verspreidt, maar dat het onder controle is. De herstart van het schooljaar gebeurt in een voltijdse vijfdaagse week. Voor leerkrachten en leerlingen ouder dan 12 jaar blijft een mondkapverplichting gelden. Buitenschoolse activiteiten in het secundair onderwijs gaan niet door.

Begin oktober wordt het duidelijk dat we met een nieuwe golf van infecties worden geconfronteerd. Brussel kondigt op 8 oktober strengere maatregelen af en de nieuwe federale regering volgt op 9 oktober. Op 19 oktober wordt er verder verstrengd. Cafés en restaurants moeten voor minstens vier weken de deuren sluiten. Daarnaast geldt er een nachtklok, van middernacht tot 5 uur 's ochttens. Vanaf 20 uur geldt eveneens een verbod op het verkopen van alcohol. Afhalen van maaltijden blijft mogelijk tot 22 uur. Sociale contacten worden verder beperkt: elk individu mag voortaan maximaal één 'knuffelcontact' hebben. Een gezin mag vier dezelfde bezoekers ontvangen per twee weken. Telewerken is opnieuw de regel.

De COVID-19-crisis is in de eerste plaats een gezondheidscrisis en vormt een uitdaging zonder voorgaande voor onze gezondheidszorg. Maar tot op heden kon voorkomen worden dat onze gezondheidszorg werd overbelast. De intensive care unit-capaciteit, in ons land traditioneel hoger dan in de meeste EU-landen, werd tijdig vergroot om COVID-19-patiënten op te vangen. De druk op het medisch personeel is echter groot, ook in de zorgsector. Naast de 15.000 dodelijke slachtoffers die ons land op dit moment telt, wordt ook gevreesd voor de gevolgen op middellange termijn, zowel voor diegenen die getroffen werden door het virus, maar ook voor wie, al of niet gedwongen, zorgen uitstelde. Ook wordt er gevreesd voor de psychosociale gevolgen, in het bijzonder voor het verzorgend personeel en voor de jongeren die in deze bijzondere omstandigheden moeten opgroeien.

Naast een gezondheidscrisis is de COVID-19-crisis echter ook een economische crisis. Toen het virus in maart ook de EU trof, werd er nog even van uitgegaan dat een tijdelijke inzinking kon worden opgevangen en dat later in 2020 en zeker in 2021 weer met de hoogconjunctuur kon worden aangeknoopt. Die illusie heeft iedereen ondertussen laten varen. Ook in de meest optimistische scenario's heeft de pandemie ons naar een onmiskenbare recessie geleid, die ook de komende jaren zal doorwerken.

De door de COVID-19-pandemie veroorzaakte economische en sociale crisis werd vanaf het begin tegengegaan met ondersteunende maatregelen. Daarbij was het de bedoeling om zowel de bedrijven als de werknemers in de getroffen economische sectoren te beschermen en er werden gerichte maatregelen genomen voor specifieke kwetsbare groepen. Ook de sociale zekerheid heeft dit jaar voor vele mensen zekerheid geboden. Samen met de bijzondere socialebeschermingsmaatregelen die in het kader van deze crisis werden genomen, heeft ons socialezekerheidssysteem zijn rol als economische stabilisator vervuld.

Dit bijzondere COVID-19-nummer van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid geeft een verslag van de rol die ons systeem van sociale bescherming tijdens de eerste maanden van deze crisis – de periode van de “eerste golf” – heeft vervuld en

nog steeds vervult, want op het moment van dit schrijven brengen we moeizaam de gevolgen van een tweede golf onder controle.

De meeste auteurs van dit nummer maken deel uit van de “Werkgroep Sociale Impact COVID-19-crisis” die werd opgericht om de gevolgen van deze crisis nauwgezet op te volgen. Dankzij de goede samenwerking tussen de FOD Sociale Zekerheid, de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO), de POD Maatschappelijke Integratie (PODMI), het Belgische statistiekbureau STATBEL, de FOD Economie, de Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid (OISZ), het Federaal Planbureau, en de Nationale Bank van België publiceerde deze werkgroep sinds 7 april 2020 vrijwel wekelijks een analysesnota “Monitoring van de gevolgen van COVID-19 op de werkgelegenheid en de sociale bescherming in België” en doet hij dit nog steeds. Dit bijzondere COVID-19-nummer van het Belgisch Tijdschrift gaf de verschillende leden van de groep de mogelijkheid om één en ander uitgebreider te analyseren en toe te lichten.

In een eerste bijdrage tracht ik zelf het voor velen nogal onoverzichtelijke kluwen rond de federale besluitvorming tijdens de COVID-19-crisis te ontwarren. Daarbij leg ik de klemtoon op de monitoring en de besluitvorming over de sociale impact van de crisis. In de volgende twee bijdragen presenteren de collega's van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) de macro-economische impact en de impact op de arbeidsmarkt tijdens de eerste golf van de pandemie. Collega's van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) beschrijven de impact op de werkloosheid. Marina Geeraert en Veerle De Maesschalk van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) geven een overzicht van de maatregelen die werden genomen in het sociaal statuut van de zelfstandigen ter ondersteuning van zelfstandigen tijdens de crisis, in het bijzonder de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht.

Yannick Thuy, Guy Van Camp en Dieter Vandellannoote van het Federaal Planbureau presenteren de resultaten van hun simulatie van het loonverlies bij tijdelijke werkloosheid in geval van overmacht en in het geval van het overbruggingsrecht. Academische experts van de onderzoeksgroep onderwijs en arbeidsmarkt van het Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA) presenteren, in het kader van het door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) gesponsorde Dynamoproject, de resultaten van hun analyse van de incidentie en de evolutie van de tijdelijke werkloosheid tijdens het tweede kwartaal 2020 en hun inschatting over de potentiële heropleving van sectoren die nu zijn getroffen door de COVID-19-crisis. Onze collega's van de POD Maatschappelijke Integratie en de FOD Sociale Zekerheid tekenen de weerslag uit van de COVID-19-crisis op de armoede en in het bijzonder de impact op de kwetsbare groepen. Tot slot, beschrijven Frederic De Wispelaere en Dirk Gillis van het HIVA de impact van de COVID-19 pandemie op de evolutie en de strijd tegen zwartwerk in België. Hierna volgt een algemeen besluit.

In de traditionele rubriek ‘Ontwikkelingen van het sociaal Europa’ geven experts van het Onderzoekscentrum Sociaal Europa (OSE) een chronologisch overzicht van de respons van de Europese Unie op de COVID-19-pandemie.

Koen Vleminckx
FOD Sociale Zekerheid

DE RESPONS VAN DE SOCIALE BESCHERMING OP DE COVID-19- PANDEMIE IN BELGIE

MONITORING EN BEHEER VAN DE SOCIAALECONOMISCHE IMPACT VAN DE COVID-19-CRISIS IN BELGIE	13
MACRO-ECONOMISCHE IMPACT VAN DE UITBRAAK VAN HET CORONAVIRUS: RECESSIE, HERSTEL EN BLIJVENDE SCHADE	21
THE END OF THE WORLD AS WE KNOW IT? DE IMPACT VAN DE COVID-19-UITBRAAK OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT	41
DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP DE WERKLOOSHEID: EERSTE RESULTATEN	67
TIJDELIJKE UITBREIDING VAN HET OVERBRUGGINGSRECHT ALS FINANCIEEL VANGNET VOOR ZELFSTANDIGEN DIE INKOMENSVERLIES ONDERVINDEN ALS GEVOLG VAN DE CORONACRISIS	111
COVID-19-CRISIS: SIMULATIE IMPACT VAN HET LOONVERLIES BIJ TIJDELIJKE WERKLOOSHEID IN GEVAL VAN OVERMACHT EN HET INKOMENSVERLIES IN GEVAL VAN EEN OVERBRUGGINGSRECHT	149
TIJDELIJKE WERKLOOSHEID TIJDENS COVID-19: EEN BUFFER TEGEN ONTSLAG MET TWEE GEZICHTEN	175
ARMOEDE EN KWETSBARE GROEPEN TIJDENS DE CORONACRISIS	193
DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP DE EVOLUTIE VAN EN DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK IN BELGIE	227

MONITORING EN BEHEER VAN DE SOCIAALECONOMISCHE IMPACT VAN DE COVID-19-CRISIS IN BELGIE

DOOR | **KOEN VLEMINCKX**

Adviseur-generaal, FOD Sociale Zekerheid

INLEIDING

Om de gevolgen van de COVID-19-crisis effectief te beheersen, werden er op diverse beleidsniveaus diverse organen geactiveerd en werden er andere 'ad hoc'-organen op maat van de crisis opgericht. In dit artikel bespreken we het federale beleidsnetwerk dat in het kader van de COVID-19-crisis werd opgericht om de sociale impact van de crisis te beheren.

Het koninklijk besluit van 31 januari 2003 legt het algemene noodplan op nationaal niveau vast en beschrijft de organisatie van de federale fase van het crisisbeheer. Op basis van deze reglementering is het mogelijk om een onmiddellijke coördinatie op het nationale niveau te activeren voor een situatie die dit zou vereisen.

Naar aanleiding van het ontstaan van de COVID-19-pandemie in China, komen sinds januari 2020 drie organen samen om de opvolging van de gezondheidssituatie te garanderen:

- de Risk Assessment Group (RAG) analyseert het risico voor de bevolking op basis van epidemiologische en wetenschappelijke gegevens. De groep wordt voorgezeten door Sciensano en bestaat uit experts van Sciensano en de gezondheidsautoriteiten;
- de Risk Management Group (RMG) neemt op basis van het advies van de RAG maatregelen om de volksgezondheid te beschermen. Deze groep wordt voorgezeten door de FOD Volksgezondheid en bestaat uit vertegenwoordigers van de gezondheidsautoriteiten, zowel van de federale staat als van de deelstaten;
- het Wetenschappelijk Comité voor het Coronavirus helpt de gezondheidsautoriteiten om het coronavirus te bestrijden. Het comité geeft wetenschappelijk advies over de evolutie van het virus en draagt bij aan de optimale voorbereiding van ons land op de komst van het COVID-19-virus.

Wanneer het COVID-19-virus ons land bereikt, kondigt de Nationale Veiligheidsraad op donderdag 12 maart 2020 de federale fase van crisisbeheersing aan.

De Nationale Veiligheidsraad (NVR) neemt op strategisch niveau beslissingen en wordt voorgezeten door de federale premier. Daarnaast maken ook de federale vicepremiers en de ministers bevoegd voor Justitie, Landsverdediging, Binnen- en Buitenlandse Zaken deel uit van de Nationale Veiligheidsraad. Indien de agenda dit vereist, kunnen andere mensen worden uitgenodigd en in het kader van de COVID-19-crisis namen de regionale regeringsleiders deel aan de besprekingen. Binnen de nieuwe Regering-De Croo nam overigens het Overlegcomité vanaf 6 oktober 2020 het COVID-19-beleid over van de Nationale Veiligheidsraad. Het Overlegcomité is een

orgaan waarin vertegenwoordigers van de verschillende Belgische regeringen zetelen om overleg te plegen en conflicten te voorkomen of te beslechten.

De Nationale Veiligheidsraad en het Overlegcomité worden bijgestaan door experts binnen verschillende domeinen. Deze experts adviseren de overheid over de maatregelen. Deze experts zitten samen in een Evaluatiecel (CELEVAL). CELEVAL is een multidisciplinaire raad en wordt voorgezeten door de FOD Volksgezondheid. Tijdens de crisis werd de samenstelling van CELEVAL enkele malen herschikt.

Op 6 april 2020 werd bovendien de Expertengroep voor de exitstrategie (GEES) opgericht met als doel een strategische visie te ontwikkelen voor de periode waarin de maatregelen in de strijd tegen het coronavirus versoepeld zouden worden. De GEES was eveneens samengesteld uit deskundigen in diverse disciplines en had als opdracht op een technische manier te werken aan de graduele 'ontsluiting' van ons land door analyses en aanbevelingen, eventueel gestoffeerd door dialoog met andere academici, economen of aanverwante experts. De GEES was actief in de periode april-juni 2020.

De Nationale Veiligheidsraad heeft maatregelen genomen om de verspreiding van het COVID-19-virus tegen te gaan. Deze maatregelen hebben een wettelijke basis gekregen in een aantal ministeriële besluiten. De bijzondere regeringsmaatregelen werden doorgevoerd via ministeriële besluiten, uitgevaardigd door minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken.

Waar de Nationale Veiligheidsraad beleidsbeslissingen neemt op strategisch niveau, bereidt en coördineert het Federaal Coördinatiecomité (COFECO) de uitvoering van de beleidsbeslissingen van de Nationale Veiligheidsraad. COFECO coördineert verschillende interdepartementale en interregionale crisiscellen, die deze beslissingen concreet maken.

COFECO wordt voorgezeten door de directeur-generaal van het Nationaal Crisiscentrum en is verder samengesteld uit vertegenwoordigers van de minister-president, federale ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie, Financiën, Buitenlandse Zaken, Volksgezondheid, Begroting, Mobiliteit, Defensie, Werkgelegenheid en Arbeid, en evenals de ministers-presidenten van de gewesten en gemeenschappen. Daarnaast zijn de bevoegde Federale Overheidsdiensten (FOD) eveneens vertegenwoordigd: de FOD Volksgezondheid, FOD Mobiliteit, FOD Economie en FOD Defensie alsook de gewestelijke crisiscentra en de federale politie.

1. DE ECONOMIC RISK MANAGEMENT GROUP (ERMG)

Op 17 maart richt de kern de 'Economic Risk Management Group' (ERMG) op. De ERMG is verantwoordelijk voor het beheer van de economische en macro-economische risico's verbonden aan de verspreiding van het COVID-19-virus in België. De ERMG wordt voorgezeten door de gouverneur van de Nationale Bank van België. Formeel gezien bestaat de ERMG uit twee groepen:

- De cel economische monitoring, bestaande uit de hoofden van de beroepsfederaties en de vakbonden, het Federaal Planbureau en enkele professoren.

- De kerncel, waarin vertegenwoordigers van het kabinet van de eerste minister, de vice-premiers en de minister-presidenten van de gemeenschappen en gewesten zitting hebben.

De ERMG krijgt de opdracht om de impact van de coronapandemie te meten op de bedrijven, de sectoren en de financiële markten, ervoor te zorgen dat de voor ons land zeer kritieke bedrijven en infrastructuren blijven draaien ('bedrijfscontinuïteit'), en maatregelen voor te stellen aan de regering om deze crisis te bestrijden en daarbij een coördinerende rol spelen.

Om deze taken concreet uit te voeren, zijn op ad hoc-basis diverse thematische werkgroepen opgericht binnen de Cel economische monitoring. Zij brengen vooral deskundigen van de verschillende instellingen van het ERMG samen. Een van de groepen keek naar de behoeften van huishoudens, individuen en werknemers.

In het licht van de evolutie van de gezondheidscontext en rekening houdend met de prerogatieven van de politieke besluitvormers enerzijds en het sociaal overleg anderzijds, hebben de werkzaamheden zich vooral toegespitst op het toezicht op en de analyse van de economische gevolgen van de crisis. Wat de situatie van de huishoudens betreft, hebben zij met name bestaan uit een analyse van de inkomensvervangingsratio in de tijdelijke werkloosheidsregeling en uit enquêtes over het inkomensverlies van huishoudens (aanvullende vragen in de maandelijkse enquête naar het consumentenvertrouwen en specifieke online-enquêtes).

2. DE SOCIO-ECONOMISCHE CEL (ECOSOC)

Gezien de grote impact van deze pandemie op het hele sociaaleconomische leven, heeft COFECO verschillende tijdelijke cellen opgericht om haar crisisbeheersing te operationaliseren. Een van deze cellen is de Socio-economische cel (ECOSOC) onder voorzitterschap van de FOD Economie en is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Ministers van Economie, Werkgelegenheid en Volksgezondheid en van kmo's, evenals van de FOD Economie, FOD Werkgelegenheid en Arbeid, FOD Mobiliteit, FOD Sociale Zekerheid en POD Sociale integratie. ECOSOC laat analyses uitvoeren en adviseert over de sociaaleconomische impact van de genomen of te nemen maatregelen.

3. DE WERKGROEP SOCIALE IMPACT COVID-19-CRISIS (WG SIC)

Eind-maart 2020 heeft de ECOSOC-groep een interdepartementale werkgroep "Sociale impact COVID-19-crisis" (WG SIC) opgericht. De werkgroep kreeg de opdracht om zo snel mogelijk de nodige capaciteit te ontwikkelen om de sociale gevolgen van de COVID-19-crisis en de invloed van de genomen maatregelen op de voet te kunnen volgen.

Deze WG SIC krijgt in de eerste plaats de opdracht om de sociaaleconomische impact van COVID-19-crisis op te volgen, het effect op korte termijn van de reeds genomen maatregelen te beoordelen, waar mogelijk de te nemen maatregelen 'ex ante' te evalueren, en risicogroepen te identificeren. De WG SIC rapporteert aan de ECOSOC, via de voorzitter a.i. van de FOD Sociale Zekerheid, die in de ECOSOC zetelt en daarbij de rol van liaison met de WG SIC opneemt.

De opstart van de WG SIC wordt aanvankelijk gecoördineerd door een stuurgroep van de FOD Sociale Zekerheid, de FOD Werkgelegenheid en Arbeid, de POD Maatschappelijke Integratie; deze nodigen meteen alle betrokken federale administraties en het college van de administrateurs-generaal van de openbare instellingen van de sociale zekerheid uit om dit initiatief te ondersteunen en een contactpersoon aan te duiden om de samenwerking met de WG SIC te faciliteren. Dit om zo snel mogelijk gegevens te ontsluiten voor de monitoring van de sociale impact van de coronamaatregelen, aangezien de snelle beschikbaarheid en toegankelijkheid van actuele gegevens essentieel is om adequate beleidsbeslissingen te nemen.

Momenteel worden al deze administraties en instellingen in de WG SIC vertegenwoordigd. Naast de FOD Sociale Zekerheid, de FOD Werkgelegenheid en Arbeid en de POD Maatschappelijke Integratie, nemen ook vertegenwoordigers van de Belgische Openbare Instellingen voor Sociale Zekerheid (OISZ), Statbel, de Nationale Bank van België en het Federaal Planbureau deel aan de wekelijkse vergaderingen¹.

De WG SIC verzamelt gegevens van de verschillende administraties en gebruikt deze om sinds 7 april 2020 wekelijks¹ bijgewerkte rapporten te verstrekken aan ECOSOC en het beleidsnetwerk van de COVID-19-crisis. De verschillende administraties bezorgen WG SIC voorlopige gegevens en schattingen die onder normale omstandigheden niet worden gepubliceerd, maar die essentieel zijn voor het beheer van de sociaaleconomische impact van de COVID-19-crisis. Dit laatste was ook de reden waarom deze rapporten aanvankelijk niet publiek worden vrijgegeven, maar sinds oktober kwam daarin verandering.²

Verder levert WG SIC input op verzoek van ECOSOC en de Taskforce Kwetsbare Groepen³. In principe kan WG SIC ook op eigen initiatief adviseren, maar door tijdsgebrek is dit tot nu toe vrij beperkt. De WG SIC presenteerde ook haar bevindingen aan de Gemengde Commissie Armoedebestrijding van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

4. TASKFORCE KWETSBARE GROEPEN

Naast andere federale actoren werd sinds begin maart 2020 een beroep gedaan op de FOD Sociale Zekerheid en de POD Maatschappelijke Integratie, om via specifieke vragen, rekening houdend met hun bevoegdheden, informatie en antwoorden te verstrekken met betrekking tot specifieke thema's en risicogroepen.

In maart 2020 vraagt de federale regering aan de FOD Sociale Zekerheid en de POD Maatschappelijke Integratie om na te denken over een Task Force 'Urgence sociale' COVID-19, omgedoopt tot Taskforce Kwetsbare Groepen COVID-19. Ook actoren op het terrein, zoals het "Belgian Anti-Poverty Network" (BAPN) pleiten voor een dergelijk initiatief. In maart wordt de Eerste Minister door BAPN geïnterpelleerd met het voorstel tot oprichting van een Taskforce "om de sociale maatregelen op korte en

(1) Tijdens de zomermaanden werd er tijdelijk overgeschakeld naar een tweewekelijks ritme.

(2) De output van de WG SIC kan nu worden geconsulteerd op deze website: <https://socialesecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/sociale-impact-covid-19>.

(3) Zie onder meer: <https://www.mi-is.be/nl/tools-ocmw/notas-van-de-werkgroep-sociale-impact-covid-19>.

op lange termijn te coördineren”. BAPN stelt een reeks voorbeelden van maatregelen voor op het vlak van gezondheid, inkomen, schuldenlast, dakloosheid, justitie, gevangenis, migratie. Alle voorstellen werden in de context van de COVID-19-crisis geplaatst en veronderstellen de gecoördineerde tussenkomst van verschillende ministeriële departementen en bevoegdheden.

Ook het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft een brief gestuurd naar de Eerste Minister, de Minister bevoegd voor Armoedebestrijding en de Minister bevoegd voor Maatschappelijke Integratie, om hen vragen te stellen over de impact van de maatregelen die werden genomen in het kader van de COVID-19-crisis voor arme en kwetsbare personen. De Federaties van OCMW's, bepaalde OCMW-voorzitters en de organisaties op het terrein hebben zich eveneens tot de POD Maatschappelijke Integratie gericht met de vraag om de steunmaatregelen te onderzoeken die werden genomen ten gunste van de meest kwetsbaren in het kader van de huidige crisis en vooral of deze de reeds moeilijke situatie van deze kwetsbare groepen niet dreigen te verergeren.

Eind maart 2020 wordt er dan ook een Taskforce “Kwetsbare Groepen COVID-19” opgericht. De taken van de Taskforce zijn:

- de impact identificeren op kwetsbare personen van de epidemie, van de afzonderingsmaatregelen en van de socio-economische maatregelen die de verschillende beleidsniveaus, regeringen op korte en op lange termijn nemen;
- de personen identificeren die niet onder de genomen socio-economische maatregelen vallen en hun problemen zichtbaar maken;
- overleggen over extra concrete voorstellen van maatregelen COVID-19 die gerechtvaardigd zijn op korte en op lange termijn;
- beleidsaanbevelingen en -voorstellen opstellen over de socio-economische maatregelen die moeten worden genomen;
- de coördinatie met de gefedereerde entiteiten bevorderen voor een betere verspreiding van de maatregelen.

De Taskforce wordt voorgezeten door het kabinet van de minister bevoegd voor Armoedebestrijding en het kabinet van de minister bevoegd voor Maatschappelijke Integratie. Verder is de Taskforce samengesteld uit vertegenwoordigers van de kabinetten van federale ministers bevoegd voor Armoedebestrijding, Maatschappelijke Integratie en Sociale Zaken, alsook de kabinetten van de regionale ministers voor armoedebestrijding, gezondheid en welzijn, de minister-president van de Fédération Wallonie-Bruxelles en, tenslotte, de Voorzitter en deskundigen van de POD Maatschappelijke Integratie, de FOD Sociale Zekerheid en eventueel andere wetenschappelijke deskundigen.

Deze Taskforce ontvangt, naast de technische en cijfermatige analyse van de WG SIC, ook vragen, signalen en voorstellen voor maatregelen van een consultatiegroep, opgericht en voorgezeten door de POD Maatschappelijke Integratie en bestaande uit:

- twee vertegenwoordigers van de FOD Sociale Zekerheid;
- twee vertegenwoordigers van de POD Maatschappelijke Integratie;
- een vertegenwoordiger per regionale overheidsdienst;
- een vertegenwoordiger van per Federatie van OCMW's;

- een vertegenwoordiger van het BAPN;
- twee vertegenwoordigers van het Steunpunt tot bestrijding van armoede;
- een vertegenwoordiger van UNIA;
- een vertegenwoordiger van Myria;
- twee vertegenwoordigers van de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap;
- een vertegenwoordiger van het Instituut voor gelijkheid van vrouwen en mannen.

Deze groep geeft relevante input vanop het terrein en is complementair met de missie van de WG SIC.

Om vragen van deze consultatiegroep en de Taskforce “Kwetsbare groepen” inzake de impact van de COVID-19-crisis op korte termijn te beantwoorden stelde de WG SIC volgende nota’s op aan de hand van de op dat moment beschikbare informatie:

- 17/06/2020: De socio-economische impact van COVID-19 op personen van niet-EU-origine;
- 5/06/2020: Sekswerkers als kwetsbare groep + bijlagen;
- 15/05/2020: Artiesten en kunstenaars als kwetsbare groep;
- 6/05/2020: Kinderen als kwetsbare groep + bijlagen;
- 17/04/2020: Monitoring en analyse prioritaire kwetsbare groepen: interim, jobstudenten, flexi-jobs, contracten van bepaalde duur en personen met een handicap;
- 17/04/2020: Antwoord op bijkomende vraag: “Hoeveel mensen zijn er die in het eerste kwartaal als interimkracht werkten en sinds de ‘lockdown’ niet in werkloosheid, noch aan het werk zijn?

5. EEN HERNIEUWD MANDAAT

In november 2020 werd het mandaat van zowel de ECOSOC, de WG SIC, als de Taskforce “Kwetsbare Groepen” herbevestigd door de federale regering. Vanwege het zomerreces en de regeringsvorming had deze laatste, vanwege haar politieke karakter, niet meer vergaderd sinds juli 2020. De WG SIC bleef wel actief tijdens de zomer, al werd tijdens het zomerreces overgeschakeld naar een tweewekelijkse rapportering. Na de zomer werd weer overgeschakeld naar een wekelijks ritme. Het is ook de bedoeling dat WG SIC intensief de werkzaamheden van de nieuwe Taskforce “Kwetsbare Groepen” gaat ondersteunen.

INHOUDSTAFEL

MONITORING EN BEHEER VAN DE SOCIAALECONOMISCHE IMPACT VAN DE COVID-19-CRISIS IN BELGIE

INLEIDING	13
1. DE ECONOMIC RISK MANAGEMENT GROUP (ERMG)	14
2. DE SOCIO-ECONOMISCHE CEL (ECOSOC)	15
3. DE WERKGROEP SOCIALE IMPACT COVID-19-CRISIS (WG SIC)	15
4. TASKFORCE KWETSBARE GROEPEN	16
5. EEN HERNIEUWD MANDAAT	18

MACRO-ECONOMISCHE IMPACT VAN DE UITBRAAK VAN HET CORONAVIRUS: RECESSIE, HERSTEL EN BLIJVENDE SCHADE

DOOR | **ARTHUR JACOBS**

Medewerker Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg; Masterstudent Economics UGent

1. INLEIDING

De mondiale gezondheidscrisis voortgebracht door de uitbraak van het SARS-CoV-2-virus heeft, samen met de sanitaire beschermingsmaatregelen die overheden wereldwijd namen, erg aanzienlijke macro-economische effecten teweeggebracht. Er bestaat consensus omtrent het bestaan van een grote weerslag op nagenoeg alle macro-economische variabelen, maar prognoses blijven erg onzeker en sterk afhankelijk van het aangenomen scenario, wat de toekomstige verspreiding van het virus en het ontwikkelen van een vaccin betreft. In dit artikel worden de economische impact van de COVID-19-crisis tot dusver en de verwachtingen omtrent toekomstig herstel uiteengezet. Ook de voornaamste arbeidsmarktevoluties worden in dit verband aangehaald. De Belgische ontwikkelingen worden sterk internationaal gekaderd, gezien het uitgesproken mondiale karakter van de crisis en de hoge mate van inbedding in de wereldeconomie die België kenmerkt. Tot slot kijken we naar de interactie van de macro-economische gevolgen van de coronacrisis met vraagstukken die ook reeds voorafgaand aan de recente crisis optraden, met name de overheidsfinanciën, de ongelijkheid tussen verschillende inkomensklassen en onderwijsniveaus, de vergrijzingskosten en de genderongelijkheid. Gezien de uitzonderlijk grote impact van de pandemie op erg diverse facetten van de economische ruimte, beoogt dit artikel allerminst een exhaustieve behandeling van de macro-economische gevolgen van de crisis. Slechts de hoofdlijnen worden uiteengezet in wat volgt.

2. HISTORISCH STERKE TERUGVAL IN ECONOMISCHE ACTIVITEIT

2.1. INTERNATIONALE OMGEVING

De uitbraak van het coronavirus en de drastische gezondheidsmaatregelen, noodzakelijk voor het vrijwaren van de volksgezondheid, veroorzaakten een ongeziene daling in economische activiteit vanaf maart 2020. Schattingen van Eurostat geven aan dat het seizoengezuiverde, reële bruto binnenlands product (bbp) in het eerste kwartaal van 2020 met 3,6% afnam in de Eurozone en met 3,2% in de Europese Unie (EU), telkens ten opzichte van het laatste kwartaal van 2019. Deze cijfers schetsen een enigszins positiever beeld dan de *flash estimates*¹ die Eurostat op 15 mei publiceerde, maar het betreft nog steeds de scherpste dalingen sinds het begin van de tijdreeksen

(1) (Voorlopige) actuele schattingen.

in 1995. De terugval in economische activiteit was dus ook in het eerste kwartaal reeds scherp, hoewel de meeste EU-lidstaten pas vanaf half maart in *lockdown* gingen. De afname in economische bedrijvigheid vertoonde een sterke heterogeniteit over sectoren heen. Zo werd bijvoorbeeld de industrie ongemeen hard getroffen door de recessie. Data van Eurostat tonen dat seizoengezuiverde industriële productie in de Eurozone in april 2020 afnam met 17,1% ten opzichte van maart 2020 (afname van 17,3% in de EU). Ter vergelijking: tijdens de financiële crisis van 2008-2009 was de hoogste maandelijkse afname in de industriële productie van een grootteorde van 3 tot 4%.

De voornaamste negatieve effecten van contactbeperkende maatregelen op de economische activiteit in de EU volgden echter slechts in het tweede kwartaal van 2020: *flash estimates* van Eurostat geven aan dat het bbp van de Eurozone in het tweede kwartaal met 12,1% kromp en het bbp van de EU met 11,9% (telkens ten opzichte van het eerste kwartaal van 2020). Deze schattingen zijn licht beter dan de economische krimp waarvan de Europese Commissie initieel uitging, zijnde een negatieve groei van 13,5% ten opzichte van het eerste kwartaal van 2020.

De Commissie gaat uit van een heropleving van economische activiteit in de tweede helft van het jaar en er zijn indicaties dat de geleidelijke versoepeling van restrictieve gezondheidsmaatregelen in mei reeds een stimulans vormde voor een gedeeltelijk economisch herstel. Gegevens van Eurostat tonen dat de industriële productie – vaak beschouwd als een *leading indicator* voor het bbp – in mei toenam met 12,4% in de Eurozone en met 11,4% in de EU, telkens ten opzichte van april. Ook provisionele cijfers over de industriële productie in juni wijzen op een voorzichtig hernemen van activiteit. Voor het gehele jaar 2020 gaat de Commissie uit van een afname van 8,7% in de Eurozone en 8,3% in de EU, wat een neerwaartse herziening is van de voorspellingen in de *Spring Forecast* van de Commissie. Ook de verwachtingen, wat economische groei in 2021 betreft, werden neerwaarts bijgesteld met een groei van 6,1% in de Eurozone en 5,8% in de EU. In deze prognose wordt bovendien uitgegaan van een afwezigheid van een aanzienlijke tweede golf van infecties en een geloofwaardig, doelgericht fiscaal en monetair beleid dat een heropleving van economische activiteit faciliteert.

Op mondiaal vlak voorspelt het Internationaal Monetair Fonds (IMF) voor 2020 in het geheel een negatieve economische groei van -4,9% en een meer geleidelijk economisch herstel dan in zijn initiële prognoses. De voorspellingen blijven bovendien onderhevig aan een neerwaarts risico zolang er geen vaccin is tegen COVID-19 en er verslechtingen in de gezondheidssituatie dreigen. Het IMF geeft eveneens aan dat consumptie sterker dan verwacht is teruggevallen, wat een scherpere daling in de economische bedrijvigheid induceert, in vergelijking met een scenario waarin enkel de productieketens verstoord zijn door de gezondheidsrestricties. Recessies kunnen getemperd worden wanneer consumenten *ontsparen* met het oog op het aanhouden van een zeker consumptiepeil, zogenaamd *consumption smoothing*. Het IMF vreest dus een afwezigheid van *consumption smoothing* en dit wordt bevestigd voor de Eurozone door Eurostat-data: de spaarquote – de fractie van het beschikbare inkomen die gespaard wordt – neemt toe tot haar hoogste peil sinds het begin van de tijdreeksen in 1999 met 16,9%. Eurostat-data voor de EU tonen dat deze toename

het resultaat is van enerzijds een stijging van het beschikbare inkomen van gezinnen en anderzijds een daling in de consumptie. Een dergelijke exogene afname van de consumptie kan verschillende verklaringen hebben. Bénassy-Quéré et al. (2020) brengen *social distancing* en de *lockdown* bijvoorbeeld in verband met een daling van de sociale consumptie: de maatregelen tegen de verspreiding van het virus leiden er indirect toe dat producten die dikwijls in groepsverband worden geconsumeerd met een beperktere vraag worden geconfronteerd. Anderzijds ligt ook een daling van het consumentenvertrouwen allicht aan de bron: *flash estimates* van de Europese Commissie tonen een historisch sterke afname in de indicator voor het consumentenvertrouwen in de Eurozone voor de maand april. Ook de indicator van de Nationale Bank van België (NBB) voor het Belgische consumentenvertrouwen daalde scherp in april. De daling in de consumptiemogelijkheden door de gezondheidsmaatregelen en de afname in het consumentenvertrouwen lijken dus een vraagschok teweeggebracht te hebben, die de effecten van de verstoring van de productieketen verergert. Het resultaat is dat de wereldeconomie in de eerste helft van 2020 getroffen werd door een recessie van ongeziene proportie.

2.2. BELGIË

Voor België gingen de NBB en het Federaal Planbureau initieel uit van een krimp van het reële bbp in 2020 met 8% en een groei in 2021 met 8,6%, wat een nagenoeg volledig economisch herstel impliceert. De Europese Commissie rekent in haar recentere *Summer Forecast* ondertussen op een afname in het Belgische reële bbp van 8,75% en slechts een partieel herstel in 2021 met een positieve groei van 6,5%. Ook het Federaal Planbureau komt in recente ramingen uit op een sterkere terugval in 2020 en een zwakker herstel in 2021 ten opzichte van haar initiële schatting. De economische activiteit wordt wel verwacht beter te presteren dan Eurozone- en EU-gemiddelden in beide jaren. Ramingen voor België zijn – net als prognoses voor de internationale omgeving – uiteraard onderhevig aan een verhoogde onzekerheid: wanneer heropflakeringen van het virus opnieuw beperkingen op de economische activiteit noodzakelijk maken, zal dat een sterke neerwaartse invloed hebben op het bbp.

Hoewel slechts een beperkt deel van het eerste kwartaal in België onderworpen was aan restrictieve gezondheidsmaatregelen, nam het bbp af met 3,5% ten opzichte van het laatste kwartaal van 2019. Deze afname is nagenoeg identiek aan het Eurozone-gemiddelde. De NBB ging uit van een erg sterke krimp van 16% in het tweede kwartaal ten opzichte van het eerste kwartaal van 2020, maar het voor seizoen- en kalenderinvloeden gezuiverde bbp daalde in het tweede kwartaal uiteindelijk slechts met 12,1% (wederom erg in de lijn met het gemiddelde van de Eurozone). Ook voor België is er, naast verstoringen aan de aanbodzijde, sprake van een terugval in de consumptie: de seizoengezuiverde spaarquote van gezinnen nam heel sterk toe in het eerste kwartaal van 2020 en bereikte volgens Eurostat-data een historisch hoge 19,1%. Enkel in het vierde kwartaal van 2008 en het eerste kwartaal van 2009 was deze indicator hoger (respectievelijk 19,9% en 20,1%). In het tweede kwartaal vielen belangrijke componenten van de binnenlandse vraag nog verder terug: de consumptieve bestedingen van huishoudens namen af met 12,7% en de bedrijfsinvesteringen liepen met 19,9% terug (telkens ten opzichte van het vorige kwartaal). Voor een land als

België, dat sterk ingebed is in internationale productie- en transportketens – de totale internationale handel als percentage van het bbp bedroeg volgens data van de Wereldbank in 2018 165,32% – betekende het sluiten van nationale grenzen een bijkomstige terugval in de totale vraag naar binnenlandse productie. Bovendien daalde de vraag bij de voornaamste handelspartners van België: de NBB rapporteerde in april 2020 een aanzienlijke afname in de PMI-index² voor de nijverheid – die het vertrouwen van inkoopmanagers inschat op basis van enquêtedata – voor Duitsland, Frankrijk en Nederland. Wegens de sterkere afname in de import was de bijdrage van de netto-export aan de bbp-groei in het eerste kwartaal desalniettemin positief en deze bijdrage wordt verwacht neutraal te zijn voor het tweede kwartaal.

De NBB verwacht dat de Belgische economie zich in de tweede jaarhelft van 2020 zal herstellen, maar de heropleving blijft in haar prognoses ook in de volgende jaren gradueel en onvolledig. De trage toename in exportmogelijkheden voor België – die pas in 2022 verwacht worden terug te keren naar het niveau van eind 2019 – en de langzame versterking van de binnenlandse vraag dragen bij tot de geleidelijkheid van het herstel. Het onvolledige karakter van het herstel kan worden toegeschreven aan de permanente schade die de Belgische economie oploopt ten gevolge van de faillissementen van intrinsiek rendabele ondernemingen: de enquêtes van de Economic Risk Management Group (ERMG) tonen vooral in de horeca- en kunstensector zeer hoge faillissementsrisico's. Saez en Zucman argumenteren dat een liquidationistische visie – die stelt dat faillissementen nu wenselijk zijn wegens hun heroriëntering van productiefactoren van minder naar meer productieve ondernemingen – onzinnig is aangezien de coronacrisis ook intrinsiek rendabele ondernemingen sterk treft. Ook Baert et al. (2020) stellen dat de faillissementen van wezenlijk productieve ondernemingen en de toename in de langdurige werkloosheid de voornaamste kanalen zijn die ervoor kunnen zorgen dat de tijdelijke economische recessie ook negatieve gevolgen heeft op lange termijn.

Voorlopig lijkt de ernstigste economische schok in België echter achter de rug en er is sprake van een zekere mate van herstel vanaf juni 2020. Het omzetverlies van ondernemingen, geaggregeerd over alle sectoren, lijkt haar dieptepunt bereikt te hebben in april 2020 en was eind juni reeds met de helft verminderd volgens data van de NBB. De Europese Commissie geeft aan dat elke vorm van economisch herstel in de tweede jaarhelft hoe dan ook vereist dat een tweede golf van infecties wordt vermeden. Hoewel het aantal geregistreerde coronabesmettingen vanaf eind juli weer toenam in België, koos de overheid voor gezondheidsmaatregelen die de economische bedrijvigheid grotendeels vrijwaren. Wanneer het aanhouden van versoepelde en minder restrictieve gezondheidsmaatregelen mogelijk blijft en ondernemingsactiviteiten verder normaliseren, is vooral de mate waarin de geaggregeerde vraag naar binnenlandse productie toeneemt, bepalend voor het tempo van macro-economisch herstel, zo stelt de NBB. Cijfers van Eurostat tonen dat de Belgische bouwsector zich in mei en juni alvast sterk herstelde en de productie in juni 2020 was slechts 1,6% lager dan in juni 2019. De NBB geeft ook aan dat het consumentenvertrouwen zich sterk herstelde in mei en vooral in juni 2020, maar de afname in juli en augustus 2020 maakten het

(2) Purchasing Managers Index (de inkoopmanagersindex).

eerdere herstel ongedaan. Voorlopige cijfers van de NBB voor de Belgische in- en uitvoer in juni 2020 wijzen op een zekere heropleving. Het blijft nog erg vroeg om de snelheid van het macro-economische herstel van België te kunnen evalueren.

2.3. ECONOMISCHE IMPACT VAN VERSCHILLENDE CORONAMAATREGELEN

Omwille van hun simultaneïteit is het moeilijk om de economische effecten van de gezondheidsmaatregelen te onderscheiden van de impact van de infectiegolf zelf. Angelini et al. (2020) simuleren in het kader van de Working Paper Series van de Europese Centrale Bank de effecten van verschillende sanitaire beschermingsmaatregelen op de evolutie van economische activiteit doorheen de tijd. Hun simulatie construeert een interessante *counterfactual* die aangeeft wat de economische gevolgen zouden geweest zijn van verschillende gezondheidsmaatregelen. Het dient te worden beklemtoond dat een louter economische analyse van gezondheidsbeleid noodzakelijkerwijs onvolledig is, het beschermen van de volksgezondheid is prioritair in een sanitaire crisissituatie. Wat volgt, moet dan ook slechts beschouwd worden als een theoretische afzondering van het macro-economische luik. Het is niet mogelijk om op basis hiervan te besluiten welk gezondheidsbeleid aangewezen is en het mag niet op die manier worden geïnterpreteerd.

In een *laissez faire*-scenario zonder gezondheidsmaatregelen zijn de economische kosten op korte termijn relatief beperkt: de afname in investeringen en tewerkstelling zijn zeven keer minder groot dan in een scenario van een initieel volledige lockdown. Het virus eist in het geval van afwezigheid van gezondheidsmaatregelen echter zes keer meer mensenlevens en dit impliceert – naast de onmeetbare kost van het verlies aan mensenlevens – bovendien een permanente afname in de arbeidspopulatie en het potentiële outputniveau. Economisch herstel is dan ook onvolledig op lange termijn. Uitgaande van een initiële volledige lockdown onderscheiden de auteurs verschillende mogelijke exitstrategieën. Een *targeted lockdown* lijkt een veelbelovende aanpak om de tijdelijkheid van de terugval in economische activiteit te waarborgen en leunt het dichtst aan bij het scenario van ‘V-vormig herstel’, waarin de economische bedrijvigheid na een tijdelijke schok haar originele groeipad nagenoeg integraal herneemt. Met een dergelijke aanpak beoogt de overheid geïnfecteerde burgers te identificeren en af te zonderen in quarantaine. Zelfs wanneer de *testing en tracing* op imperfecte wijze verloopt – slechts 30% van de geïnfecteerden wordt opgespoord –, blijft dit scenario optimaal vanuit macro-economisch perspectief. De auteurs waarschuwen voor het aanhouden van een algemene, ongedifferentieerde lockdown na het opvangen van de initiële besmettingsgolf: in een dergelijk scenario dreigt een L-vormig herstel van de economie waarbij ook op het einde van de driejarige simulatieperiode het reële bbp 10% lager is dan voor de pandemie. Een te plotsklapse versoepeling van de initiële lockdown eist dan weer meer mensenlevens. Een exitstrategie waarvan contact tracing en selectieve quarantaine de hoekstenen zijn, lijkt dus – althans op louter economisch vlak – te verkiezen boven alternatieven. Ook in dat simulatiescenario blijken relancemaatregelen vanwege de overheid echter cruciaal om een herstel van de investeringen en de consumptie te bespoedigen. Het activeren van de algemene ontsnappingsclausule in het stabiliteits- en groeipact, dat overheden in de Economische en Monetaire Unie (EMU) aan begrotingsregels onderwerpt, was in ieder geval een noodzakelijke stap om relance-initiatieven in de Eurozone mogelijk te maken.

Een effectieve bestrijding van het virus en meer klassieke vormen van economisch crisisbeleid moeten dus gecombineerd worden vanuit een economisch perspectief dat herstel beoogt te bespoedigen en permanente schade probeert te vermijden.

Chetty et al. (2020) benadrukken nog sterker de complementariteit van relancebeleid en bestrijding van het virus. De auteurs stellen op basis van een *real time dataset*, die economische activiteit in de VS op granulair niveau monitort, dat “*traditionele macro-economische instrumenten ter bestrijding van een recessie – de stimulering van de geaggregeerde vraag en het verschaffen van liquiditeit aan ondernemingen – mogelijk een verminderd vermogen hebben om werkgelegenheid te herstellen zolang consumptie-uitgaven beperkt zijn door gezondheidsrisico’s*”. Hun analyse wijst bovendien uit dat consumptie vooral negatief beïnvloed wordt door de dreiging van het virus en niet door de gezondheidsrestricties van de overheid: het risico op besmetting doet het consumentenvertrouwen afnemen en confronteert ondernemingen in de zwaarst getroffen sectoren met afzetproblemen. De studie is consistent met het gebrekkige herstel van het Belgische consumentenvertrouwen en de bevinding van de NBB dat de omzet van ondernemingen op 18 augustus 2020 nog steeds 13% lager werd ingeschat dan in normale tijden, hoewel bestaande beschermingsmaatregelen allicht nauwelijks nog beperkend werkten op dat moment. Chetty et al. (2020) suggereren dan ook dat de bestrijding van het virus een onontbeerlijk element is van effectief relancebeleid.

3. IMPACT OP DE ARBEIDSMARKT

3.1. STAND VAN ZAKEN

De mondiale, macro-economische crisis heeft eveneens ernstige repercussies voor de werkgelegenheid. De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) stelt dat het aantal gepresteerde uren in het eerste kwartaal van 2020 wereldwijd met 5,4% afnam – het equivalent van 155 miljoen voltijdse jobs – en voorspelt een nog scherpere krimp in de werkzaamheid in het tweede kwartaal, waarin het equivalent van 400 miljoen voltijdse jobs verloren zou gaan. De afname in het aantal gepresteerde uren is een betere indicator op mondiaal vlak dan de evolutie van de werkloosheid of de inactiviteit, gezien het grote aantal landen dat via zogenaamde *short-time work schemes* een massale afname in de officiële werkzaamheid hebben vermeden. De IAO prijst dergelijke initiatieven aangezien ze de “*connectie van werknemers met hun huidige jobs bewaren en op die manier het risico op een verstoring van hun arbeidsmarkttraject op middellange termijn reduceren*”. Balleer et al. (2016) concluderen dat de Duitse Kurzarbeit tijdens de crisis van 2008 veel jobs wist te redden door te fungeren als sterke automatische stabilisator: het inkomensverlies van gezinnen wordt gecompenseerd en de terugval in de vraag wordt beperkter, wat de recessie tempert. Ook Hijzen en Martin (2013) concluderen op basis van de ervaringen van 23 landen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) die tijdens de financiële crisis gebruik maakten van *short-time work schemes* dat de bruto-impact op het aantal jobs dat gered wordt in ieder kwartaal sterk positief is. Volgens de Europese Commissie is dit de voornaamste reden waarom de toename in de werkloosheid in de EU zo beperkt was – een toename van 0,2 procentpunt in april in zowel de Eurozone als de EU in vergelijking met maart –, ondanks de sterke afname in economische activiteit. De EU

steunt *short-time work schemes* in lidstaten ook financieel via het SURE-initiatief met 100 miljard EUR in leningen (waarvan 7.766.380.000 EUR is toegezegd aan België).

Ook België wist een sterke instroom in de reguliere werkloosheid op korte termijn te vermijden door de toegang tot de tijdelijke werkloosheid te versoepelen vanaf de eerste maatregelen die beperkingen oplegden aan het economische leven. Uit Coenen et al. (2020) blijkt dat het aantal tijdelijke werklozen in België erg fors toenam vanaf het einde van maart en dat werkgevers bijgevolg uitgebreid gebruik maakten van het stelsel. Er zijn, naast het gebruik van de tijdelijke werkloosheid, ook andere factoren die verklaren waarom de enorme afname in economische activiteit niet gepaard ging met een evenredig sterke toename in de werkloosheid. Het crisISOverbruggingsrecht voor zelfstandigen, het flexibel inzetten van ouderschapsverlof en werkduurvermindering vingen de daling in het aantal gepresteerde uren op zonder dat de werkloosheid sterk toenam. Ook de massale opname van telewerk – volgens de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid bedroeg het aandeel van telewerk in het totale personeelsbestand half april 37% – hielp om werkzaamheid te combineren met het naleven van de gezondheidsmaatregelen. Het resultaat is dat cijfers van de NBB tonen dat de werkgelegenheid in België in het eerste kwartaal afnam met 0,3% en het tweede kwartaal met 0,8% (telkens ten opzichte van het voorgaande kwartaal). Ook de Belgische werkloosheid evolueert voorlopig relatief gunstig, gezien de omstandigheden: volgens de *Enquête naar de Arbeidskrachten* (Statbel) daalde de Belgische werkloosheid zelfs in maart en april in – hoewel ze vervolgens toenam in mei en juni – bleef de werkloosheidsgraad steeds lager dan in dezelfde maand in 2019. Administratieve werkloosheidsindicatoren zoals het aantal niet-werkende werkzoekenden evolueerden iets minder gunstig in dezelfde periode. Een verdere toename lijkt waarschijnlijk wanneer niet alle tijdelijke werklozen opnieuw kunnen geabsorbeerd worden door de arbeidsmarkt.

3.2. TOEKOMSTIGE EVOLUTIE

Ook prognoses over arbeidsmarktprestaties blijven erg afhankelijk van de beleidsrespons en de ontwikkeling van het aantal besmettingen. De OESO voorspelde voor België een toename in de werkloosheid van 5,4% in 2019 tot 7,5% in 2020 en vervolgens een daling van de werkloosheidsgraad in 2021 tot 6,5%, maar deze prognose ging uit van een scenario zonder tweede infectiegolf waarin het reproductiegetal van het virus onder 1 zou blijven. De NBB is pessimistischer in haar prognose en voorziet dat naarmate de tijdelijke beschermingsmaatregelen ten einde lopen, de werkloosheidsgraad fors zal toenemen. Pas vanaf de tweede helft van 2021 zou de Belgische arbeidsmarkt zich herstellen. De NBB vreest bovendien dat levensvatbare ondernemingen failliet gegaan zijn tijdens de lockdown en de werkloosheid structureel zal verslechteren ten opzichte van het pre-crisisniveau.

Benassy-Quéré et al. (2020) stellen eveneens dat er een risico bestaat dat de werkgelegenheid zich onvolledig zal herstellen na het einde van de gezondheidscrisis. De tijdelijke werkloosheid is dan wel een uitstekend regime om werknemer-werkgeverrelaties te vrijwaren en de werkzaamheid kan op die manier sneller herstellen na afloop van de besmettingSGolf, maar *discretionaire relance-initiatieven* die de vraag ondersteunen zijn allicht noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de tijdelijk werklozen

voldoende snel geabsorbeerd worden door de arbeidsmarkt. Zonder dergelijke initiatieven dreigt er een hogere instroom van tijdelijk werklozen in de reguliere werkloosheid en een dergelijke toename kan structureel worden wanneer ze te lang aanhoudt. De natuurlijke werkloosheid volgt in dat geval het pad van de effectieve werkloosheid ten gevolge van *hysteresis-effecten* (Blanchard en Summer, 1986). Dit is geen louter theoretische problematiek voor België: Coenen et al. (2020) tonen dat voor bepaalde sectoren het gebruik van de tijdelijke werkloosheid in de zomer van 2020 persistent hoog blijft, hoewel de technische beperkingen en restrictieve gezondheidsmaatregelen erg beperkt zijn. Met name de industrie lijkt slechts traag te herstellen: in juni 2020 daalde de seizoensgezuiverde industriële productie-index van Statbel nog met 1,4% ten opzichte van voorgaande maand.

Coibion et al. (2020) stellen dat een krachtige beleidsrespons noodzakelijk zal zijn om een structurele toename in de werkloosheid te vermijden in de nasleep van de coronacrisis, waarbij fiscale stimulans en sterk expansief monetair beleid aangewezen zijn. Het Europese beleidsniveau lijkt zich bewust van deze risico's en Charles Michel, voorzitter van de Europese Raad, stelt hysteresis-effecten – waarbij *“individuen die langdurig werkloos zijn hun vaardigheden verliezen en ondernemingen tezamen met hun knowhow verdwijnen”* – te willen vermijden. Het blijft onduidelijk of lidstaten met sterk heterogene voorkeuren op budgettair vlak in staat zullen zijn om een gecoördineerde en daadkrachtige beleidsreactie te formuleren. Hoewel de Europese Raad een akkoord wist te vinden over een aangepaste versie van het ambitieuze relanceplan van de Europese Commissie, blijft de allocatie van de fondsen onzeker gezien het governance-mechanisme dat lidstaten het recht geeft om bezwaren te uiten wanneer andere lidstaten onvoldoende hervormingen koppelen aan de EU-fondsen. De ECB heeft van haar kant alvast duidelijk gemaakt de monetaire stimulus te zullen bieden die nodig is voor de facilitering van een snelle economische heropleving door de aankondiging van haar pandemic emergency purchase programme en de uitbreiding van dat programma tot 1,35 biljoen EUR in juni.

4. INTERACTIE MET BESTAANDE PROBLEMATIEKEN

De mondiale recessie doet niet enkel nieuwe problemen ontstaan, maar interageert ook met spanningsvelden die reeds voor de crisis bestonden en die (relatief) eigen zijn aan de Belgische economische context. Meer concreet worden vele uitdagingen nog omvangrijker en urgenter. Anderzijds leidt de toegenomen zichtbaarheid van deze problematieken mogelijks tot meer publieke belangstelling, wat de kans op een gepaste beleidsrespons verhoogt. In dit onderdeel spitsen we ons toe op vier maatschappelijke problematieken die door de coronacrisis op fundamentele wijze beïnvloed worden.

4.1. OVERHEIDSFINANCIËN

Het IMF verwacht dat de mondiale publieke schuld sterk zal toenemen, enerzijds wegens de scherpe afname in economische activiteit en bijgevolg de fiscale ontvangsten, anderzijds vanwege de budgettaire kost van de initiatieven die overheden wereldwijd nemen om mensen, jobs en ondernemingen te beschermen tijdens de crisis. De brutoschuldgraad – de totale overheidsschuld uitgedrukt als percentage van het bbp – neemt bovendien bijkomstig toe door de daling van de noemer van de breuk en

wordt op mondiaal vlak verwacht een historisch hoogtepunt van meer dan 101% van het wereld-bbp te bereiken in 2020-2021. De toename in de mondiale schuldgraad wordt geraamd op 18,7 procentpunten – sterker dan de hoogste jaarlijkse toename in de schuldgraad tijdens de financiële crisis die 10,5 procentpunten bedroeg – en overtreft het verwachte gemiddelde begrotingstekort van 14%. Het IMF verwacht een sterkere verslechtering in de overheidsfinanciën in de meest ontwikkelde economieën, onder meer wegens de krachtige fiscale respons in die landen, en de NBB voorspelt inderdaad een toename van de Belgische schuldgraad met 19,4 procentpunten in 2020, gevolgd door een stagnatie op een hoog niveau in de volgende jaren. De NBB waarschuwt dat – zelfs wanneer men uitgaat van normale groeiniveaus vanaf 2022 – een primair deficit van 4% van het bbp ervoor zorgt dat het pad van de publieke schuldgraad stijgend wordt.

Baert et al. (2020) stellen dat deze zeer scherpe toename van de schuldgraad niet noodzakelijkerwijs zorgwekkend is en geen verdere budgettaire ontsporing in de toekomst impliceert. Ze wijzen erop dat zolang de interestvoet die de overheid betaalt op haar schuld lager is dan de nominale economische groei, de schulddynamiek op lange termijn zorgt voor een afname van de schuldgraad naar zijn pre-crisisniveau. De verklaring hiervoor is dat de draagkracht van de economie – de noemer van de schuldgraad – onder die veronderstelling sneller toeneemt dan de overheidsschuld. Deze gunstige schulddynamiek is volledig afhankelijk van de assumptie dat de rente lager blijft dan de som van reële groei en de inflatie, maar een dergelijk scenario lijkt wel zeer realistisch in het licht van de reeds aangekondigde crisisrespons van de ECB: de nominale rente op tienjarige Belgische obligaties werd in juni 2020 zelfs negatief. Opdat de overheidsschuld gunstig zou evolueren op lange termijn moet volgens de auteurs in de eerste plaats een volledig economisch herstel beoogd worden, waarin hysteresis-effecten vermeden worden. Enkel op die manier kan het hoge primair deficit, waar de NBB voor waarschuwt, vermeden worden. Stimulering van de vraagzijde van de economie wordt door de auteurs dan ook als essentieel beschouwd om de dreiging van een structurele verslechtering van de overheidsfinanciën – die gepaard zou gaan met de afname van het potentiële outputniveau – tegen te gaan. Ook Decoster (2020) is van oordeel dat discretionair handelen van de overheid dat de vraag stimuleert en in liquiditeitsnood verkerende ondernemingen ondersteunt essentieel is om een ontsporing van de overheidsschuld op lange termijn af te wenden, zelfs wanneer dit op korte termijn bijkomstige begrotingstekorten impliceert.

4.2. MAATSCHAPPELIJKE ONGELIJKHEID EN DE IMPACT VAN DE CRISIS OP HET BESCHIKBARE INKOMEN

Het is duidelijk dat de welvaartseffecten van de pandemische verspreiding van COVID-19 erg omvangrijk zijn. Glover et al. (2020) stellen dat de coronacrisis en de restricties op economische activiteit niet enkel de geaggregeerde welvaart beïnvloeden, maar ook met erg aanzienlijke distributie-effecten gepaard gaan. Ook de IAO waarschuwde op 18 maart 2020 reeds voor een “*disproportionele impact op bepaalde segmenten van de bevolking, wat kan leiden tot een toename in de ongelijkheid*”. Glover et al. (2020) vestigen de aandacht op het feit dat vooral ouderen voordeel halen uit verstrekkingen beperkingen zoals een totale lockdown, terwijl ze voor jongeren inkomens- en zelfs jobverlies betekenen. Dit is des te meer het geval omdat in recessies

jongeren vaak disproportioneel sterk getroffen worden door ontslagen en ook jongeren in België waren in april en mei oververtegenwoordigd bij de tijdelijk werklozen (Bell en Blanchflower, 2011 en WG SIC). Er bestaat dus een afweging tussen het vertragen van de verspreiding van het virus en het vrijwaren van economische activiteit. Individuen hebben verschillende voorkeuren wat die keuze betreft, afhankelijk van de sector waarin ze tewerkgesteld zijn, hun leeftijd en andere risicofactoren. Sinds de heropflakking van het virus halverwege juli tracht de overheid echter om het bestrijden van het virus meer te verzoenen met de economische activiteit en de afweging wordt minder nadrukkelijk.

Toch is leeftijd allicht niet de belangrijkste breuklijn om een ongelijke impact van de coronacrisis op te merken: Blundell et al. (2020) spreken van een interactie tussen de coronarecessie en de reeds bestaande ongelijkheden langsheen verschillende dimensies, waarvan leeftijd er slechts één is. In het bijzonder dreigt de globale armoede fors toe te nemen ten gevolge van de coronacrisis, in grote mate door de afwezigheid van inkomenssteun in landen met lage tot middellage inkomens. Laborde et al. (2020) stellen dat de gezondheidscrisis en de wereldwijde recessie in 2020 meer dan 140 miljoen mensen in extreme armoede kan doen belanden, vooral inwoners van de minst ontwikkelde landen die niet de financiële slagkracht hebben om de inkomensschok voor de burgers op te vangen. Dit onderstreept het belang van de inkomensvervangende maatregelen voor werknemers en zelfstandigen die de Belgische overheid nam. Sumner et al. (2020) stellen dat een decennium van afname van de wereldwijde armoede dreigt te worden teruggedraaid, hoewel precieze cijfers afhankelijk zijn van de uiteindelijke grootte van de recessie en de gehanteerde armoedegrens. Corak (2020) geeft aan dat de sociale mobiliteit in de toekomst bovendien gehypothekeerd wordt door toedoen van de pandemie, onder meer omdat kinderen uit armere gezinnen allicht minder eenvoudig de transitie naar online onderwijs kunnen maken dan kinderen uit een meer goeud gezin.

Er zijn indicaties dat de impact van de coronacrisis op de arbeidsmarkt ook sterke distributie-effecten inhoudt. Irlacher en Koch (2020) vinden aan de hand van Duitse enquêtedata bewijs dat jobs waarin telewerk mogelijk is, ook geassocieerd worden met hogere lonen. De loonpremie bedraagt meer dan 10%. De bevinding suggereert dat maatregelen die inkomensverlies van tijdelijk werklozen beperken essentieel zijn om de sociale ongelijkheid niet te sterk te laten toenemen, aangezien diegenen die door gezondheidsmaatregelen als *social distancing* gehinderd worden in de uitoefening van hun professionele activiteiten reeds voor de coronacrisis een lager inkomen hadden. Ook in België blijkt, uit EAK-data van 2018, dat werknemers met hogere inkomens veel vaker beroep kunnen doen op telewerk. Dit is in overeenstemming met de observatie dat in België lage inkomens oververtegenwoordigd zijn in de categorie tijdelijk werklozen. Laaggeschoolde werknemers voeren activiteiten uit die zich minder lenen tot telewerk en ook zij zijn oververtegenwoordigd in de tijdelijke werkloosheid in België. Het versoepelen van de toegang tot de tijdelijke werkloosheid lijkt dus essentieel om de inkomensongelijkheid tussen werknemers niet al te sterk te laten toenemen. Anderzijds worden diegenen in de meest precare arbeidsomstandigheden vaak onvoldoende bereikt door het regime van tijdelijke werkloosheid: werknemers met een contract van bepaalde duur kunnen allicht geen aanspraak maken op tijdelijke werkloosheid wanneer hun contract afloopt en ook zwartwerkers worden niet bereikt

door de inkomensvervangende maatregelen. Het stelsel van tijdelijke werkloosheid biedt bovendien zelfs voor wie ervan geniet slechts soelaas op de korte termijn en ook zij dreigen bij reorganisaties of faillissementen alsnog in de werkloosheid te belanden. Marchal et al. (2020) tonen tot slot nog aan dat zelfs voor de hoge inkomens de tijdelijke werkloosheid eenverdienersgezinnen onvoldoende beschermt, gezien het relatief lage plafond van de uitkering.

De initiële gevolgen duiden dus mogelijk reeds aan dat de ongelijkheid toeneemt ten gevolge van deze recessie. De observaties liggen in de lijn van bevindingen van Furceri et al. (2020), die stellen dat pandemieën de inkomensongelijkheid in nettotermen doorgaans verhogen (in de vorm van een hogere Gini-coëfficiënt) en dat de tewerkstelling van laaggeschoolden ernstiger getroffen wordt. Toch blijven de cijfers omtrent de impact op sociale ongelijkheid erg divers. Campello et al. (2020) tonen bijvoorbeeld aan dat nieuwe vacatures in de eerste 18 weken van 2020 in de VS sterker afnamen voor hoogopgeleiden dan voor laagopgeleiden en een dergelijke “*downskilling*” houdt dus eerder minder opportuniteiten in voor meer geprivilegieerde werklozen. Anderzijds bestaan er ook argumenten om te veronderstellen dat de wereldwijde pandemie tot een snellere automatisering van productieprocessen zal leiden (Coombs, 2020). Er is wetenschappelijk onderzoek dat aangeeft dat dit ongelijkheden in werkgelegenheid en verloning tussen hoog- en laaggeschoolden verhoogt (Cords en Prettnier, 2018), hoewel de creatie van nieuwe types taken op lange termijn een toename in ongelijkheid kan tegenwerken (Acemoglu en Restrepo, 2018). Verder onderzoek is dus noodzakelijk om een eenduidige conclusie op het vlak van ongelijkheid te kunnen trekken.

4.3. VERGRIJZINGSKOSTEN

De Studiecommissie voor de Vergrijzing verwacht op middellange termijn een toename van de budgettaire kosten van de vergrijzing ten opzichte van eerdere vooruitzichten. Tussen 2019 en 2025 wordt deze kost geraamd met 1,7 procentpunt van het bbp te verhogen. De toename is voor het grootste deel te wijten aan de neerwaartse bijstelling van de verwachtingen omtrent het verloop van het bbp in die periode ten gevolge van de coronacrisis, waardoor het gewicht van de sociale uitgaven in het bbp toeneemt. De toename in de kost van de pensioenen en de gezondheidszorg is vrijwel volledig toe te schrijven aan dit ‘bbp-effect’, maar voor specifieke sociale kosten is er een toename in de uitgaven, bijvoorbeeld de opwaartse herziening van de uitgaven voor primaire ongeschiktheid. In de vooruitzichten van de Studiecommissie heeft de coronacrisis een veel beperktere impact op de vergrijzingskosten na 2025: meer dan drie vierde van de opwaartse herziening van 2,2 procentpunt voor de periode tussen 2019 en 2070 vloeit voort uit de toename van de kosten tussen 2019 en 2025. De coronacrisis heeft de uitdagingen die de vergrijzing op budgettair vlak veroorzaakt dus op relatief korte termijn verhoogd en de nood aan structurele oplossingen is urgenter geworden. Het armoederisico bij gepensioneerden wordt wel verwacht op de middellange termijn terug te vallen. De armoederempel – berekend als 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar inkomen – neemt immers af door de verwachte terugval in arbeidsinkomens en de verwachte toename in de werkloosheid, terwijl bestaande pensioenen ongewijzigd blijven.

4.4. GENDERONGELIJKHEID

Vrouwen werden door de IAO geïdentificeerd als een groep die in het bijzonder kwetsbaar is voor de economische gevolgen van de gezondheidscrisis. Hoewel de mortaliteit van het virus bij vrouwen lager lijkt te zijn (Jin et al., 2020), zijn er indicaties dat vrouwen gemiddeld harder getroffen worden door de economische gevolgen van het coronavirus: dit is in eerste instantie het resultaat van hun oververtegenwoordiging in de sterkst getroffen sectoren en in de zorgsector. Het loonkloofrapport van 2019 toont aan dat België reeds gekenmerkt werd door een ongelijke arbeidssituatie, althans op het vlak van verloning: de brutolonen waren in 2017 gemiddeld 9,6% hoger voor mannen dan voor vrouwen, wanneer er gecorrigeerd werd voor arbeidsduur. Zonder een dergelijke correctie was de loonkloof groter, namelijk 23,7%, wegens het gemiddeld lagere aantal gepresteerde uren van vrouwen. Voor België zou de coronacrisis dus een toename in de genderongelijkheid kunnen impliceren.

Meer genuanceerd stellen Alon et al. (2020) dat de economische ongelijkheid tussen mannen en vrouwen op korte termijn toeneemt ten gevolge van de pandemie, maar dat de effecten op lange termijn minder eenduidig zijn. De cyclische volatiliteit van tewerkstelling van vrouwen is normaliter lager dan die van mannen, door hun beperktere tewerkstelling in sterk conjunctuurgevoelige sectoren, zoals de bouwsector en hun oververtegenwoordiging in de minder cyclische dienstensector (Doepke en Tertilt, 2016). Alon et al. (2020) stellen dat er redenen zijn om aan te nemen dat de tewerkstellingseffecten van de coronacrisis hiervan zullen afwijken aangezien vrouwen niet vaker dan mannen in sectoren werken die geschikt zijn voor telewerk of in sectoren die als 'kritiek' worden beschouwd en die dus een beperktere terugval van activiteit ervaren. In België blijkt ook effectief dat telewerk minder courant is voor vrouwen, wegens de eigenschappen van de sectoren waarin ze tewerkgesteld zijn (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2020). In augustus 2020 vonden Alon et al. (2020) bovendien hun eerdere hypothese bevestigd: in de VS is vrouwelijke tewerkstelling meer teruggevallen dan mannelijke ten gevolge van de coronacrisis. De oververtegenwoordiging van vrouwen in diensten die nauw contact impliceren (zoals de horecasector) wordt eveneens als verklarende factor geduid.

Op korte termijn leidt het sluiten van de scholen en de onmogelijkheid van opvang door de grootouders wegens gezondheidsoverwegingen bovendien tot de noodzaak om kinderen thuis op te vangen. Deze toegenomen behoefte aan kinderopvang zorgt er mogelijk voor dat vrouwen meer moeten thuisblijven wegens de bestaande genderverdeling van huishoudelijke arbeid (Alon et al., 2020). Deze veronderstelde effecten op korte termijn lijken bevestigd te worden, althans voor de EU: Eurostat-data tonen aan dat de daling van het aantal gewerkte uren in het eerste kwartaal van 2020 ten opzichte van het laatste kwartaal van 2019 sterker was bij vrouwen (5,2% ten opzichte van 4,9% bij mannen), ondanks sterke heterogeniteit tussen lidstaten. Voor België was het verschil nog markanter: het aantal gewerkte uren nam voor mannen af met 1,5% (ten opzichte van het 4^{de} kwartaal van 2019), voor vrouwen met 4,4%. In het eerste kwartaal van 2020 was ook absentisme op het werk hoger bij vrouwen dan bij mannen. Anderzijds merken Coenen et al. (2020) dan weer een oververtegenwoordiging van mannen op onder de tijdelijk werklozen in België in april, mei en juni van 2020.

Op lange termijn zien Alon et al. (2020) redenen om een afname in de genderongelijkheid te veronderstellen. Sociale normen omtrent de taakverdeling tussen de genders binnen het huishouden zouden kunnen wijzigen ten gevolge van de grotere verantwoordelijkheid die mannen kunnen opnemen in het grootbrengen van de kinderen ten gevolge van de lockdown of de mogelijkheid van telewerk. Anderzijds lijkt de kans reëel dat werkgevers die geïnvesteerd hebben in technologie die telewerk mogelijk maakt, na de gezondheids crisis niet opnieuw volledig overschakelen naar klassieke vormen van werkgelegenheid. Een dergelijke flexibilisering van de werkomgeving maakt werkzaamheid meer compatibel met het opvoeden van de kroost en zou betekenen dat vrouwen – die nu het merendeel van het huishoudelijke werk verrichten – eenvoudiger professioneel actief kunnen worden. Het gebrek aan flexibiliteit in arbeidsregelingen werd door Goldin (2010) immers geïdentificeerd als een belangrijke oorzaak van de *gender pay gap*. Ook Blaskó et al. (2020) stellen dat de combinatie van grotere mannelijke verantwoordelijkheid in het huishouden en flexibilisering van de arbeidsregeling mogelijk op lange termijn gendernormen kan doen vervagen en tot een meer gelijke verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid kan leiden. De auteurs zien een essentiële rol weggelegd voor het beleidsniveau om dit potentieel te benutten.

5. CONCLUSIE EN AANDACHTSPUNTEN VOOR HET BELEID

De uitbraak van het SARS-CoV-2-virus heeft overheden wereldwijd aangezet om erg verregaande maatregelen te nemen met het oog op het vrijwaren van de volksgezondheid. Ook in België werden grote delen van het maatschappelijke functioneren opgeschort en ook de impact op de economie was navenant. Hoewel de precieze schade nog onduidelijk blijft, bestaat er grote consensus omtrent de omvang van de initiële schok. Enkel door het inschakelen van erg verstrekkende maatregelen, zoals de versoepelde toegang tot de tijdelijke werkloosheid, wist België te vermijden dat de scherpe afname van activiteit tot een proportionele – en dus massale – ontslaggolf leidde. Er was ook financiële steun voor getroffen ondernemers om faillissementen van intrinsiek rendabele ondernemingen te vermijden.

Zolang er geen vaccin bestaat tegen het virus kan er allicht ook geen sprake zijn van een volledige terugkeer naar de pre-crisissituatie. Toch zijn er redenen tot optimisme: de overheid nam in de zomer van 2020 haar toevlucht tot gezondheidsmaatregelen die de economische activiteit minder belemmeren en op die wijze werd de historisch sterke terugval van het voorjaar afgewend. Om een V-vormig economisch herstel zoveel mogelijk kans op slagen te geven is een doortastend relancebeleid onontbeerlijk; het louter ontdekken van een vaccin op zich is hiertoe onvoldoende. Een vaccin zou de restricties in de productie opheffen en het potentiële outputniveau zou zich herstellen, maar vervolgens lijkt het daadkrachtig stimuleren van de geaggregeerde vraag van overheidswege noodzakelijk om de laagconjunctuur te bestrijden. Wanneer deze budgettaire stimulans onvoldoende snel zou zijn of onvoldoende groot in omvang, dreigt bovendien permanente schade aan het productiepotentieel van onze economie, in de vorm van hysteresis-effecten. Ook bij krachtig budgettair optreden is het niet uitgesloten dat het herstel op lange termijn onvolledig is: ondanks de overheidssteun is het waarschijnlijk dat bepaalde levensvatbare ondernemingen hun activiteiten moeten terugschroeven, met name in zwaar getroffen sectoren zoals de industrie, de horeca en

de cultuursector. Vandaar is het van belang een krachtig relancebeleid te voeren dat zich richt op de sectoren met het grootste groeipotentieel, niet alleen in termen van productie maar ook van werkgelegenheid, met name ook voor de groepen die zich nu meer in de marge van de arbeidsmarkt situeren. Met het oog op het minimaliseren van die schade is het beperken van de duur van de recessie echter primordiaal: naast het relancebeleid van de overheid zal ook de evolutie van de internationale omgeving hierbij een belangrijke determinant zijn, gezien de openheid van de Belgische economie. Tot slot dienen we ons ook bewust te zijn van de reële distributie-effecten die de crisis teweegbrengt tussen generaties, inkomensklassen en genders, en moeten we streven naar het verminderen van ongelijkheden op deze vlakken. Vooraleerst is op dat vlak echter verder onderzoek nodig dat toestaat om eenduidige conclusies te trekken omtrent de omvang en de richting van de herverdeling die de coronacrisis teweegbracht.

BIBLIOGRAFIE

Acemoglu, D. en Restrepo, P., The race between man and machine: Implications of technology for growth, factor shares, and employment, *American Economic Review*, nr. 108, pp. 1.488-1.542, 2020.

Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J. en Tertilt, M., *The impact of COVID-19 on gender equality*, National Bureau of Economic Research, 2020.

Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J. en Tertilt, M., *This Time It's Different: The Role of Women's Employment in a Pandemic Recession*, National Bureau of Economic Research, 2020.

Angelini, E., Damjanović, M., Darracq Pariès, M. en Zimic, S., A primer on the macroeconomic implications of the Covid-19 pandemic, *ECB Working Paper Series*, 2020.

Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. en Merkl, C., Does short-time work save jobs? A business cycle analysis, *European Economic Review*, nr. 84, pp. 99-122, 2016.

Baert, S., Cockx, B., Heylen, F. en Peersman G., Economisch beleid in tijden van Corona: een kwestie van de juiste uitgaven te doen, *Gentse Economische Inzichten*, Gent, 2020.

Bell, D. N. en Blanchflower, D. G., Young people and the Great Recession, *Oxford Review of Economic Policy*, pp. 241-267, 2020.

Bénassy-Quéré, A., Marimon R., Pisani-Ferry, J., Reichlin, L., Schoenmaker, D. en Weder di Mauro, B., *COVID-19: Europe needs a catastrophe relief plan*, 2020.

Beyers, T., Burnel, V., Coenen, A., Gilbert, V. en Jacobs, A., The end of the world as we know it? De impact van de COVID-19 uitbraak op de Belgische arbeidsmarkt, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2020.

Blanchard, O. J. en Summers, L. H., Hysteresis and the European unemployment problem, *NBER macroeconomics annual*, pp. 15-78, 2020.

Blaskó, Z., Papadimitriou, E. en Manca, A. R., *How will the COVID-19 crisis affect existing gender divides in Europe*, Science for Policy reports by the Joint Research Centre, 2020.

Blundell, R., Costa Dias, M., Joyce, R. en Xu, X., COVID-19 and Inequalities, *Fiscal Studies*, nr. 41, pp. 291-319, 2020.

Campello, M., Kankanhalli, G. en Muthukrishnan, P., *Corporate hiring under covid-19: Labor market concentration, downskilling, and income inequality*, National Bureau of Economic Research, 2020.

Charles, M., *Climate transition, transformation and convergence: Europe's path towards robust resilience*, 2020.

Chetty, R., Friedman, J. N., Hendren, N. en Stepner, M., *How did covid-19 and stabilization policies affect spending and employment? A new real-time economic tracker based on private sector*, National Bureau of Economic Research, 2020.

Coombs, C., Will COVID-19 be the tipping point for the intelligent automation of work? A review of the debate and implications for research, *International Journal of Information Management*, 2020.

Corak, M., *The COVID-19 pandemic is a threat to social mobility, as children in disadvantaged families will face more challenges in adulthood*, 2020.

Decoster, A., Hoe fel besmet COVID-19 onze overheidsfinanciën?, *Leuvense Economische Standpunten*, Leuven, 2020.

Doepke, M. en Tertilt, M., Families in Macroeconomics, Chapter 23 van *Handbook of Macroeconomics*, Noord-Holland, 2016.

Eurofound, *Can short-time working save jobs during the COVID-19 crisis?*, Dublin, 2020.

Europese Commissie, *Coronavirus: the Commission mobilises all of its resources to protect lives and livelihoods*, Brussel, 2020.

Europese Commissie, EU long-term budget 2021-2027: Commission Proposal May 2020, Brussel, 2020.

Europese Commissie, European Economic Forecast Summer 2020, *European Economy Institutional Papers*, 2020.

Europese Raad, *Final Conclusions of the Special meeting of the European Council (17-21 July 2020)*, Brussel, 2020.

Furceri, D., Loungani, P. en Ostry, J. D., *How Pandemics Leave the Poor Even Farther Behind*, IMF Blog, 2020.

Glover, A., Heathcote, J., Krueger, D. en Ríos-Rull, J. V., *Health versus wealth: On the distributional effects of controlling a pandemic*, National Bureau of Economic Research, 2020.

Goldin, C., How to achieve gender equality, *The Milken Institute Review*, pp. 24-33, 2015.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Stand van Zaken op de Arbeidsmarkt in België en in de Gewesten in de Context van COVID-19*, Brussel, 2020.

Hijzen, A. en Martin, S., 'The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis', *IZA Journal of Labor Policy*, 2013.

Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen, *De loonkloof tussen vrouwen en mannen*, Anderlecht, 2020.

Instituut voor de Nationale rekeningen en Federaal Planbureau, *De Belgische economie zou in 2020 krimpen met 10,6 % en zich in 2021 gedeeltelijk herstellen met een groei van 8,2%*, Brussel, 2020.

Internationale Arbeidsorganisatie, *ILO Monitor 1st Edition COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*, Genève, 2020.

Internationale Arbeidsorganisatie, *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fifth edition*, Genève, 2020.

Internationaal Monetair Fonds, *World Economic Outlook Update June 2020*, Washington D.C., 2020.

Irlacher, M. en Koch, M., 'Working from home, wages, and regional inequality in the light of Covid-19', *CESifo Working Paper Series*, 2020.

Jin, J. M. et al., 'Gender differences in patients with COVID-19: Focus on severity and mortality', *Frontiers in Public Health*, nr. 8, artikel 152, 2020.

Laborde, D., Martin, W. en Vos, R., *Poverty and food insecurity could grow dramatically as COVID-19 spreads*, 2020.

Marchal, S., Penne, T. en Storms, B., *De doeltreffendheid van ons sociaal vangnet in coronatijden*, Corona Onderzoeksconsortium voor Inkomensverdeling en Sociale Effecten, 2020.

Nationale Bank van België, *Business Cycle Monitor June 2020*, Brussel, 2020.

Nationale Bank van België, *Economic Review June 2020*, Brussel, 2020.

Nationale Bank van België, *Economic projections for Belgium – Spring 2020*, Brussel, 2020.

Nationale Bank van België, *Economische impact van de gezondheids crisis 'Covid-19': een scenario*, Brussel, 2020.

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, Parijs, 2020.

Raad van de Europese Unie, *Verklaring van de EU-ministers van Financiën over het stabiliteits- en groeipact in het licht van de COVID-19-crisis*, Brussel, 2020.

Saez, E. en Zucman, G., *Jobs Aren't Being Destroyed This Fast Elsewhere. Why Is That?*, 2020.

Studiecommissie voor de vergrijzing, *Jaarlijks verslag*, Brussel, 2020.

Sumner, A., Hoy, C. en Ortiz-Juarez, E., Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty. *UNU-WIDER Working Papers*, 2020.

INHOUDSTAFEL

**MACRO-ECONOMISCHE IMPACT VAN DE UITBRAAK VAN HET CORONAVIRUS:
RECESSIE, HERSTEL EN BIJVENDE SCHADE**

1.	INLEIDING	21
2.	HISTORISCH STERKE TERUGVAL IN ECONOMISCHE ACTIVITEIT	21
2.1.	INTERNATIONALE OMGEVING	21
2.2.	BELGIE	23
2.3.	ECONOMISCHE IMPACT VAN VERSCHILLENDE CORONAMAATREGELEN	25
3.	IMPACT OP DE ARBEIDSMARKT	26
3.1.	STAND VAN ZAKEN	26
3.2.	TOEKOMSTIGE EVOLUTIE	27
4.	INTERACTIE MET BESTAANDE PROBLEMATIEKEN	28
4.1.	OVERHEIDSFINANCIEN	28
4.2.	MAATSCHAPPELIJKE ONGELIJKHEID EN DE IMPACT VAN DE CRISIS OP HET BESCHIKBARE INKOMEN	29
4.3.	VERGRIJZINGSKOSTEN	31
4.4.	GENDERONGELIJKHEID	32
5.	CONCLUSIE EN AANDACHTSPUNTEN VOOR HET BELEID	33
	BIBLIOGRAFIE	35

THE END OF THE WORLD AS WE KNOW IT? DE IMPACT VAN DE COVID-19-UITBRAAK OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT

DOOR TOM BEVERS, VALERIE BURNEL, ANN COENEN, VALERIE GILBERT en ARTHUR JACOBS

Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO)

INLEIDING

Wie begin dit jaar de staat van de Belgische arbeidsmarkt zou hebben moeten beschrijven, zou terecht een rooskleurig beeld hebben geschetst. Zowat alle evoluties op het vlak van werkgelegenheid, activiteit en werkloosheid waren op dat moment positief. Sommige indicatoren bevonden zich zelfs op recordniveau. En hoewel onze arbeidsmarkt traditioneel gekenmerkt wordt door een grote heterogeniteit, deed die positieve trend zich voor in de drie gewesten, bij alle leeftijdsgroepen en geslachten, en zowel voor personen die in België zijn geboren, als daarbuiten. Er bleven uiteraard kanttekeningen te maken (we bleven achter op het EU-gemiddelde wat de activiteitsgraad betreft en kortgeschoolden zagen hun arbeidsmarktachterstand verder groeien) en er rezen bezorgdheden omtrent krapte van het arbeidsaanbod, maar al bij al waren analisten het erover eens dat de Belgische arbeidsmarkt in uitstekende doen was.

In maart wijzigde deze situatie op een ongezien plotse en ingrijpende manier. Het aantal besmettingen met het coronavirus was in grote delen van de wereld sterk in opmars en dat gold ook voor België. Om te zorgen dat de gezondheidssector deze toename aan zou kunnen, moest de verspreiding van het virus ingedijkt worden. Op 18 maart ging België daarom, net als veel andere Europese landen in de loop van maart, in *lockdown*. Waar mogelijk gingen mensen thuiswerken, maar velen moesten noodgedwongen stoppen met werken.

Dit artikel beschrijft de evoluties op de Belgische arbeidsmarkt in de periode maart-augustus 2020, de impact van de arbeidsmarktmaatregelen die de lockdown en de geleidelijke heropstart moesten mogelijk maken, en de effecten op verschillende sectoren en groepen.¹ Hiervoor kunnen we gebruikmaken van bronnen van diverse federale instellingen (en de sociale secretariaten), die vanaf het begin van de crisis werk hebben gemaakt van een snellere en gedetailleerdere monitoring, in het kader van de Werkgroep “Social Impact” die binnen de federale crisisstructuur werd opgezet. Daarvoor moest vaak een nieuwe methodologie worden uitgedacht en gebruik worden

(1) De impact op zelfstandigen wordt hier niet onderzocht, maar is te vinden in ditzelfde nummer: De Maesschalk, V. en Geeraert, M., Tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht als financieel vangnet voor zelfstandigen die inkomensverlies ondervinden als gevolg van de coronacrisis.

gemaakt van niet-gevalideerde en/of niet-gepubliceerde gegevens. Waar mogelijk zal er ook een internationale vergelijking worden gemaakt.

1. MAART EN APRIL: NADRUK OP BESCHERMING

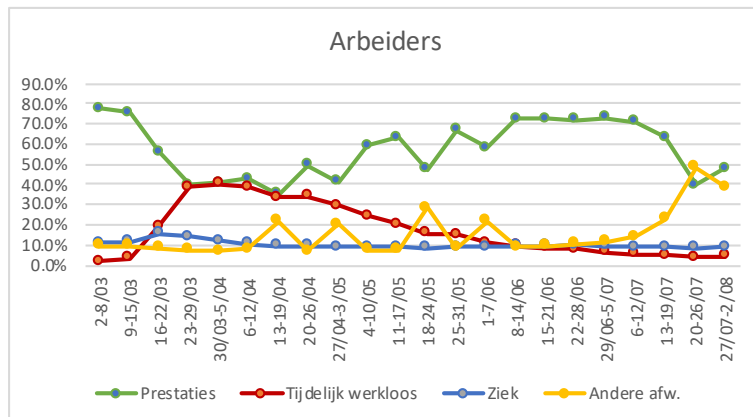
Al op 4 februari 2020 werd de eerste Belgische COVID-19-besmetting vastgesteld, maar aanvankelijk werd gehoopt dat de impact van het virus hier beperkt zou blijven. Weliswaar werd er rekening mee gehouden dat de opmars van het virus in Azië, nog boven op de Brexit, tot een economische dip zou kunnen leiden voor een kleine, open economie als België. Al snel bleek echter dat de pandemie ook bij ons fors dreigde toe te slaan, dus besloot de overheid in de loop van maart om publieke ruimtes (10 maart), scholen en werkplekken (14 maart) en tot slot alle niet-essentiële activiteiten stil te leggen (18 maart). Om die verregaande beschermingsmaatregelen mogelijk te maken en de socio-economische impact zoveel mogelijk te verlichten, werden meteen ook een aantal maatregelen gelanceerd die de werkgelegenheid en de koopkracht van werknemers moesten waarborgen.

Dat die maatregelen inderdaad een ongeziene impact hadden op de arbeidsmarktactiviteit kunnen we in kaart brengen dankzij data die beschikbaar werden gesteld door drie sociale secretariaten (Acerta, SD Worx en Securex).² De reële activiteit in de Belgische economie viel in belangrijke mate terug in de loop van de maand maart, en de invloed op de arbeidsmarkt was onmiddellijk merkbaar. Op basis van de gegevens van de sociale secretariaten kan een inschatting gemaakt worden van de evolutie van het reële werkvolume. Dit levert het overzichtsbeeld in Grafieken 1 en 2 op.³ Het volume gepresteerde arbeidsuren zakte in de privésector in de loop van de maand maart tot beneden de helft, om in de Paasvakantie (waarin paasmaandag een vrije dag is) verder te dalen tot 43,5%. De gegevens die Statbel berekende op basis van de Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK)⁴ bevestigen het algemene beeld van verminderde activiteit. Voor de maand maart gaf 23,7% van de werkenden aan dat ze minder uren dan gewoonlijk hadden gepresteerd. In april ging het zelfs om 44,2% van de werkenden.

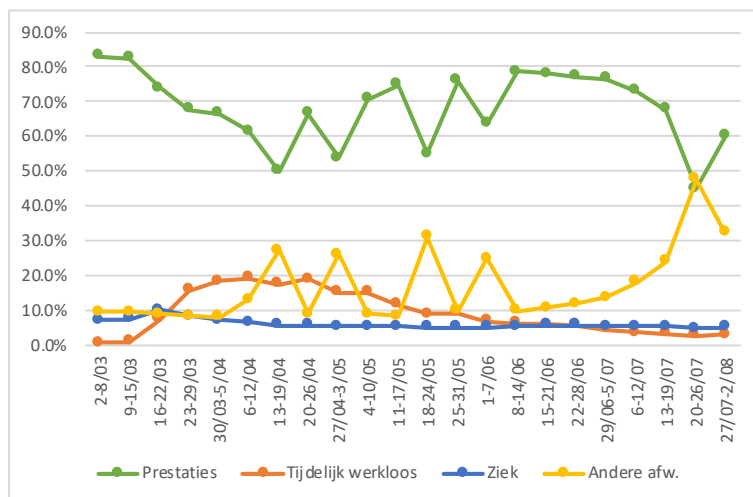
(2) Met dank aan Luc De Pauw (Securex), Jozef Spillebeen (Acerta) en Piet Vandenbussche (SD Worx) voor het verstrekken van de data.

(3) De gegevens van de drie secretariaten worden hiertoe ongewogen opgeteld, en de zo bekomen resultaten toegepast op het geheel van de privésector. Er is dus geen rekening gehouden met de representativiteit van de secretariaten binnen de privésector, bijvoorbeeld wat sectoren of ondernemingsgrootte betreft.

(4) Het gaat om gegevens die buiten de normale publicaties vallen en uitsluitend in functie van de coronacrisis worden berekend; ze dienen met voorzichtigheid te worden gehanteerd. Zie https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/DataLab/LFS_maandelijkse%20indicatoren_03-2020_nl.xlsx.

GRAFIEK 1: WEEKOVERZICHT AAN- EN AFWEZIGHEDEN ARBEIDERS

Bron: FOD WASO op basis van gegevens van Acerta, SD Worx en Secorex.

GRAFIEK 2: WEEKOVERZICHT AAN- EN AFWEZIGHEDEN BEDIENDEN

Bron: FOD WASO op basis van gegevens van Acerta, SD Worx en Secorex.

Bovenstaande grafieken maken duidelijk dat het vooral de meest besproken maatregel, de tijdelijke werkloosheid, was die in de tweede helft van maart een enorme toename kende, en die doorheen de hele maand april op dat niveau bleef. Het systeem van de tijdelijke werkloosheid bestond al veel langer (in zijn huidige vorm gaat het terug op de Wet van 3 juli 1978⁵, maar de theorie erachter dook al op in 1935, en in de

(5) Wet betreffende de arbeidsovereenkomsten, 3 juli 1978, Hoofdstuk III. <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1978/07/03/1978070303/justel>.

praktijk was er een stelsel vanaf 1944⁶), maar de procedure, toelatingsvoorwaarden en vervangingsratio van de uitkering werden vanaf 13 maart aangepast.⁷ Er werd een flexibele toepassing van het begrip overmacht geaccepteerd en alle situaties van tijdelijke werkloosheid als gevolg van het coronavirus werden automatisch beschouwd als tijdelijke werkloosheid als gevolg van overmacht, zelfs als het bijvoorbeeld nog mogelijk was om een paar dagen te werken. Werkgevers konden er beroep op doen in alle gevallen waarbij het werk tijdelijk moest stilgelegd worden door problemen met toelevering, door opgelegde sluiting (bijvoorbeeld bij restaurants), wanneer het bedrijf geen telewerkbare activiteit uitvoert of de maatregelen rond ‘*social distancing*’ niet kon respecteren. Waar een werknemer in tijdelijke werkloosheid voordien 65% van zijn geplafonneerde gemiddelde loon (plafond van 2.754,76 EUR per maand) ontving, werd de uitkering verhoogd tot 70%. Daarbovenop werd nog een bedrag van 5,63 EUR per dag werkloosheid toegekend. De tijdelijke werkloosheid poogt het aantal ontslagen en de toename van de werkloosheid beperkt te houden; het alternatief – een ontslag, eventueel gevolgd door een heraanwerving – zou veel hogere transactiekosten met zich meebrengen voor zowel de werkgevers als de werknemers. Het maakt de terugkeer naar de werkvloer bovendien eenvoudiger.

Dankzij de hierboven vermelde gegevens van de sociale secretariaten, aangevuld met gedetailleerde administratieve data van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en van Sigidis⁸, kon het gebruik van de tijdelijke werkloosheid nauwgezet worden opgevolgd. De versoepelde toegang leidde vanaf 16 maart 2020 tot een snelle stijging van de aanvragen⁹ tijdelijke werkloosheid (bron: RVA) tot 743.704 gevallen op 21 maart. Op 24 maart stegen de aanvragen verder tot 908.153, om tot 31 maart geleidelijk toe te nemen tot 936.708. Begin april verhoogde het stijgingsritme opnieuw om rond 7 april te stabiliseren. Op 28 april bedroeg het aantal werknemers voor wie tijdelijke werkloosheid werd aangevraagd 1.415.628, waarmee dit statuut op dit ogenblik ongeveer 40% van de werknemers (zonder de statutaire ambtenaren) betrof.¹⁰ Wanneer we enkel naar de aangiften kijken (bron: RVA), de facto goedgekeurd in het kader van de vereenvoudigde aanvraagprocedure dan gaat het om 1.040.448 met betrekking tot maart en 1.246.605 met betrekking tot april. Een aanvraag, indien goedgekeurd, houdt de toelating in om een werknemer in tijdelijke werkloosheid te zetten. Dat betekent uiteraard niet dat de werknemer ook effectief elke dag op non-actief zal worden gezet. Zo kan er een aanvraag voor tijdelijke werkloosheid worden

(6) RVA, *Evolutie sinds 1945 van de tijdelijke werkloosheid in perspectief geplaatst*, 2016. https://www.rva.be/sites/default/files/assets/publications/Etudes/2016/20160624_Studie_TW.pdf.

(7) Voor een overzicht, zie: <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t2>. Ook tijdens de financiële crisis van 2008-2009 zijn er al grote aanpassingen aan het stelsel gebeurd en werd er een stelsel voor bedienden ingevoerd. Zie voor meer details over de wijzigingen in de regelgeving in dit nummer: Loÿen, C., Nuyts, N. en Segaert, M. (2020).

(8) Sigidis is een publieke vereniging zonder winstoogmerk die in 2006 is opgericht door instellingen van sociale zekerheid.

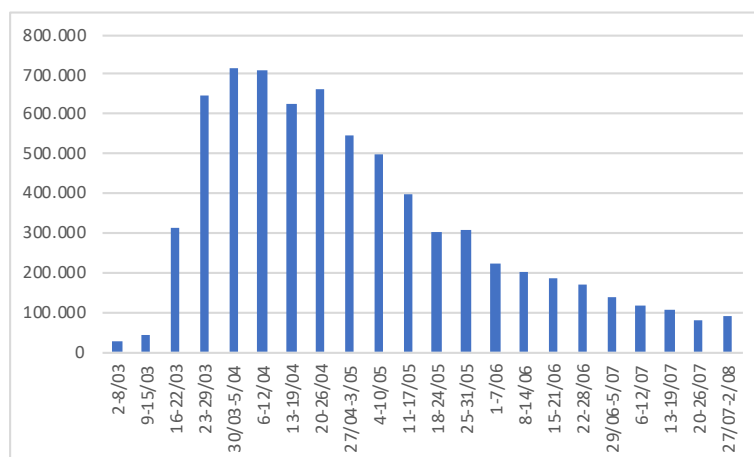
(9) Met inbegrip van de notificaties die voorafgingen aan de vereenvoudigde aanvraagprocedure door middel van aangiften. Zie voor de beschrijving van de RVA-methodologie: Loÿen, C., Nuyts, N. en Segaert, M. (2020).

(10) Wanneer we enkel de werknemers in de privésector meenemen, zoals de ERMG doet, komen we aan 43% (bron: INR).

ingediend voor iemand die nadien arbeidsongeschikt blijkt te zijn, die van werkgever verandert of die niet aan de voorwaarden voldoet.

Alleen de uiteindelijke afrekening laat toe om in te schatten hoeveel personen, of voltijdse equivalenten, er uiteindelijk op een gemiddelde werkdag tijdelijk werkloos waren. Voor maart werden uiteindelijk 967.438 werknemers voor minstens één dag tijdelijke werkloosheid vergoed, voor april 1.170.461. Om dit in voltijdse equivalenten (VTE) om te zetten dienen we schattingen uit te voeren. Gegevens van de RSZ voor het eerste kwartaal komen uit op een verlies van 58.000 VTE over het volledige kwartaal (niet noodzakelijk alleen wegens de tijdelijke werkloosheid). Aangezien het corona-effect zich zo goed als uitsluitend in de laatste twee weken van maart situeert, kan de totale impact in VTE voor deze periode op ongeveer 348.000 personen worden ingeschat. In april steeg dat cijfer vermoedelijk tot ongeveer 700.000 VTE (zie Grafiek 3).

GRAFIEK 3: SCHATTING AANTAL VOLTJDSE EQUIVALENTEN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID



Bron: FOD WASO op basis van gegevens van Acerta, SD Worx en Securex, en van de RSZ.

De Belgische situatie in maart en april was zeker niet uniek. Hoewel de cijfers niet zomaar vergelijkbaar zijn, aangezien het om stelsels gaat met uiteenlopende procedures en toelatingsvoorwaarden, zien we duidelijk dat ook onze buurlanden in sterke mate terugvielen op een vorm van tijdelijke werkloosheid (in de internationale terminologie vaak “*short time working arrangement*” genoemd) om de effecten van de lockdown te milderen. Van onze buurlanden lieten Duitsland (16,8%) en Nederland (22,3%) lagere aandelen optekenen, maar in Frankrijk (37,9%) en Luxemburg (69,2%) lag het aandeel beduidend hoger. Behalve door de verschillen tussen de stelsels, worden deze aandelen ook beïnvloed door de genomen maatregelen tegen het coronavirus, de mate waarin de inrichting van de arbeidsinfrastructuur zich leent tot social distancing, de mate van inburgering van telewerk naargelang de sector in elk land en de verschillen qua structuur van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld op het vlak van het deeltijds werk. Zo

doen Frankrijk en Luxemburg, als landen met een relatief lager aandeel van deeltijds werkenden, het meest beroep op een stelsel van “tijdelijke werkloosheid”.

TABEL 1: AANDEEL TIJDELIJKE WERKLOOSHEID (OF EQUIVALENT) IN DE BUURLANDEN (SITUATIE APRIL 2020)

	Geraamd aantal betrokken werknemers in april 2020	Aantal loontrekkenden 20-64 jaar ¹¹	Ratio
Duitsland: Kurzarbeit ¹²	6.100.000	36.377.500	16,77%
Frankrijk: chômage partiel ¹³	8.800.000	23.216.900	37,90%
Luxemburg: chômage partiel pour cas de force majeure COVID-19 ¹⁴	180.000	260.000	69,23%
Nederland: Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) (tijdelijke maatregel ter vervanging van werktijdverkorting ¹⁵	1.500.000	6.730.400	22,29%
België: tijdelijke werkloosheid corona ¹⁶	1.178.186	4.064.600	28,99%

Sigedis-gegevens, die op permanente basis RSZ-kwartaalgegevens en RVA-maandgegevens over (tijdelijke) werkloosheid koppelen, werpen licht op het aantal dagen tijdelijke werkloosheid. De overgrote meerderheid van de tijdelijke werklozen was voor minder dan 15 dagen per maand werkloos (zie Grafiek 4). In april bedroeg het aandeel tijdelijke werklozen dat voltijds het werk moest neerleggen echter 22,3% en het aandeel dat tussen 50% en 75% van de werkdagen tijdelijk werkloos was 37,3%. Voor die personen was het inkomensverlies dus groter dan voor wie die minder dan de helft van de dagen werkloos was. Vrouwen waren minder vaak voltijds tijdelijk werkloos dan mannen: in april bedroeg hun aandeel 18,7% tegenover 24,9% voor mannen.

(11) Vierde trimester 2019, bron: Eurostat, Enquête naar de Arbeidskrachten.

(12) Bron: Bundesagentur für Arbeit. https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202007/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-202007-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

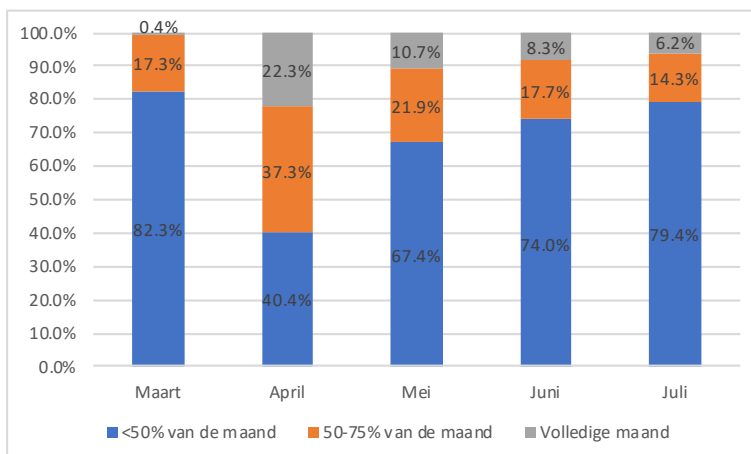
(13) Bron: DARES. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/tableaux-de-bord/le-marche-du-travail-pendant-le-covid-19/tableaux-de-bord-hebdomadaires/>.

(14) Geraamd aantal op 15 april: <https://lequotidien.lu/economie/luxembourg-le-chomage-partiel-une-bouee-de-sauvetage/>.

(15) Toestand op 18 april, bron: UWV. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/nieuws/2020/06/05/noodmaatregelen-bereiken-25-miljoen-werkenden>.

(16) Aantal vergoede werknemers (voor minstens één dag tijdelijke werkloosheid, april), bron: RVA.

GRAFIEK 4: AANDEEL VAN DE TEWERKGESTELDE PERSONEN IN HET VIERDE KWARTAAL VAN 2019 DIE TIJDELIJK WERKLOOS ZIJN IN EEN VAN DE MAANDEN VAN 2020 (JANUARI TOT JULI) VOLGENS HET AANTAL DAGEN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID

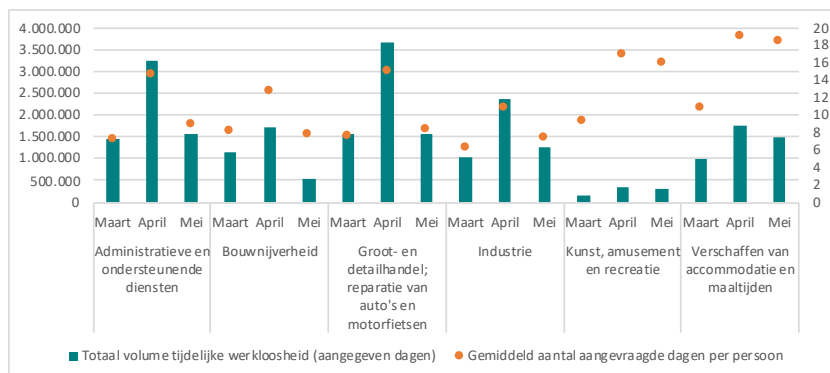


Bron: FOD WASO op basis van gegevens van Sigedis.

Door de tijdelijke werkloosheid te bekijken per activiteitensector kunnen we nog duidelijker in kaart brengen welke sectoren het sterkst getroffen werden door de lockdown. In absolute cijfers (aantal werknemers waarvoor een aanvraag voor tijdelijke werkloosheid werd ingediend) waren de sectoren die in maart en april het zwaarst werden getroffen de handel, gevolgd door de administratieve en ondersteunende diensten, de industrie, de bouw en de horeca. Het percentage werknemers betrokken bij een aanvraag van tijdelijke werkloosheid op het totale aantal werknemers was in maart en april het hoogst in de horeca (respectievelijk 78,9 en 78,7%), de bouw (67,0 en 66,5%) en de kunstensector (47,3 en 56,8%). De aandelen personen voor wie effectief een betaling werd geregistreerd liggen iets lager, maar bevestigen voornoemde sectoren (in april ging het om 72,0% van de werknemers in de horeca, 51,0% bij kunst, amusement en recreatie, en 63,8% in de bouw). In de horeca werd zo 20% van de loonmassa “aangevuld” met tijdelijke werkloosheidsuitkeringen, in de bouw 14,2%. Voor de gehele privésector ging het om 4,6%.

De gegevens over het aantal aangevraagde dagen tijdelijke werkloosheid per sector bevestigden de sectoren waar de activiteit het sterkst moest worden stilgelegd (zie Grafiek 5). Hoewel we grotere aandelen tijdelijk werklozen vinden bij personen die werken in een onderneming met meer dan 500 werknemers dan in de kleine en vooral heel kleine ondernemingen, is gebleken dat de tijdelijke werklozen uit kleine ondernemingen gemiddeld meer dagen werkloos zijn.

GRAFIEK 5: EVOLUTIE VAN HET VOLUME TIJDELIJKE WERKLOOSHEID (TOTAAL AANGEGEVEN DAGEN EN GEMIDDELD AANTAL AANGEVRAAGDE DAGEN PER PERSOON) PER SECTOR



Bron: FOD WASO op basis van gegevens van de RVA.

De versoepeling van de tijdelijke werkloosheid was niet de enige reactie op het coronavirus. Er werd ook massaal overgeschakeld op telewerk (46,4% van wie nog werkte deed dat via voltijds telewerk).¹⁷ In sommige gevallen werd er gekozen voor arbeidsduurvermindering¹⁸ of het coronatijdscrediet¹⁹. Al deze maatregelen hadden als doel om het aantal ontslagen ten gevolge van de impact van de coronacrisis op de economische activiteit te beperken. Voor wie toch werkloos was of werd in deze periode werden ook maatregelen genomen om het behoud van inkomen te garanderen, zoals bijvoorbeeld de tijdelijke bevrozing van de degressiviteit van de uitkeringen en het verlengen van het recht op inschakelingsuitkeringen met drie maanden.²⁰

Dankzij de diverse maatregelen lijkt de impact van de lockdown effectief te zijn verzacht. De Enquête naar de Arbeidskrachten geeft aan dat de werkzaamheidsgraad (20-64-jarigen) in maart nog licht steeg, ook in april bleef de daling beperkter dan internationale prognoses hadden voorspeld (van 70,6 naar 69,6%).²¹ Let wel, tijdelijke werklozen worden in deze indicator ook tot de werkenden gerekend. In maart en april gaf de terugval van de (reële) werkgelegenheid ook nog geen aanleiding tot een belangrijke stijging van de werkloosheid. Het aantal uitkeringsgerechtigde volledig werkzoekenden steeg licht in april (tot 337.910), na een kleine daling in de maand maart (327.499) tegenover februari (334.722).²² Ook volgens de Enquête naar de

(17) Baert, S. e.a., *Wat denken de Vlaamse werknemers over de gevolgen van de coronacrisis voor hun carrière*, UGent, april 2020.

(18) <https://werk.belgie.be/nl/themas/arbeidsreglementering/arbeidsduur-en-rusttijden/tijdelijke-vermindering-van-de-arbeidsduur>.

(19) <https://werk.belgie.be/nl/themas/feestdagen-en-verloven/het-corona-tijdscrediet>.

(20) https://www.rva.be/sites/default/files/assets/chomage/FAQ/Faq_Corona_NL_20200729.pdf.

(21) Bron: Enquête naar de Arbeidskrachten, Statbel., https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/DataLab/LFS_maandelijkse%20indicatoren_03-2020_nl.xlsx.

(22) Bron: RVA.

Arbeidskrachten daalde de werkloosheidsgraad in maart en april.²³ Het banenverlies als gevolg van faillissementen nam tijdens de eerste fase van de crisis niet toe: in het eerste kwartaal van 2020 gingen 6.200 (bron: RVA) of 5.394 banen (bron: Statbel) verloren als gevolg van faillissementen, wat minder is dan in het eerste kwartaal van 2019. Uit de gegevens over het banenverlies als gevolg van collectief ontslag (bron: FOD WASO) blijkt dat er in maart en april slechts drie dossiers “collectief ontslag” werden ingediend (met 201 betrokken werknemers).²⁴

Het is wel duidelijk dat de sluiting van heel wat sectoren medio maart een directe impact had op de inzet van uitzendkrachten – een groep die meestal geen toegang heeft tot de tijdelijke werkloosheid. De uitzendarbeid viel na 18 maart met 25-30% terug, volgens de Dimona-aangiften bij de RSZ. Ook de tewerkstelling van “extra’s” en “flexi-jobbers”²⁵ in de horeca viel volledig stil, en in de uitzendsector wordt met name voor de flexi’s – die vaak ook in de horeca aan de slag zijn – een belangrijke terugval opgetekend. De terugval van de studentenarbeid is moeilijker in te schatten, aangezien de Dimona-aangifte voor studenten vaak voorafgaand aan de tewerkstelling gebeurt (zo zullen bijvoorbeeld voor een student die elke zaterdag in een winkel werkt alle zaterdagen van 2020 aangegeven zijn), en heel wat werkgevers, hoewel ze gesloten waren, de tewerkstellingen in Dimona niet hebben geschrappt. De eerste week van de paasvakantie, klassiek een periode van verhoogde inzet van studenten, gaf echter een terugval van ongeveer 1/3de aan van de aangegeven studentenarbeid, en deze werd later niet meer goedge maakt. Niet iedereen bleef dus buiten schot, en de impact op sommige groepen was veel zwaarder dan op andere. Het volgende deel gaat dieper in op het profiel van de (tijdelijk) werklozen en het inkomensverlies tijdens de periode van tijdelijke werkloosheid.

2. MEI EN JUNI: VOORZICHTIGE HEROPSTART

Vanaf 4 mei werden er geleidelijk versoeptelingen van de lockdown ingevoerd. Waar mogelijk bleef thuiswerk de regel; winkels, scholen, musea en horeca konden stapsgewijs weer openen in de loop van mei en juni, mits het in acht nemen van de richtlijnen rond preventie (zoals afstand houden, mondklappers, handhygiëne). Dat had duidelijk een effect op de aantallen tijdelijk werklozen. In mei bedroeg het aantal aanvragen nog 995.095, om in juni verder te dalen naar 618.032 en in juli 405.241 (ongeveer 10% van de werknemers). Voor mei ontvingen 933.224 werknemers een uitkering voor ten minste één dag tijdelijke werkloosheid, en voor juni nog 575.388 (14,3% van de werknemers).²⁶ Uit de Sigedis-data (zie supra, Grafiek 4) blijkt bovendien dat naarmate de maanden vorderden, de aandelen personen die voltijds of 50 tot 75% werkloos waren afnamen tot respectievelijk 6,2% en 14,3% in juli. Toch

(23) Bron: Enquête naar de Arbeidskrachten, Statbel, https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/DataLab/LFS_maandelijke%20indicatoren_03-2020_nlxslx.

(24) Zie: <https://werk.belgie.be/nl/statistiek-betreffende-herstructureren-0>.

(25) Met de zogenaamde ‘flexi-jobs’ doelen we op het nieuwe statuut dat op 1 december 2015 werd gecreëerd en aan werknemers en gepensioneerd een voordelige manier biedt om bij te verdienen.

(26) Bron: RVA.

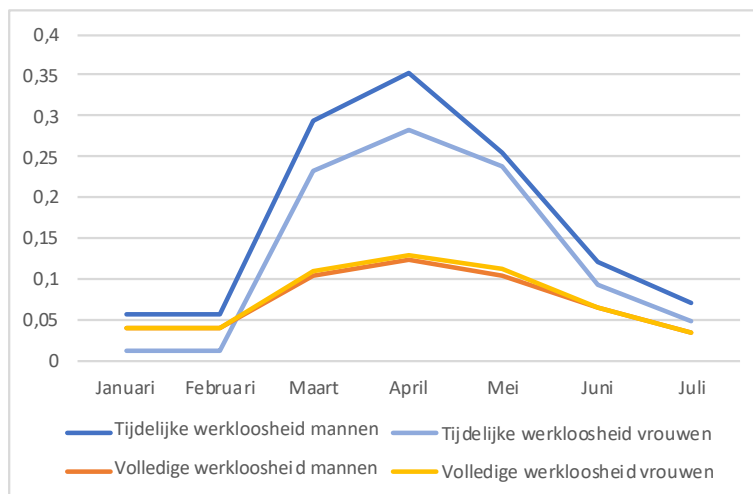
bleef ook in juni de tijdelijke werkloosheid substantieel, met naar schatting 100.000 voltijdse equivalenten.²⁷

Gezien de lange duur van de tijdelijke werkloosheid voor velen, is het belangrijk om naast de impact op diverse sectoren ook het profiel van de tijdelijke werklozen zelf te analyseren. Wat betreft de sectoren waren alle cijfers lager in mei en juni. De sectoren met verhoudingsgewijs de meeste tijdelijke werkloosheid bleven in mei de horeca (voor 74,0% van de werknemers gebeurde een aanvraag, voor 67,5% een betaling), gevolgd door 'kunst, amusement en recreatie' (54,8% aangevraagd, 47,9% betaald), administratieve en ondersteunende diensten (waaronder reisbureaus, verhuurdiensten, schoonmaak; 44,7% aangevraagd, 40,2% betaald) en de handel (39,4% aangevraagd en 37,5% betaald). In juni werd er in de horeca en de recreatiesector (waar de versoepelingen pas doorgevoerd werden vanaf 8 juni) nog steeds voor zowat de helft van de werknemers een aanvraag tijdelijke werkloosheid ingediend (respectievelijk 66,8% voor de horeca en 42,8% voor de recreatiesector; 55,8% en 36,3% ontving een uitkering). Ook de administratieve en ondersteunende diensten (aanvragen voor 27,2% van de werknemers en 20,3% betalingen) en de industrie (respectievelijk 26,6% en 24,6%) bleven terugvallen op de tijdelijke werkloosheid.

In de data valt op dat mannen doorheen de hele periode een grotere kans hadden dan vrouwen om tijdelijk werkloos te zijn (in april was 57,7% van de tijdelijk werklozen mannen, tegenover 51,2% van de totale werknemers, en ook in de betalingen voor april is hun aandeel 5,6 procentpunten hoger dan het totaal onder de werkenden). In mei is de oververtegenwoordiging van mannen in de aanvragen met 3,5 procentpunten iets beperkter (logisch gezien het hernemen van de activiteit in sectoren waar mannen sterk vertegenwoordigd zijn, zoals de bouw en de industrie), maar in de beschikbare gegevens voor juni is de oververtegenwoordiging van mannen opnieuw groter (56,0% van de aanvragen, of 5,5 procentpunten hoger dan het aandeel van de werknemers). De Sigedis-gegevens bevestigen dat vrouwen minder vaak tijdelijk werkloos waren (zie Grafiek 6). Hun aandeel in de volledige werkloosheid (dat later in de tekst aan bod komt) is echter iets hoger dan dat van mannen.

(27) Berekening FOD WASO op basis van gegevens van Acerta, SD Worx, Securex en van de RSZ. Zie Grafiek 3.

GRAFIEK 6: AANDEEL VAN DE TEWERKGESTELDE PERSONEN IN HET VIERDE KWARTAAL VAN 2019 DIE IN EEN VAN DE MAANDEN VAN 2020 (JANUARI TOT JULI) TIJDELIJK OF VOLLEDIG WERKLOOS ZIJN, PER GESLACHT

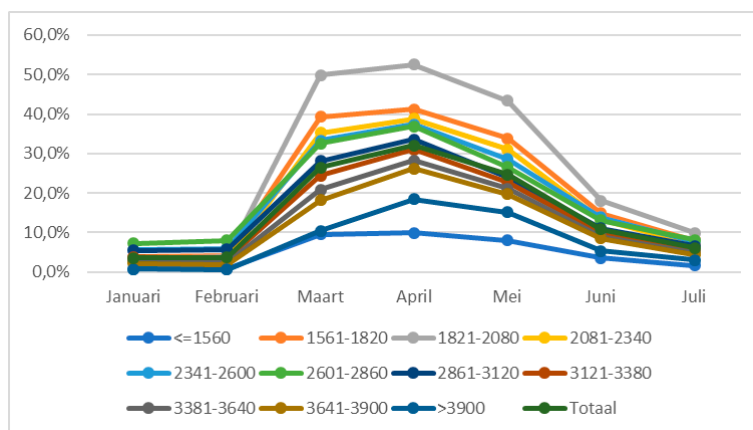


Bron: FOD WASO op basis van gegevens van Sigedis.

Als we naar de leeftijdsverdeling kijken, stellen we een oververtegenwoordiging van de jongeren (vooral 20-25-jarigen) vast t.o.v. hun gewicht in het totaal van de werkenden, in zowel april, mei als juni. Ook in de reeds gedane betalingen houdt die oververtegenwoordiging van mannen en jongeren bij de tijdelijk werklozen stand. Het meest opvallende is echter de oververtegenwoordiging van kortgeschoolden – in april was hun aandeel 22,8 procentpunten hoger dan verwacht op basis van de verhouding in de totale populatie van loontrekkenden – en in mindere mate middengeschoolden (+5,2 procentpunten), en de sterke ondervertegenwoordiging van hogeschoolden (-28,0 procentpunten). In mei geldt de oververtegenwoordiging van kortgeschoolden nog steeds, zij het wat minder uitgesproken (16 procentpunten meer dan hun aandeel op het totaal loontrekkenden).

Tot slot had in maart 75% van de tijdelijk werklozen een referteloon tussen 1.500 en 3.000 EUR. 91% situeert zich onder 3.500 EUR. Beide percentages dalen enigszins in april en mei, terwijl het aandeel van refertelonen boven 3.500 EUR wat stijgt (13,6% in mei en 14,6% in juni). Ter vergelijking: volgens de loonstructuurenquête (Statbel) heeft slechts 62,9% van de Belgische werknemers een maandloon van minder dan 3.500 EUR.²⁸ De tijdelijke werkloosheid treft bijgevolg in overgrote meerderheid werknemers met laaggemiddelde en lage lonen (een oververtegenwoordiging van 23 procentpunten in juni). De Sigedis-gegevens bevestigen dat, hoewel de tijdelijke werkloosheid (wegens overmacht, voor economische redenen en wegens corona samen) gespreid is over alle loonklassen, de toename sinds januari 2020 veel sterker was in de laagste loonklassen (zie Grafiek 7). Bovendien tonen deze gegevens dat, vooral in april, de lage loonklassen meer dagen in tijdelijke werkloosheid zaten dan de wat hogere loonklassen.

GRAFIEK 7: AANDEEL VAN DE TEWERKGESTELDE PERSONEN IN HET VIERDE KWARTAAL VAN 2019 DIE TIJDELIJK WERKLOOS ZIJN IN EEN VAN DE MAANDEN VAN 2020 (JANUARI TOT JULI), PER LOONKLASSE (MAANDELIJKS BRUTOLOON)



Bron: FOD WASO op basis van gegevens van Sigedis.

In mei worden de kortere periodes van tijdelijke werkloosheid opnieuw dominant, ook bij lagere loonklassen. De Sigedis-data tonen aan dat voltijds werkenden oververtegenwoordigd waren bij de tijdelijke werklozen, met een aandeel tijdelijke werklozen (minstens één dag tijdelijke werkloosheid) van 22% in april, tegenover 13% bij wie ongeveer halftijds werkte en 15,4% bij wie tussen 0,56 en 0,95 VTE presteerde.

Gezien de versoepelingen het in theorie voor veel mensen mogelijk maakten om terug aan het werk te gaan, is het nuttig om in groter detail te kijken naar de bewegingen in en uit de tijdelijke werkloosheid (t.t.z. de nieuwe instromers, de personen die in tijdelijke

(28) <https://statbel.fgov.be/nl/themas/werk-opleiding/lonen-en-arbeidskosten/gemiddelde-bruto-maandlonen#documents>.

werkloosheid blijven, en de uitstroom naar werk of naar gewone werkloosheid). In de maand mei wijst de waargenomen dynamiek (bron: RVA) op een lichte hervatting van de activiteit: de uitstroom vertegenwoordigt 21,0% van de bewegingen, de instroom 4,5% en de personen die nog steeds tijdelijk werkloos zijn 74,5% van de bewegingen (waarvan 12,0% voor wie het aantal dagen tijdelijke werkloosheid is gestegen en 62,6% voor wie het aantal dagen stabiel is gebleven of gedaald). De gegevens voor juni geven nog een iets positiever beeld met 38,8% niet-vernieuwde aanvragen, 2,3% nieuwe instromers, en 58,9% die in tijdelijke werkloosheid bleven (15,5% met groter aantal dagen, 43,5% met een gelijk of kleiner aantal dagen). De sectoren met de grootste uitstroom (naar tewerkstelling en werkloosheid) in mei zijn 'bouw', 'openbaar bestuur', 'landbouw, bosbouw en visserij', 'waterdistributie' en 'winning van delfstoffen'; in juni 'vastgoed', 'elektriciteits-, gas- en stoomproductie' en 'kleinhandel'.

Hoewel er graduele versoepelingen plaatsvonden in mei en juni, bleef 'zoveel mogelijk telewerken' de aanbeveling. Onderzoek heeft weliswaar inmiddels aangetoond dat voltijds thuiswerken niet noodzakelijk een verbetering van het evenwicht tussen werk en privé betekent.²⁹ Bovendien openden vele scholen slechts enkele dagen, of slechts voor een deel van de leerlingen, dus ouders moesten vaak werk en zorg voor kinderen combineren. Daarom werd het in mei mogelijk om deeltijds Corona-ouderschapsverlof op te nemen.³⁰ Vooral vrouwen maakten gebruik van die mogelijkheid.

TABEL 2: BETALINGEN CORONA-ouderschapsverlof (MEI 2020)

	Vermindering met 1/2de	Vermindering met 1/5de	Totaal
Mannen	2.424	9.648	12.072
Vrouwen	7.478	17.339	24.817
Totaal	9.902	26.987	36.889

Bron: RVA.

Niettegenstaande de arbeidsmarktactiviteit zeker in juni stilaan weer het niveau van begin maart naderde (zie Grafieken 1 en 2) en er een voorzichtig herstel van de uitzend- en studentenarbeid plaatsvond³¹, zien we in mei een duidelijkere impact op de klassieke arbeidsmarktindicatoren. De IAB-werkloosheidsgraad steeg van 4,3% in april naar 5,0% in mei en 5,3% in juni³². Die stijging was het sterkst bij mannen en jongeren, en in juni vooral bij kortgeschoolden. Gezien het al hoge niveau van werkloosheid waarop die laatste zaten, is de kloof tussen de opleidingsniveaus dus nog gegroeid. De werkzaamheidsgraad daalde van 69,6% in april naar 69,1% in mei (in mei 2019 bedroeg de werkzaamheidsgraad nog 71,5%), maar in juni is de werkzaamheidsgraad

(29) DeFilippis, E., Impink, S. M., Singell, M., Polzer, J. T. en Sadun, R., Collaborating During Coronavirus: The Impact of COVID-19 on the Nature of Work, *NBER Working Paper*, nr. 27612, juli 2020.

(30) Zie: <https://werk.belgie.be/nl/nieuws/corona-ouderschapsverlof>.

(31) Bron: Dimona, RSZ.

(32) Bron: Statbel, EAK. Gelet op de relatief beperkte steekproefgrootte en experimentele methodologie mogen hier vooralsnog geen te zware conclusies aan worden verbonden; IAB: Internationaal Arbeidsbureau.

opnieuw iets hoger (69,9%). Ook het aantal collectieve ontslagen steeg licht, maar al bij al blijven deze effecten klein.

In mei 2020 was 1,7% van de personen die tijdelijk werkloos waren, 1 maand later volledig werkloos (16.927 van de 985.733 personen), en in juni 2,1% (13.220 van de 615.007 personen). De gegevens van 2019 tonen aan dat in mei 1,4% van de personen die tijdelijk werkloos waren, 1 maand later volledig werkloos was (dit is 1.202 op 85.865 personen), en in juni 2,0% (dit is 1.579 van 78.665 personen). In absolute waarde stegen de tijdelijke werkloosheid en de overgang naar volledige werkloosheid tussen mei-juni 2019 en mei-juni 2020, maar in verhouding bleef de stijging van de overgang naar volledige werkloosheid veel beperkter. Ter vergelijking: tijdens de crisis van 2008 lag het aantal personen in tijdelijke werkloosheid (alle stelsels samen) veel lager dan wat in deze crisis wordt waargenomen. In juli 2008 bedroeg het aantal personen in tijdelijke werkloosheid (alle stelsels samen) 99.112 personen om in januari 2009 te stijgen tot 281.091 personen (hoogste cijfer van de verschillende maanden van 2009). Bij het begin van de crisis van 2008 lag het aandeel van de tijdelijke werklozen die 1 maand later overschakelden op volledige werkloosheid tussen 2,0% en 2,4%. Voor 2009 varieerde dit aandeel tussen 1,4% en 1,8%.³³

Hoewel de impact op de arbeidsmarktindicatoren beperkt lijkt, mogen we echter niet uit het oog verliezen dat het de eerste keer sinds 2013 is dat de werkgelegenheid in België daalt. Ook voor de Eurozone in haar geheel is het de eerste daling in de tijdreeks, sinds het tweede kwartaal van 2013 en voor de EU sinds het eerste kwartaal van 2013. Anderzijds blijft de werkloosheidsgraad voorlopig nog een eind onder de voorspellingen van de OESO en ILO.³⁴

De ingevoerde crisismaatregelen op het vlak van werk waren niet enkel bedoeld om de invoering van de sanitaire maatregelen mogelijk te maken, maar ook om ervoor te zorgen dat de economie zich sneller zou herstellen. Uitkeringen in het bijzonder werken als automatische stabilisatoren.³⁵ Ze compenseren het inkomensverlies ten gevolge van het tijdelijk stopzetten van bepaalde activiteiten. Ook de tijdelijke werkloosheidsuitkering zorgt voor een beperkter verlies van inkomens en van consumentenvertrouwen waardoor de vraag minder terugvalt.

Wanneer naar het onmiddellijk effect op het maandinkomen wordt gekeken bedraagt de netto vervangingsratio rond 45% voor hoge en rond 65% voor gemiddelde lonen, voor een alleenstaande die voltijds werkte (de ratio is iets lager voor een persoon die deel uitmaakt van een koppel met twee afhankelijke kinderen). Voor lage en zeer lage lonen bedraagt de vervangingsratio tot rond 75% (FOD WASO).³⁶ In Vlaanderen

(33) Voor een uitgebreidere vergelijking tussen de huidige crisis en die van 2008-2009, zie: Lojten, C., Nuyts, N. en Segaert, M. (2020).

(34) Zie Jacobs, A. (2020).

(35) Die functie was van bij aanvang een argument om systemen van sociale bescherming op te zetten. Voor een overzicht van het onderzoek ernaar, zie: McKay, A. en Reis, R., *The Automatic Stabilizer Property of Social Insurance Programs*, *Stanford Economics working papers*, 2016.

(36) Ook de Nationale Bank van België en het Federaal Planbureau kwamen tot soortgelijke resultaten (hun berekening betreft enkel de situatie in geval van een persoon die volledig tijdelijk werkloos wordt) op basis van een licht verschillende methodologie.

kwam daar ook de water- en energiepemie bij, die voor de lage lonen 10% van het loon vertegenwoordigde, maar aangezien deze eenmalig was, hebben we hem niet weerhouden in de recentste berekening. Wanneer rekening wordt gehouden met de daling van de bedrijfsvoorheffing tot 15% vanaf mei³⁷ stijgen uiteraard deze vervangingsratio's, met ongeveer 10 procentpunten voor de lagere tot gemiddelde lonen, en 5 procentpunten voor de hogere lonen. Wanneer ook rekening wordt gehouden met de bijkomende premies die in sommige sectoren worden toegekend (of met premies vanuit het bedrijf zelf), dan stijgt de vervangingsratio in een aantal gevallen tot boven 100%. Dat geldt zeker voor wie deeltijds aan de slag blijft en deeltijds op de tijdelijke werkloosheid terugvalt; in sommige sectoren kan de vervangingsratio dan in sommige gevallen tot boven 115% oplopen.

(37) <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t2>, voor de uitkeringen voor de maanden mei 2020 tot en met december 2020 werd deze inhouding verlaagd tot 15%.

TABEL 3: VERVANGINGSRATIO VAN DE UITKERING VOOR TIJDLIJKE WERKLOOSHEID CORONA

Vervangingsratio's voor alleenstaanden naargelang arbeidssituatie, brutomaandloon (in EUR) en hoogte van de bedrijfsvoorheffing									
Volgtijdse bediende (40h/week), 50% op tijdelijke werkloosheid, 50% aan het werk	1625,72 EUR (Gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67 % van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167 % van gemiddelde brutomaandloon)		
	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van
	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	15%
Volgtijdse bediende (40h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67 % van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167 % van gemiddelde brutomaandloon)		
	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van
	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	15%
Haltijdse bediende (20h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67 % van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167 % van gemiddelde brutomaandloon)		
	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van
	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	15%
4/5e bediende (32h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67 % van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167 % van gemiddelde brutomaandloon)		
	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van
	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	15%

Bij berekening van de vervangingsratio's werd rekening gehouden met twee verschillende niveaus van bedrijfsvoorheffing. Normaliter wordt op de uitkeringen 26,75% bedrijfsvoorheffing ingehouden. Voor de uitkeringen voor de maanden mei 2020 tot en met december 2020 werd deze inhouding verlaagd tot 15%. De eenmalige water- en energiepremie in Vlaanderen werd buiten beschouwing gelaten bij de berekeningen.

Vervangingsratio's voor gehuwde met twee kinderen ten laste naargelang arbeidssituatie, brutomaandloon (in EUR) en hoogte van de bedrijfsvoorheffing									
Volgtijdse bediende (40h/week), 50% op tijdelijke werkloosheid, 50% aan het werk	1625,72 EUR (Gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67 % van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167 % van gemiddelde brutomaandloon)		
	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van
	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	15%
	85,1%	90,7%	94,7%	100,4%	95,1%	99,9%	83,2%	86,6%	
Volgtijdse bediende (40h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67 % van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167 % van gemiddelde brutomaandloon)		
	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van
	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	15%
	69,7%	80,8%	71,9%	83,5%	60,4%	70,1%	42,3%	49,1%	
Haltijdse bediende (20h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67 % van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167 % van gemiddelde brutomaandloon)		
	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van
	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	15%
	69,3%	80,4%	61,3%	71,1%	46,6%	54,0%	34,1%	39,6%	
4/5e bediende (32h/week), volledig op tijdelijke werkloosheid	1625,72 EUR (Gewaarborgd gemiddeld minimum maandinkomen)		2541,31 EUR (67 % van het gemiddelde brutomaandloon)		3793 EUR (Gemiddeld brutomaandloon)		6334,31 EUR (167 % van gemiddelde brutomaandloon)		
	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van	Bedrijfsvoorheffing van
	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	26,75%	15%	15%
	66,3%	76,9%	62,4%	72,4%	53,2%	61,8%	37,7%	43,7%	

Bij berekening van de vervangingsratio's werd rekening gehouden met twee verschillende niveaus van bedrijfsvoorheffing. Normaliter wordt op de uitkeringen 26,75% bedrijfsvoorheffing ingehouden. Voor de uitkeringen voor de maanden mei 2020 tot en met december 2020 werd deze inhouding verlaagd tot 15%. De eenmalige water- en energieprijzen in Vlaanderen werden buiten beschouwing gelaten bij de berekeningen.

Bron: FOD WASO.

Uit de bovenstaande samenvatting kunnen we afleiden dat de sociale zekerheid, en dan met name de tijdelijke werkloosheid, globaal de belangrijkste onmiddellijke gevolgen voor voltijdse werknemers opving. Toch moeten hier twee belangrijke kanttekeningen bij worden gemaakt. Ten eerste, voor de lagere lonen kan de onmiddellijke daling van het maandelijkse inkomen, ook al wordt die later via de fiscaliteit uitgevlakt, toch een significante negatieve impact hebben op de mate waarin deze huishoudens konden rondkomen in de betreffende maanden, zeker bij het ontbreken van een financiële buffer.³⁸ We zagen hierboven al dat tijdelijke werkloosheid vaker voorkwam in de lagere looncategorieën, dus de mogelijkheid dat de daling van het maandelijkse inkomen vaker personen met weinig vermogen betreft is niet verwaarloosbaar. Dat blijkt ook uit het feit dat de OCMW's meer vragen hebben ontvangen voor een voorschot op de uitkering vanwege tijdelijk werklozen.³⁹ Ten tweede tonen de berekeningen ook het belang aan van de duurtijd van de tijdelijke werkloosheid op het inkomen.

Voor deeltijds werkenden is de situatie anders. Ook voor hen vangt de tijdelijke werkloosheid een belangrijk deel van het inkomensverlies op, maar uiteraard vertrekken zij van een lager inkomen. De vervangingsratio voor een halftijdse werknemer aan het minimumloon bedraagt op maandbasis (met een bedrijfsvoorheffing van 26,75% en zonder extra vergoedingen) 70%, maar valt voor wie een brutoloon van ongeveer 2.000 EUR heeft terug tot 50% – de terugval verloopt met andere woorden sneller voor een deeltijdse baan dan voor een voltijdse met hetzelfde uurloon. Voor een 4/5de tewerkstelling gaat het om 66% aan het minimumloon en 56% bij een brutoloon van ongeveer 2.000 EUR.⁴⁰ Dat zou met name problematisch kunnen zijn wanneer dit inkomen uit deeltijdse arbeid het enige gezinsinkomen is. In 2019 bleek dat 8,7% van alle werkenden uit een eenoudergezin komt (en dus logischerwijs in veruit de meeste gevallen de ouder zal zijn) en dat 29,9%⁴¹ van die groep deeltijds aan de slag is (met een groter percentage voor vrouwen dan voor mannen). Het gaat hier dus om groep van ongeveer 3% van de werkenden waaraan extra aandacht zou moeten worden besteed. De vermindering van de bedrijfsvoorheffing tot 15% zorgt ook hier evenwel voor een verhoging van de vervangingsratio met 10 procentpunten.

3. VANAF JULI: EEN HOBBELIGE WEG RICHTING RELANCE?

In juli en augustus blijven de meeste indicatoren (verrassend) stabiel. Hoewel de recentste cijfers nog grotendeels voorlopig en onzeker zijn, lijkt enig voorzichtig optimisme op het eerste gezicht dus gepast. Anderzijds zien we ten eerste dat de tijdelijke werkloosheid hardnekkig blijkt. Niet enkel in de voor de hand liggende sectoren die blijven lijden onder de maatregelen genomen in het kader van de heropflakking van het aantal besmettingen (denk aan de kunst- en recreatiesector, en de horeca), maar ook elders. In juli nam het aantal aanvragen weliswaar overal af, ook in de vijf zwaarst getroffen sectoren (afnames in de orde van 50 tot 70%, waaronder -51,3% in de horecasector). De horeca blijft het grootste aandeel tijdelijke

(38) Zie ook COVIVAT, *Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown*, 2020.

(39) COVIVAT, *Meer vragen om hulp bij OCMW's en voedselbanken: eerste resultaten van een grootschalige bevraging*, 2020.

(40) Simulaties FOD WASO.

(41) Statbel, EAK, 2019.

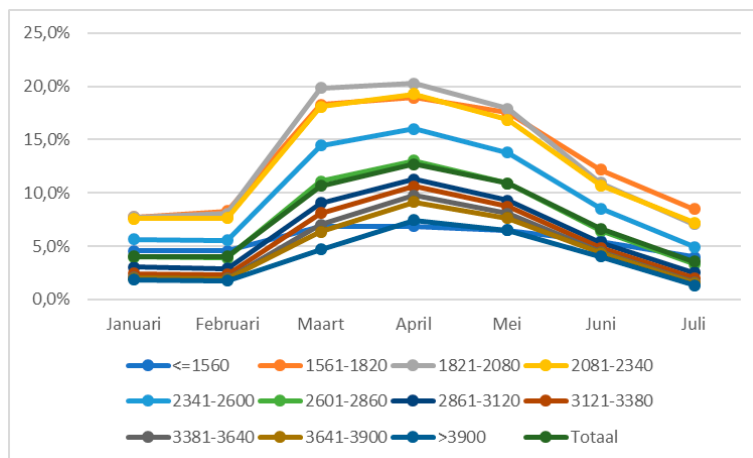
werklozen tellen (aanvragen voor 32,5% van de werknemers), gevolgd door kunst en recreatie (18,3%), de ondersteunende diensten (21,0%), de bouw (23,8%) en de industrie (17,1%). Voorlopige dynamische gegevens voor juli wijzen ook op een stabilisatie van de situatie ten opzichte van juni. Het aandeel nieuwe instroom in de tijdelijke werkloosheid bedraagt 2,8%. Dat van de uitstroom bedraagt 41,8% en het aandeel van de personen die tijdelijk werkloos blijven bedraagt 55,4% (waarvan slechts 16,5% zijn dagen tijdelijke werkloosheid heeft verhoogd tegenover 38,9% die ze heeft vermindert of waarvoor ze stabiel zijn gebleven). Het aantal voltijdse equivalenten in tijdelijke werkloosheid blijft daardoor dus historisch hoog (tegen de 100.000 VTE, zie Grafiek 3) en bovendien zagen we dat sommige groepen er sterker door getroffen werden. Ook die ongelijke verdeling hield stand in juli en augustus. Bovendien kan verwacht worden dat sectoren die nog altijd grote aandelen werknemers niet (voltijds) aan het werk kunnen zetten, in de komende maanden toch personeel zullen ontslaan.

Minstens zo zorgwekkend is dat de uitstroom naar volledige werkloosheid eveneens ongelijk verdeeld is. Hoewel het nog zeer vroeg is om het volledige effect van de coronacrisis op de verschillende arbeidsmarktgroepen te beoordelen, blijkt uit internationale gegevens dat kwetsbare werknemers de zwaarste last hebben gedragen op vlak van jobverlies.⁴² Slecht betaalde, vaak kortgeschoolde werknemers en jongeren werden het zwaarst getroffen. De Sigedis-gegevens over de uitstroom naar werkloosheid bevestigen dat dat ook in België het geval is.⁴³ In maart en april werden vooral de lonen tussen 1.560 EUR en 2.860 EUR bruto getroffen door een overgang naar volledige werkloosheid. Bij het herstel zijn het vooral de lonen tussen 1.560 EUR en 2.340 EUR die nog steeds worden beïnvloed door een overgang naar volledige werkloosheid. Werknemers in de lagere loonklassen werden dus vaker werkloos, en de kloof ten opzichte van de hoogste klasse was in de hele periode maart-juli groter dan in januari en februari (zie Grafiek 8). In maart ging het bij alle categorieën vaak slechts om deeltijdse werkloosheid (men was niet de volledige maand werkloos), maar daarna was het grootste deel van de uitstromers naar werkloosheid vrijwel de volledige maand werkloos.

(42) OESO, *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, 2020; Jacobs, A., Macro-economische impact van de uitbraak van het coronavirus: recessie, herstel en blijvende schade, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2020.

(43) De SIGEDIS-methodologie betreffende de gewone werkloosheid is nog volop in ontwikkeling, dus deze cijfers kunnen de komende maanden nog wijzigen.

GRAFIEK 8: AANDEEL VAN DE TEWERKGESTELDE PERSONEN IN HET VIERDE KWARTAAL VAN 2019 DIE WERKLOOS ZIJN IN EEN VAN DE MAANDEN VAN 2020 (JANUARI TOT JULI), PER LOONKLASSE (MAANDELIJKS BRUTOLOON)



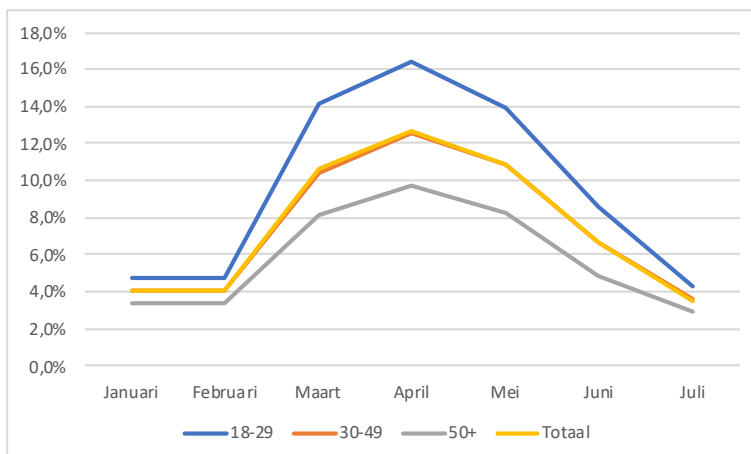
Bron: FOD WASO op basis van gegevens van Sigedis.

Internationaal onderzoek geeft aan dat ook jongeren zwaarder getroffen worden door deze crisis.⁴⁴ En opnieuw blijkt België geen uitzondering. In maart tot en met juni werden werknemers in de jongere leeftijdsgroepen vaker werkloos (zie Grafiek 9). In juli is de kloof opnieuw veel kleiner, maar dat betekent niet dat deze personen opnieuw aan het werk zijn gegaan. Er is een ernstig risico dat deze werkloosheid hardnekkig zal blijven, gezien de blijvend onzekere economische context. Onder meer de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) roept bijgevolg op om een pakket van maatregelen specifiek gericht op jongeren te lanceren.⁴⁵

(44) OESO, *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, 2020; Glover, A., Heathcote, J., Krueger, D. en Ríos-Rull, J. V., Health versus wealth: On the distributional effects of controlling a pandemic, *NBER Working Paper*, nr. 27046, National Bureau of Economic Research, 2020.

(45) OESO, p. 88, 2020.

GRAFIEK 9: AANDEEL VAN DE TEWERKGESTELDE PERSONEN IN HET VIERDE KWARTAAL VAN 2019 DIE WERKLOOS ZIJN TIJDENS EEN VAN DE MAANDEN VAN 2020 (JANUARI TOT JULI), PER LEEFTIJDSCLASSE



Bron: FOD WASO op basis van gegevens van Sigedis.

De toename van het aantal jongeren in beroepsinschakelingstijd, al sinds maart 2020, is alleszins verontrustend, gezien de neerwaartse trend in de voorafgaande jaren. Onderzoek toont aan dat jongeren die toetreden op de arbeidsmarkt in tijden van recessie hiervan langdurige littekeneffecten ondervinden. Cockx en Ghirelli (2016)⁴⁶ tonen voor Vlaanderen aan dat een toename van de werkloosheid met 1 procentpunt op het tijdstip van intrede tot de arbeidsmarkt leidt tot een significante afname in het aantal gewerkte uren voor laaggeschoolden: dit effect is het sterkste in het eerste jaar na toetreding (afname van 4,4 procent), maar dit effect blijft significant tot twaalf jaar na toetreding (afnames tussen 2,5 tot 3 procent) en is vooral te wijten aan een toename in werkloosheid, niet aan een toename in deeltijds werk. Lockwood (1991)⁴⁷ verklaart deze persistentie in de werkloosheid door te stellen dat werkgevers potentiële kandidaten voor een job afrekenen op eerdere periodes van werkloosheid door deze als een negatief signaal te interpreteren voor wat de productiviteit van de werkzoekende betreft. Voor hogeschoolde afgestudeerden neemt het aantal gewerkte uren enkel significant af gedurende de eerste twee jaren na toetreding, maar hun verloning wordt ernstig getroffen: het brutoloon per uur blijft tien jaar na toetreding 4,4 procent lager dan in het scenario zonder toename van 1 procentpunt in de werkloosheid op het tijdstip van toetreding. De afwezigheid van effecten voor hogeschoolde werkgelegenheid en het neerwaartse effect op lonen worden allicht verklaard doordat hogeschoolde in dergelijke context jobs aanvaarden waarvoor ze overgekwalificeerd

(46) Cockx, B. en Ghirelli, C., Scars of recessions in a rigid labor market, *Labour Economics*, 41, pp. 162-176, 2016.

(47) Lockwood, B., Information externalities in the labour market and the duration of unemployment, *The Review of Economic Studies*, 58 (4), pp. 733-753, 1991.

zijn. Gangl (2006)⁴⁸ stelt dat een adequaat stelsel van werkloosheidsuitkeringen werkloze jongeren kan aansporen om geen jobs te aanvaarden onder hun niveau, wat littekeneffecten op lange termijn gevoelig vermindert.⁴⁹ Op deze manier wordt ook het 'laddereffect' tegengegaan, waarbij hooggeschoolden laaggeschoolden verdringen bij gebrek aan geschikte hooggeschoolde tewerkstelling. Een verdere toename van de tewerkstellingskloof tussen de opleidingsniveaus in België – die, zoals eerder gezegd, nu reeds aangroeit volgens de IAB-werkloosheidsgraad – dreigt wanneer dergelijke littekeneffecten niet succesvol vermeden worden.

CONCLUSIE

Het verloop van de COVID-19-pandemie op de Belgische arbeidsmarkt kan tot nu toe grofweg in drie fasen worden samengevat. De eerste weken (min of meer de tweede helft van maart tot eind april) werden getekend door verregaande beschermingsmaatregelen, die tot gevolg hadden dat bijna alle werkenden hun arbeidssituatie sterk zagen veranderen. Weinig mensen verloren hun job, maar velen werkten tijdelijk niet of minder, of moesten hun werk van thuis uit doen. Personen die al werkzoekend waren, hadden veel minder mogelijkheden om hun zoektocht naar werk voort te zetten. De steunmaatregelen en met name de tijdelijke werkloosheid speelden de rol waarvoor ze werden opgezet; desalniettemin bracht dit voor een niet verwaarloosbare groep professionele en financiële onzekerheid met zich mee.

In de tweede fase (mei en juni) werden de beschermingsmaatregelen versoepeld, maar daarbij bleek dat een snelle terugkeer naar de situatie van voordien allesbehalve vanzelfsprekend was. Tijdelijke werkloosheid bleef noodzakelijk in een aantal sectoren waarvan de activiteiten verder werden ingeperkt en ook elders zorgde de onzekerheid ervoor dat deze zeer hardnekkig bleef. Tegelijk bleef de impact op de werkzaamheids- en werkloosheidsgraad opmerkelijk gering. De ongelijke effecten van de crisis werden wel stilaan duidelijker, ondanks het feit dat de vervangingsratio van de tijdelijke werkloosheidsuitkering het hoogst is voor de laagste lonen, en deze dus in haar opzet herverdelend is.

Sinds juli was de tijdelijke werkloosheid in bijna alle sectoren veel beperkter, maar situeert zich nog steeds ver boven het niveau van vorige jaren, ook in sectoren waar de nog bestaande beschermingsmaatregelen wellicht nauwelijks nog beperkend werken, zodat moet worden aangenomen dat de verminderde vraag en de terugval van de economische activiteit zelf daaraan ten grondslag ligt. Ook andere arbeidsmarktindicatoren bleven vrij stabiel, maar verborgen vaak onderliggende ongelijkheden. Die ongelijkheden (tussen opleidingsniveaus, leeftijdsklassen en goed- en slechtbetaalde jobs) bestonden al veel langer, maar werden uitvergroot door de crisis. Dat geeft weinig vertrouwen voor de verdere evolutie vanaf september, waarin het risico op opflakeringen groot blijft, veel schoolverlaters op zoek moeten naar een

(48) Gangl, M., Scar effects of unemployment: An assessment of institutional complementarities, *American Sociological Review*, 71 (6), pp. 986-1013, 2006.

(49) Al zit er ook een afruil tussen beide effecten: wie een slechte job niet aanvaardt, verlengt de werkloosheidsperiode en verergert dus het negatieve signaal.

eerste job, en bedrijven mogelijk pas echt de volledige impact van de verminderde activiteit zullen gaan voelen.

Wat nu dan? In elk geval moet de combinatie “zoveel mogelijk werken” plus “steunen waar dat niet kan” wellicht worden aangehouden zolang er beperkende maatregelen van kracht blijven. Tegelijk is proactieve begeleiding en vorming van mogelijk toekomstige werklozen cruciaal; wie in een baan zit die een grote kans maakt om uiteindelijk te verdwijnen, wordt best zo snel mogelijk in de richting van een nieuwe job geleid. Een aantal structurele fenomenen (zoals de al jaren aan de gang zijnde desindustrialisering) lijken immers voorlopig “verborgen” in tijdelijke werkloosheid, maar zullen mogelijk versneld worden door de coronacrisis. Ook de heropleving van sectoren die door de maatregelen ingeperkt worden (evenementen, horeca) ná de maatregelen is niet zonder meer gegarandeerd, al kan worden aangenomen dat op termijn de vraag wel opnieuw op hetzelfde niveau zal komen te liggen. De sterke groei van e-commerce en andere vormen van thuislevering zal wellicht minstens gedeeltelijk structureel blijken en een stempel drukken op de kleinhandel. De impact van de crisis op andere “mega-evoluties” (digitalisering, vergroening, globalisering, ...) zal ongetwijfeld eveneens groot zijn, maar daar is het al helemaal koffiedik kijken of het om opportuniteiten of risico’s gaat. Alleszins kondigt zich een belangrijke periode van “transitie” voor de arbeidsmarkt aan, een fenomeen waar de Belgische arbeidsmarktstructuren in het verleden niet optimaal op bleken te zijn afgesteld.

Tot slot is er in dit artikel nog een belangrijk verhaal onverteld gebleven, met name dat over de impact op arbeidsomstandigheden en welzijn op het werk. Dat is het gevolg van het ontbreken van administratieve gegevens, maar dit neemt niet weg dat het een noodzakelijk aandachtspunt is. Te meer daar ook gunstige arbeidsomstandigheden meestal ongelijk verdeeld zijn op de Belgische arbeidsmarkt.

Dit laatste punt onderstreept dat de nood aan snelle en accurate gegevens erg groot blijft. Dankzij vele partners was het nu reeds mogelijk om innovatief de arbeidsmarkt te monitoren, maar die nood zal alleen maar groeien in de volgende fase van deze vreemde tijd.

BIBLIOGRAFIE

We danken alle partners van de Werkgroep “Social Impact”, en in het bijzonder Sigedis, de sociale secretariaten (Acerta, SD Worx en Securex), de RVA, Statbel en de RSZ voor de gegevens die zij ter beschikking stelden.

Baert, S., Lippens, L., Moens, E., Sterkens, Ph. en Weytjens, J., *Wat denken de Vlaamse werknemers over de gevolgen van de coronacrisis voor hun carrière*, UGent, 2020.

Cantillon, B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T. en Storms, B., Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown, *COVIVAT-beleidsnota*, 2, 2020.

Cockx, B. en Ghirelli, C., Scars of recessions in a rigid labor market, *Labour Economics*, 41, pp. 162-176, 2016.

De Wilde, M., Hermans, K. en Cantillon, B., Meer vragen om hulp bij OCMW's en voedselbanken: eerste resultaten van een grootschalige bevraging, *COVIVAT-beleidsnota*, 1, 2020.

DeFilippis, E., Impink, S., Singell, M., Polzer, J. en Sadun, R., Collaborating During Coronavirus: The Impact of COVID-19 on the Nature of Work, *NBER Working Paper*, nr. 27612, 2020.

Gangl, M., Scar effects of unemployment: An assessment of institutional complementarities, *American Sociological Review*, 71 (6), pp. 986-1013, 2006.

Glover, A., Heathcote, J., Krueger, D. en Ríos-Rull, J. V., Health versus wealth: On the distributional effects of controlling a pandemic, *NBER Working Paper*, nr. 27046, 2020.

Jacobs, A., Macro-economische impact van de uitbraak van het coronavirus: recessie, herstel en blijvende schade, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2020.

Lockwood, B., Information externalities in the labour market and the duration of unemployment, *The Review of Economic Studies*, 58 (4), pp. 733-753, 1991.

Loÿen, C., Nuyts, N en Segaert, M., De impact van de COVID-19-pandemie op de werkloosheid: eerste resultaten, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2020.

McKay, A. en Reis, R., The Automatic Stabilizer Property of Social Insurance Programs, *Stanford Economics working papers*, 2016.

OESO, *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Parijs, 2020.

RVA, *Evolutie sinds 1945 van de tijdelijke werkloosheid in perspectief geplaatst*, 2016.

INHOUDSTAFEL

THE END OF THE WORLD AS WE KNOW IT? DE IMPACT VAN DE COVID-19-UITBRAAK OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT

INLEIDING	41
1. MAART EN APRIL: NADRUK OP BESCHERMING	42
2. MEI EN JUNI: VOORZICHTIGE HEROPSTART	49
3. VANAF JULI: EEN HOBBELIGE WEG RICHTING RELANCE?	58
CONCLUSIE	62
BIBLIOGRAFIE	64

DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP DE WERKLOOSHEID: EERSTE RESULTATEN

DOOR **CHLOE LOYEN***, **NATHALIE NUYTS*** en **MICHIEL SEGAERT****

* Stafmedewerker, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

** Adjunct van de directeur, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

De COVID-19-pandemie heeft de Belgische samenleving en economie sterk getroffen. De zogenaamde *lockdown-light* – ingevoerd vanaf 14 maart 2020 – zorgde ervoor dat alle niet-essentiële bedrijven die noch thuiswerk noch social distancing konden toepassen, verplicht het werk moesten neerleggen. Enkel bedrijven uit essentiële sectoren konden open blijven, ook als het houden van voldoende afstand tussen de werknemers niet altijd kon worden gegarandeerd. Werknemers die omwille van die maatregelen niet langer hun werk konden uitoefenen, konden beroep doen op de tijdelijke werkloosheid. Zeven weken na het ingaan van de ‘lockdown-light’ zijn in België de eerste versoepelingsmaatregelen van start gegaan. Stapsgewijs konden zo binnen België de economische activiteiten terug opstarten. Door de lockdown-light en vergelijkbare maatregelen in andere landen in Europa en de wereld werd in België de economische activiteit echter sterk verstoord, waardoor ook de gevolgen voor de tijdelijke en de volledige werkloosheid nog een langere tijd zichtbaar kunnen blijven.

Hoewel de gezondheidscrisis op het moment van redactie van deze studie nog niet voorbij is en er nog steeds maatregelen gelden ter preventie van de ‘tweede golf’, kunnen toch al een aantal eerste resultaten van de gevolgen van de COVID-19-pandemie op de werkloosheid in België worden voorgelegd. Tijdens de eerste maanden van de economische crisis door de COVID-19-pandemie (verder in de tekst aangeduid als coronacrisis) tekende er zich in april 2020 een piek af van meer dan één miljoen tijdelijk werklozen. De tijdelijke werkloosheid is algemeen gevoeliger voor economische schommelingen en schokken dan de volledige werkloosheid, waartegenover ze een bufferfunctie vervult. Tijdens deze eerste maanden van de COVID-19-pandemie fungeerde het stelsel van de tijdelijke werkloosheid echter ook als instrument om de economische impact voor ondernemingen te verzachten en de koopkracht van de werknemers op peil te houden. In deze bijdrage bekijken we in detail de cijfers voor tijdelijke en volledige werkloosheid en brengen daarbij in kaart in hoeverre de tijdelijke werkloosheid stand houdt als buffer voor de volledige werkloosheid. Daarna wordt de impact van de huidige coronacrisis vergeleken met die van de vorige grote economische crisis in België – de bankencrisis van 2008. Alvorens over te gaan naar de cijfers wordt er in de eerst volgende twee paragrafen respectievelijk een overzicht gegeven van de tijdens de coronacrisis genomen beleidsmaatregelen die betrekking hebben op de tijdelijke en volledige werkloosheid en wordt de werkwijze van deze bijdrage beschreven.

1. TIJDELIJKE REGLEMENTAIRE WIJZIGINGEN OMWILLE VAN DE COVID-19-PANDEMIE

Toen in februari 2020 het COVID-19-virus zich had verspreid van China naar andere Aziatische landen maar ook naar enkele Europese landen en de VS, had dit al zekere gevolgen voor Belgische bedrijven: vluchten werden geschrapt, internationale bedrijven en winkels sloten en bepaalde gebieden werden in quarantaine geplaatst. Hierdoor ontstonden problemen met het toeleveren en leveren van goederen en diensten, alsook met het uitvallen van werknemers door ziekte of quarantaine. Om de Belgische ondernemingen te helpen werd er op 6 februari 2020 reeds beslist om het coronavirus te aanvaarden als grond voor tijdelijke werkloosheid. Meer dan een maand later, toen het coronavirus zich sterk had verspreid in België en de lockdown-light werd ingevoerd, werd het echter voor vele werknemers onmogelijk om nog aan het werk te blijven. Om het hoofd te bieden aan deze uitzonderlijke en urgente situatie, die een nooit eerder geziene instroom van tijdelijk werklozen met zich meebracht, volgden er een aantal tijdelijke aanpassingen aan de reglementering voor tijdelijke en volledige werkloosheid. Voor een goed begrip van de komende analyse, worden de belangrijkste aanpassingen hieronder beknopt beschreven.

1.1. MAATREGELEN BETREFFENDE DE TIJDELIJKE WERKLOOSHEID GENOMEN IN HET KADER VAN DE CORONACRISIS

Sinds 13 maart 2020 is er in het stelsel van de tijdelijke werkloosheid een soepelere toepassing van het begrip “overmacht” ingevoerd: alle situaties van tijdelijke werkloosheid die te wijten zijn aan het coronavirus, worden beschouwd als tijdelijke werkloosheid wegens overmacht, ook indien er bijvoorbeeld toch nog op bepaalde dagen kan worden gewerkt of nog een deel van het personeel thuis kan werken.

Algemeen staat het systeem van tijdelijke werkloosheid open voor arbeiders en bedienden die verbonden zijn door een arbeidsovereenkomst in de privé-, de openbare en de non-profitsector en contractuele medewerkers binnen een onderwijsinstelling. Tijdelijke werknemers zoals uitzendkrachten hebben enkel recht op een uitkering voor tijdelijke werkloosheid tijdens de duur van hun uitzendarbeidsovereenkomst. Vrije beroepen, zelfstandigen, studenten, statutaire ambtenaren, gelegenhedswerkers, flexi-jobwerknemers zonder schriftelijk arbeidscontract en seizoensarbeiders kunnen geen aanspraak maken op het systeem van tijdelijke werkloosheid. Het systeem van tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus werd tijdelijk toegankelijk gemaakt voor mensen die tewerkgesteld worden met dienstencheques. Ook artiesten en andere tijdelijke werknemers die tewerkgesteld zouden worden op een geannuleerd evenement en die over een schriftelijke formele belofte van een arbeidsovereenkomst beschikken, kunnen in principe tijdelijk werkloos worden voor de duur van de arbeidsovereenkomst.

Daarnaast is er een vereenvoudigde procedure voor de aanvraag en de betaling van de uitkering voor tijdelijke werkloosheid omwille van de coronacrisis ingevoerd, om de grote aantallen tijdelijk werklozen tijdig een werkloosheidsuitkering uit te betalen. De uitkeringen zelf zijn verhoogd tot 70% van het gemiddelde (tot 2.754,76 EUR per maand begrensde) brutodagloon van de betrokken werknemer en een supplement van 5,63 EUR per dag tijdelijke werkloosheid. De tijdelijk werklozen zijn ook tijdelijk vrijgesteld van het invullen van controlekaarten.

Ten slotte zijn er afwijkende regels ingevoerd inzake het uitoefenen van activiteiten tijdens de periode van tijdelijke werkloosheid, zoals vrijwilligerswerk en tewerkstelling. De belangrijkste aanpassing daarbij is dat inkomsten uit tewerkstelling in een vitale sector (dit is de land-, tuin-, en bosbouw) deels gecumuleerd mogen worden met een uitkering voor tijdelijke werkloosheid (75%).

1.2. MAATREGELEN BETREFFENDE DE VOLLEDIGE WERKLOOSHEID GENOMEN IN HET KADER VAN DE CORONACRISIS

In het stelsel van de volledige werkloosheid werd de degressiviteit van de uitkeringen tijdelijk opgeschort: het bedrag van de uitkering werd voor vijf maanden gefixeerd en de vergoedingsperiode met eenzelfde termijn verlengd. Voor werknemers die instromen in de werkloosheid wordt er, indien van toepassing, geen rekening gehouden met de tijdelijke werkloosheid omwille van de coronacrisis tot en met juni. Met andere woorden, de tijdelijke werkloosheid omwille van de coronacrisis wordt aanzien als een aan tewerkstelling gelijkgestelde periode. De indieningstermijn voor de verplichte inschrijving als werkzoekende bij een uitkeringsaanvraag als volledig werkloze of als deeltijds werknemer die aanspraak maakt op de inkomensgarantie-uitkering, loopt niet gedurende de periode van 1 maart 2020 tot en met 30 juni 2020.

Betreffende de beroepsinschakelingstijd werd de periode voor het ontvangen van een inschakelingsuitkering verlengd met vijf maanden en werden bepaalde voorwaarden en termijnen tijdelijk aangepast.

Ten slotte werden er ook aanpassingen uitgevoerd voor de personen met een artiestenstatuut. Het betreft voornamelijk versoepelingen van de toelaatbaarheidsvoorwaarden, waarbij de periode tussen 13 maart 2020 en 31 december 2020 niet als referentieperiode in rekening wordt gebracht om het aantal geleverde prestaties te bepalen die als voorwaarde dienen om het recht op een werkloosheidsuitkering te openen.

2. WERKWIJZE

Deze bijdrage maakt gebruik van de gegevens uit de administratieve database van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) betreffende de betalingen van werkloosheidsuitkeringen. Alle betalingen die de uitbetalingsinstellingen hebben verricht tot en met 10 juli 2020 maken deel uit van de dataset, beschikbaar op het moment van het opstellen van deze bijdrage. Als gevolg van de vereenvoudigde procedures bij de tijdelijke werkloosheid, ingevoerd om zo snel mogelijk de betalingen te kunnen uitvoeren in deze context van ongeziene aantallen nieuwe dossiers, beschikt de RVA voor een groot aantal dossiers met betrekking tot dit stelsel tijdelijk nog niet over alle statistisch relevante informatie. Zo zijn de gegevens voor de periode van de coronacrisis beperkt tot de reden overmacht omwille van corona (gegevens over de overige redenen tijdelijke werkloosheid zijn voorlopig niet beschikbaar) en bevatten ook niet de postcode van de werknemer (enkel de postcode van de maatschappelijke zetel van de organisatie waar men werkt). Er is dus gedurende de coronacrisis een voorlopige reeksbreuk tussen de gegevens tijdelijke werkloosheid t.o.v. de voorafgaande gegevens.

De cijfers worden opgesplitst per refertemaand. Uitkeringen voor een bepaalde refertemaand zijn niet altijd in de maand in kwestie uitbetaald, maar kunnen ook in latere (indienings)maanden uitgekeerd worden. Statistisch gezien wordt een indieningsmaand (dit is de maand waarin een betaling wordt uitgevoerd) afgesloten op de 10de kalenderdag van de volgende maand. Alle betalingen die na die dag worden gemaakt, behoren tot de volgende indieningsmaand. De recentste refertemaanden zijn op dat moment nog niet volledig, omdat er ook na die eerste indieningsmaand nog betalingen gebeuren voor de refertemaand in kwestie. Op basis van de jongste informatie die we ter beschikking hebben zijn, wat betreft de tijdelijke werkloosheid omwille van de coronacrisis, alleen de gegevens voor maart reeds volledig, terwijl die van april en mei worden verwacht slechts met nog enkele percenten te stijgen. Voor de refertemaand juni valt zeker nog een stijging van rond de 9% te verwachten eens de gegevens worden vervolledigd met de betalingen verricht in de periode van juli t.e.m. september. Voor de volledige werkloosheid is er geen projectie van verwachte cijfers. Als we echter kijken naar de laatste 12 refertemaanden die statistisch zijn afgesloten (m.a.w. na vier indieningsmaanden), dan zien we voor de periode van april 2019 tot en met maart 2020 dat gemiddeld 85% van de betalingen in de eerste indieningsmaand is uitgevoerd en 96% in de eerste twee indienmaanden. Indien die verhoudingen ook voor de komende maanden als representatief kunnen worden beschouwd, valt te verwachten dat het aantal betalingen voor volledige werkloosheid voor de refertemaand juni 2020 nog zal stijgen met ongeveer 12 tot 17%.

De cijfers voor de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledige werklozen (UVW-WZ) worden uitgedrukt in fysieke eenheden (dit is het aantal verrichte betalingen, wat enigszins afwijkt van het aantal verschillende personen die een betaling ontvingen), de standaard eenheid voor de RVA-betalstatistieken. Voor de tijdelijke werkloosheid wijken we hiervan af voor de periode van de coronacrisis omwille van de bovengenoemde databeperkingen. Hierdoor zullen alle cijfers betreffende tijdelijke werkloosheid in verschillende personen worden uitgedrukt. Personen die in meerdere refertemaanden aanwezig zijn, worden in elk van die refertemaanden geteld. Om de totale stock van getroffen werknemers te onderzoeken, bevat deze bijdrage daarentegen ook een aantal analyses op unieke personen, waarbij elk persoon slechts één keer wordt geteld, ongeacht het aantal refertemaanden waarin hij in de tijdelijke werkloosheid verbleef.

De in- en uitstroom voor zowel de tijdelijke als de volledige werkloosheid wordt in personen uitgedrukt. De in- en uitstroom wordt op maandelijks basis berekend. Iemand stroomt in als deze in de refertemaand X een betaling kreeg maar er geen betaling werd uitgevoerd voor de maand X-1. Analooeg stroomt iemand uit in refertemaand X als deze persoon in refertemaand X-1 een betaling kreeg maar er geen betaling volgt in X.

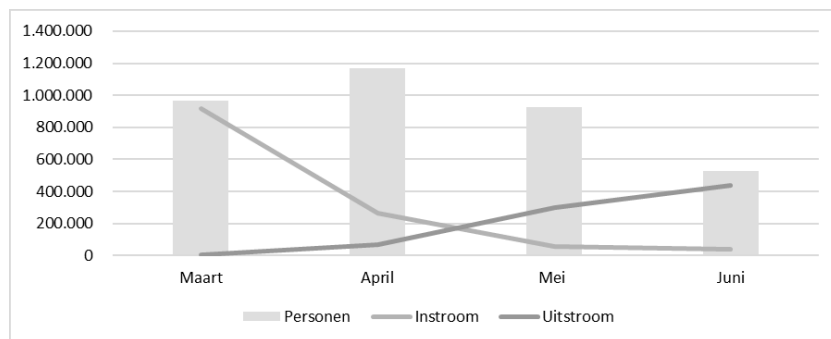
3. TIJDELIJKE WERKLOOSHEID OMWILLE VAN OVERMACHT DOOR DE CORONAPANDEMIE

Dit deel geeft de cijfers over de tijdelijke werkloosheid in de periode van de coronapandemie. In februari 2020 – de eerste maand waarin er tijdelijke werkloosheid kan worden opgenomen met corona als reden – is de impact van de pandemie op de Belgische economie nog beperkt. De tijdelijke werkloosheid daalt in die maand met

3% op jaarbasis, wat geheel te wijten is aan het relatief zachte weer in februari 2020 t.o.v. die maand in het voorgaande jaar. Er is slechts een relatief kleine stijging in het aantal vergoede dagen voor tijdelijke werkloosheid omwille van economische redenen en overmacht (respectievelijk +3% en +9% op jaarbasis). Deze stijging is naar alle waarschijnlijkheid reeds deels te verklaren door de coronacrisis. Voor deze maand hebben we echter geen nader gedetailleerde data die de tijdelijke werkloosheid omwille van het coronavirus kan onderscheiden. Die data zijn wel beschikbaar vanaf maart 2020.

In maart, de maand waarin de lockdown-light van start gaat en die het begin inluidt van de coronacrisis, zijn er 967.438 personen in de tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus, waarvan slechts een kleine fractie (5%) reeds in februari tijdelijk werkloos¹ was (Grafiek 1). Het aantal personen piekt in april met 1.167.464 personen. In deze maand stromen er 266.046 personen in, terwijl er slechts een kleine uitstroom merkbaar is (66.020 personen). In mei keert de tendens: de uitstroom neemt toe tot 301.307 personen terwijl de instroom naar 57.512 personen zakt. In deze maand krijgen nog 923.669 personen een uitkering voor tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus.² In juni daalt het aantal personen in tijdelijke werkloosheid aanzienlijk, maar ligt het aantal nog altijd historisch hoog met 529.469. De daling is te danken aan een hoge uitstroom (436.111 personen) en een lage instroom (41.911 personen). Over de vier maanden zijn er in totaal 1.294.960 unieke personen vergoed voor tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus.

GRAFIEK 1: TIJDELIJKE WERKLOOSHEID OMWILLE VAN OVERMACHT DOOR HET CORONAVIRUS



Gemiddeld kregen de tijdelijk werklozen in maart 8,9 dagen uitgekeerd. In april stijgt dit tot 15,8 dagen. Daarna daalt het aantal dagen tot 10,9 voor mei en 9,4 voor juni. Grafiek 2 verdeelt het aantal personen met een uitkering naar het aantal vergoede dagen per referentemaand. In maart worden de meeste personen vergoed voor 7 tot 12 dagen (47%) en minder dan 7 dagen (33%). De lagere proportie 13-26 dagen

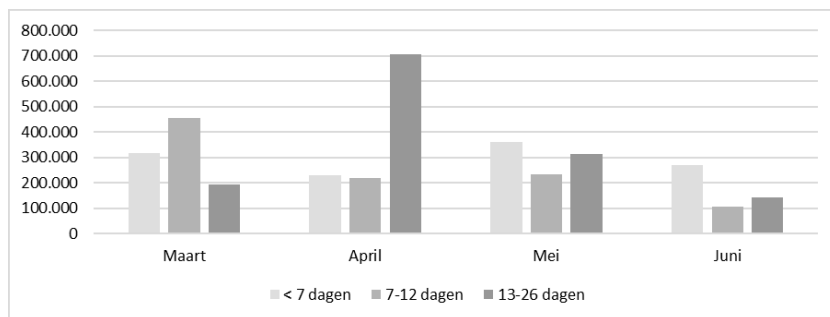
(1) In andere stelsels van de tijdelijke werkloosheid dan 'overmacht wegens Covid-19'.

(2) Volgens de laatste informatie verwachten we dat de betalingen voor de referentemaand mei nog verder zullen toenemen tot 930.000 personen en voor juni tot 579.000 personen.

(20%) is deels te verklaren doordat de lockdown pas in het midden van de maand werd ingevoerd. In april krijgt een meerderheid 13 tot 26 dagen vergoed (61%). In mei, wanneer de lockdown-maatregelen worden versoepeld zien we een grote terugval van het aantal personen met 13 tot 26 vergoede dagen (34%). Veertig procent van de personen krijgt in mei minder dan 7 dagen vergoed en 26% 7 tot 12 dagen. Ten slotte krijgt in juni 52% van de tijdelijk werklozen minder dan 7 dagen uitkering. 21% van de personen ontvangt 7 tot en met 12 dagen uitkering en 28% van de tijdelijk werklozen krijgt 13 tot 26 dagen uitkering.

Het feit dat diverse bedrijven werden geconfronteerd met een verplichte sluiting, zorgt ervoor dat er veel personen waren die gedurende de weken van de lockdown-light (bijna) voltijds in de tijdelijke werkloosheid zaten. Dit verschilt sterk van de gebruikelijke aard van de tijdelijke werkloosheid, waar personen met een volledige maand tijdelijke werkloosheid veel zeldzamer zijn. In mei, met het versoepelen van de maatregelen, merken we niet enkel een verhoogde uitstroom maar ook een daling van het aantal vergoede dagen tijdelijke werkloosheid per persoon. Behalve dat er algemeen meer openingen werden toegestaan, waren er ook steeds meer bedrijven die de nodige aanpassingen konden voorzien om de hygiënische voorschriften te respecteren. Er blijven echter bedrijven die onder de versoepelde maatregelen nog steeds niet konden of mochten opengaan, waardoor het aandeel personen met 13 of meer dagen tijdelijke werkloosheid alsook het algemeen gemiddeld aantal dagen per maand hoog blijft in mei en juni.

GRAFIEK 2: TIJDELIJKE WERKLOOSHEID OMWILLE VAN OVERMACHT DOOR HET CORONAVIRUS NAAR AANTAL VERGOEDE DAGEN PER REFERTEMAAND



In de volgende secties bekijken we deze evolutie meer in detail door de sectorale verdeling van de tijdelijk werklozen in beschouwing te nemen en analyseren we enkele profielkenmerken van de tijdelijk werklozen.

3.1. TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER SECTOR

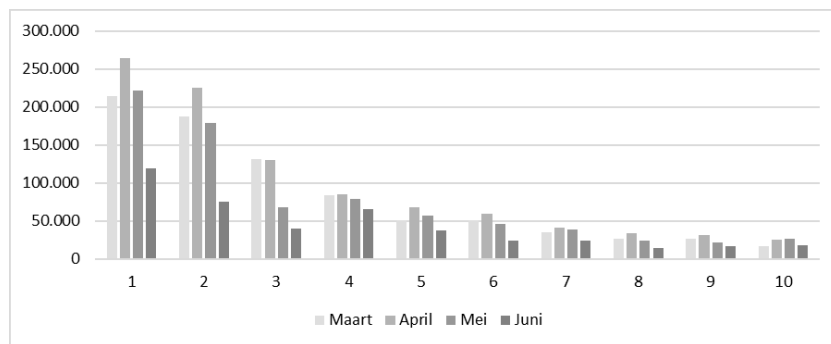
Grafiek 3 toont de tien sectoren met het grootste aantal personen in tijdelijke werkloosheid. De sector 'Dienstverlening aan ondernemingen en verhuur van goederen' is wat aantal personen in tijdelijke werkloosheid betreft, de grootste sector, gevolgd door 'Groothandel, recuperatie, tussenpersonen in de handel en kleinhandel' en de 'Bouwnijverheid'. 'Maaltijden-, dranken- en logiesverstrekkende bedrijven' staan

op de vierde plaats. De grootste tien sectoren samen omvatten 83% van de personen in tijdelijke werkloosheid omwille van corona, in de periode van maart tot en met juni. De andere 17% is verdeeld over 33 andere sectoren. Gedetailleerde informatie over alle 43 sectoren is terug te vinden in Bijlage.

Opvallend is dat voor de bouwnijverheid het aantal personen al sinds april daalt, terwijl het algemene aantal tijdelijk werklozen net piekt in april. Slechts enkele andere kleinere sectoren volgen hetzelfde patroon: 'Landbouw en jacht' (2.138 tijdelijk werklozen in maart), 'Diamantbedrijf' (410 tijdelijk werklozen in maart), en 'Bosbouw en bosontginning' (228 tijdelijk werklozen in maart). 'Voedingsmiddelenindustrie/ Drankbereiding' daarentegen piekt in mei (25.980 tijdelijk werklozen in mei), net zoals de 'Papier- en papierwarenindustrie' (4.146 tijdelijk werklozen in mei). Alle andere sectoren hebben het hoogste aantal tijdelijk werklozen in april.

De sectoren worden dus niet gelijk getroffen door de coronacrisis. In sommige sectoren – zoals de bouwsector, de landbouw en de diamant – is het makkelijker om aan de hygiënische voorschriften te voldoen, doordat ze bijvoorbeeld veel in de buitenlucht werken of omdat werknemers al mondklappers dragen door de aard van hun werk. Deze sectoren hebben sneller kunnen heropstarten, hoewel er ook in deze sectoren nog altijd werknemers in tijdelijke werkloosheid blijven. Voor de sectoren die later piekten, lijkt het vooral te gaan om sectoren die leveren aan de in eerste lijn zwaar getroffen sectoren.

GRAFIEK 3: TIEN SECTOREN MET GROOTSTE AANTAL TIJDELIJK WERKLOZEN OMWILLE VAN OVERMAGT DOOR HET CORONAVIRUS, PER REFERENTEMAAND

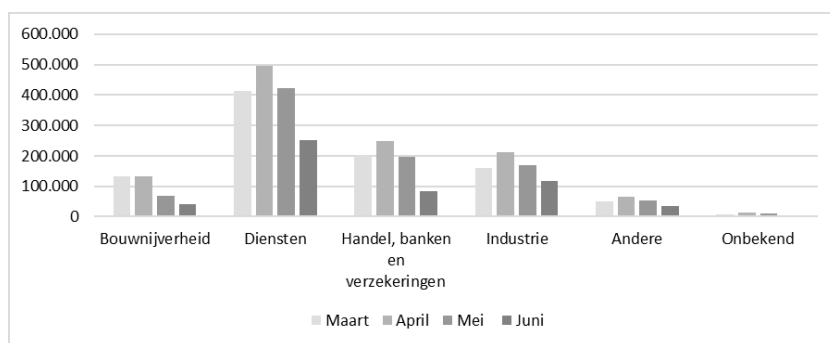


- 1 Dienstverlening aan ondernemingen/Verhuur van goederen
- 2 Groothandel/Recuperatie/Tussenpersonen in de handel/Kleinhandel
- 3 Bouwnijverheid
- 4 Maaltijden-, dranken- en logiesverstreckende bedrijven
- 5 Vervoer en verkeer
- 6 Overige maatschappelijke dienstverlenende instellingen
- 7 Overige diensten
- 8 Vervaardiging van producten uit metaal
- 9 Automobiellbouw/Fabricage van auto-onderdelen/Transportmiddelenfabrieken
- 10 Voedingsmiddelenindustrie/Drankbereiding

In wat volgt worden de sectoren niet meer individueel geanalyseerd, maar worden ze gegroepeerd naar vijf grotere clusters: 'Bouwnijverheid', 'Diensten', 'Handel, banken en verzekeringen', 'Industrie' en 'Andere'. Daarnaast is er nog de mogelijkheid dat er voorlopig geen gegevens beschikbaar zijn betreffende de sector waartoe een tijdelijk werkloze behoort, waardoor er ook een kleine groep bij 'onbekend' werd ingedeeld. Grafiek 4 toont de verdeling van het aantal personen in de tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus per sector, waarbij de sectoren gegroepeerd zijn naar de beschreven vijf groepen. De dienstensector is veruit de grootste groep in elk van de maanden. De daling van het aantal tijdelijk werklozen in juni, die in alle sectoren merkbaar is, is minder groot voor de industriële sectoren waar het in bepaalde gevallen vaak moeilijk blijft om aan de hygiënische voorwaarden te voldoen.

De subsectoren binnen de dienstensector met het grootste aantal tijdelijk werklozen zijn: 'Dienstverlening aan ondernemingen en verhuur van goederen' (52% van het totale aantal tijdelijk werklozen in de dienstensector) en 'Maaltijden-, dranken- en logiesverstreckende bedrijven' (20%). De sector 'Handel, banken en verzekeringen' bestaat voor 90% uit tijdelijk werklozen van de subsector 'Groothandel, recuperatie, tussenpersonen in de handel en kleinhandel'. De sector 'Industrie' omvat vele kleinere subsectoren waarvan 'Automobiellbouw/Fabricage van auto-onderdelen/Transportmiddelenfabrieken', 'Vervaardiging van producten uit metaal' en 'Voedingsmiddelenindustrie/Drankbereiding' het grootste aantal tijdelijk werklozen tellen met respectievelijk 15%, 15% en 13% van het totale aantal tijdelijk werklozen binnen de industrie. De sector 'Andere' ten slotte bestaat voor 94% uit tijdelijk werklozen uit de subsector 'Vervoer en verkeer'. In Bijlage kan verdere informatie gevonden worden over welke subsectoren tot welke sectoren behoren.

GRAFIEK 4: AANTAL PERSONEN IN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID OMWILLE VAN OVERMACHT DOOR HET CORONAVIRUS, PER SECTOR NAAR REFERTEMAAND



De sectoreigen dynamieken komen verder tot uiting in de in-en uitstroom. Grafiek 5 toont de instroom als proportie van de tijdelijk werklozen in die maand en Grafiek 6 de uitstroom als proportie van de tijdelijk werklozen in de maand waarin de laatste betaling plaatsvond.

De bouwsector kent zijn hoogste instroom in maart, met 85% van het totale aantal tijdelijk werklozen in die sector. Dit betekent dat 15% van de tijdelijk werklozen door corona ook in februari al een uitkering voor tijdelijke werkloosheid kregen. In april is de proportie instroom het laagst en de uitstroom het hoogst voor de bouwsector in vergelijking met de andere sectoren. Doordat de uitstroom net groter is dan de instroom tekent zich in deze maand al een lichte daling af voor de bouwsector. De twee volgende maanden bedraagt de uitstroom respectievelijk 50% en 56%, wat betekent dat het aantal tijdelijk werklozen is gehalveerd tegenover de maand voordien. Aan de instroomzijde zien we een beperkte instroom in mei voor de bouwsector, maar terug een opvallend hogere instroom voor juni. Die terug toenemende instroom, die zich mogelijks laat verklaren door een daling aan nieuwe opdrachten geplaatst door bedrijven of particulieren die zelf zijn getroffen door de crisis, wordt in de komende maanden verder opgevolgd. Doordat ze nog steeds lager ligt dan de uitstroom, veroorzaakt deze gestegen instroom echter nog geen nieuwe stijging van het aantal tijdelijk werklozen in deze sector.

De andere sectoren volgen veel meer eenzelfde patroon. De instroom in maart is het hoogst met waarden van 90% voor de 'Industrie' tot 99% voor 'Handel, banken en verzekeringen'. In de maanden daarop daalt de instroom telkens. We merken echter nog een grote instroom voor de groep onbekend in april. De uitstroom in april is beperkt voor alle sectoren en ligt ver onder de instroom. De aantallen tijdelijk werklozen pieken in deze maand (zie ook Grafiek 4). Voor de maanden mei en juni heeft de industrie de grootste instroom (11%). De laagste instroom is er voor de handel, banken en verzekeringen (4%). Betreffende de uitstroom in mei en juni zijn er grotere sectorale verschillen. Voor mei is de kleinste uitstroom voor de dienstensector (19%) terwijl er bij de industrie proportioneel de meeste tijdelijk werklozen uitstromen (29%). De grootste uitstroom is er voor deze sectoren in juni. Terwijl de uitstroom voor de industrie in mei hoog ligt in vergelijking met de andere sectoren, is de uitstroom in juni voor deze sector voorlopig de laagste in vergelijking met de andere sectoren (39%).

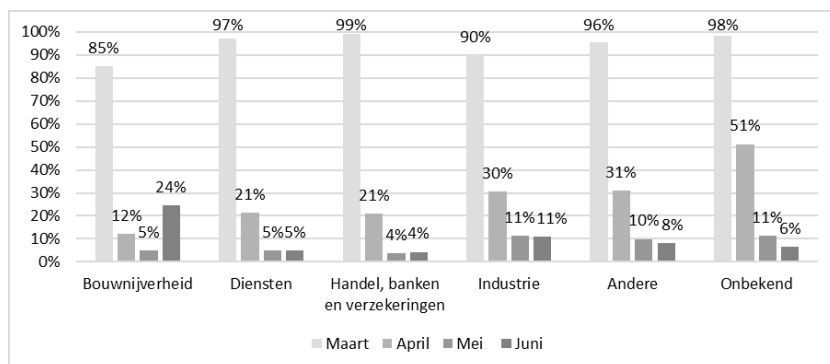
De uitstroom van de subsector 'Maaltijden-, dranken- en logiesverstrekkende bedrijven' blijft laag, zowel in mei (7%) als in juni (18%) en ligt ver onder de gemiddelde proportionele uitstroom van de dienstensector. Deze subsector groeit in juni qua aandeel aan tot 26% van de tijdelijk werklozen binnen de dienstensector.

Bij de industrie merken we dat, met uitzondering van enkele subsectoren die slechts een klein aantal tijdelijk werklozen hebben³, de meeste subsectoren een verhoogde instroom kennen. Van de subsectoren met vele tijdelijk werklozen, hebben 'Automobielenbouw/Fabricage van auto-onderdelen/Transportmiddelenfabrieken' en 'Winning en verwerking van erts/Vervaardiging en eerste verwerking van metalen' daarenboven in juni ook nog een lage uitstroom, met respectievelijk een proportie van 29% en 18%.

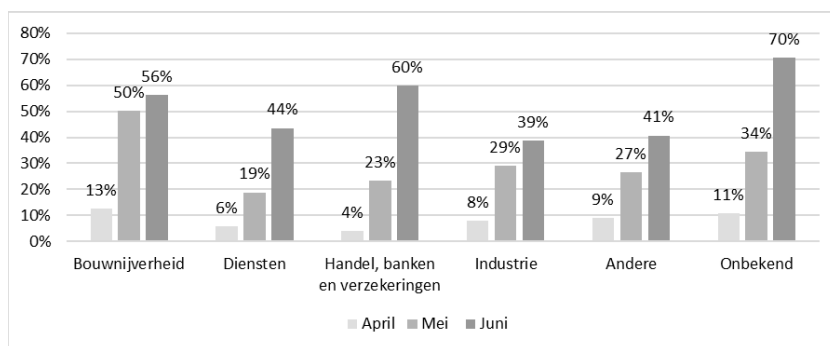
(3) Zoals de diamantsector, de ledernijverheid, de rubberindustrie en de schoennijverheid.

Terwijl de dienstensector en vooral de handelssector goede tekenen van herstel tonen in juni, met een lage instroom en een hogere uitstroom, merken we, zoals vermeld, dat voor de bouwnijverheid het herstel lijkt te kantelen door een verhoogde instroom in juni en dat voor de industrie het herstel veel trager verloopt met een verhoogde instroom en een verlaagde uitstroom.

GRAFIEK 5: INSTROOM VAN TIJDELIJK WERKLOZEN OMWILLE VAN OVERMAGT DOOR HET CORONAVIRUS, PER SECTOR EN PER REFERETEMAAND (ALS PERCENTAGE T.O.V. HET TOTAAL AANTAL PERSONEN IN DE MAAND VAN INSTROOM)



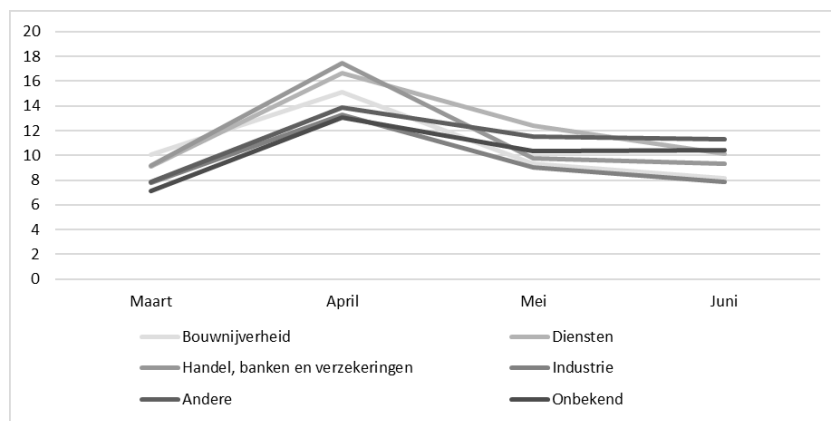
GRAFIEK 6: UITSTROOM VAN TIJDELIJK WERKLOZEN OMWILLE VAN OVERMAGT DOOR HET CORONAVIRUS, PER SECTOR EN PER REFERETEMAAND (ALS PERCENTAGE T.O.V. HET TOTAAL AANTAL PERSONEN IN DE MAAND VAN LAATSTE BETALING)



Het gemiddelde aantal vergoede dagen tijdelijke werkloosheid (Grafiek 7) volgt de eerste twee maanden een gelijklopende tendens. In maart ligt het gemiddelde aantal vergoede dagen voor alle sectoren laag (10 dagen of minder), wat in lijn ligt met de verwachtingen aangezien de lockdown-light pas in het midden van de maand van start ging. In april stijgt het gemiddelde aantal dagen tot minimaal 13 (onbekend en 'Industrie') en maximaal 17 ('Diensten' en 'Handel, banken en verzekeringen').

In mei daalt het aantal dagen of blijft het gelijk voor alle sectoren. In juni daalt het gemiddelde aantal dagen voor de bouwnijverheid, de dienstensector en de industrie en blijft het voor de overige sectoren eerder stabiel.

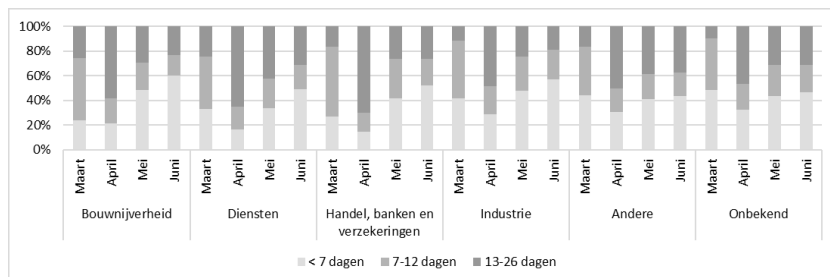
GRAFIEK 7: GEMIDDELDE AANTAL VERGOEDE DAGEN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID, PER SECTOR EN REFERTEMAAND



Grafiek 8 toont de verdeling van het aantal tijdelijk werklozen per sector naar het aantal vergoede dagen. Algemeen kunnen we zeggen dat alle sectoren in april het hoogste aantal tijdelijk werklozen hebben met 13 of meer dagen uitkering. Voor de groep onbekenden is dit echter slechts 47% van het totale aantal werklozen in april, terwijl de handel de grootste proportie heeft (70%). In maart heeft de meerderheid van de tijdelijk werklozen 7 tot 12 dagen uitkeringen, uitgezonderd voor de sectoren die onder 'Andere' of 'Onbekend' vallen. Voor deze laatste is er een meerderheid met minder dan 7 dagen.

In mei en juni heeft een meerderheid van de tijdelijk werklozen (41 tot 60%) een uitkering voor minder dan 7 dagen, met uitzondering van de maand mei voor de dienstensector, waar een meerderheid (42%) 13 tot 26 dagen uitkering krijgt. De subsectoren waar voornamelijk 13 tot 26 dagen worden uitgekeerd aan de tijdelijk werklozen zijn 'Maaltijden-, dranken- en logiesverstrekkende bedrijven', 'Overige diensten' en 'Vervoer en verkeer'.

GRAFIEK 8: VERDELING VAN DE TIJDELIJK WERKLOZEN OMWILLE VAN OVERMACHT DOOR HET CORONAVIRUS, PER SECTOR EN REFERTEMAAND NAAR HET AANTAL VERGOEDE DAGEN



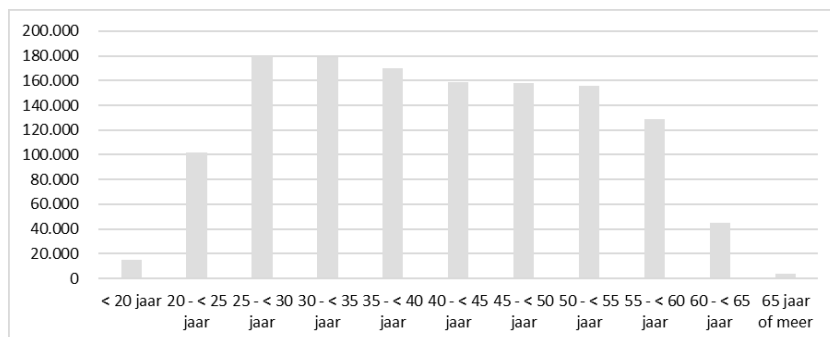
3.2. PROFIELKENMERKEN TIJDELIJK WERKLOZEN OMWILLE VAN OVERMACHT DOOR HET CORONAVIRUS

In deze sectie worden enkele profielkenmerken van de tijdelijk werklozen, die in het systeem van tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus zitten, beschreven. Door de beschreven beperkingen omwille van de uitzonderlijke omstandigheden van de coronacrisis, zijn voorlopig nog niet alle profielkenmerken beschikbaar. Dit deel presenteert de volgende profielkenmerken: leeftijd, geslacht, refertemaandloon, voorgeschiedenis tijdelijke werkloosheid en de duur van de tijdelijke werkloosheidsperiode omwille van overmacht door het coronavirus.

3.2.1. Leeftijd

De meest voorkomende leeftijdscategorie is die van de 25- tot 30-jarigen (Grafiek 9). 9% van de tijdelijk werklozen is jonger dan 25 jaar en 14% is 55 jaar of ouder. De overgrote meerderheid (77%) van de tijdelijk werklozen is dus tussen de 25 en 54 jaar.

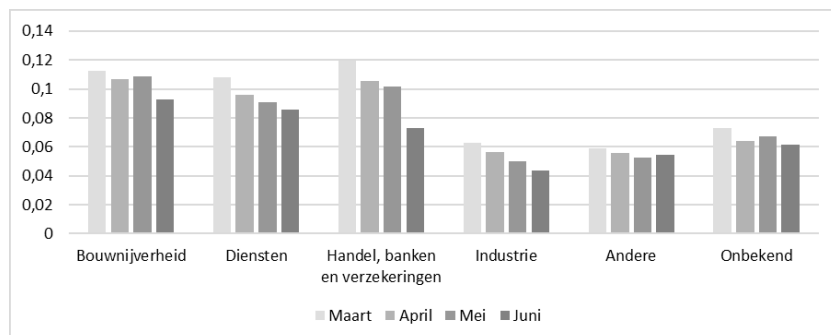
GRAFIEK 9: VERDELING VAN TIJDELIJK WERKLOZEN VOLGENS LEEFTIJDSCATEGORIE (IN UNIEKE PERSONEN)



De proportie tijdelijk werklozen jonger dan 25 jaar daalt van 9% in maart naar 7% in juni. De jongere tijdelijk werklozen stromen dus sneller uit de tijdelijke werkloosheid dan de andere leeftijdscategorieën. De bouwsector, de dienstensector en de handel

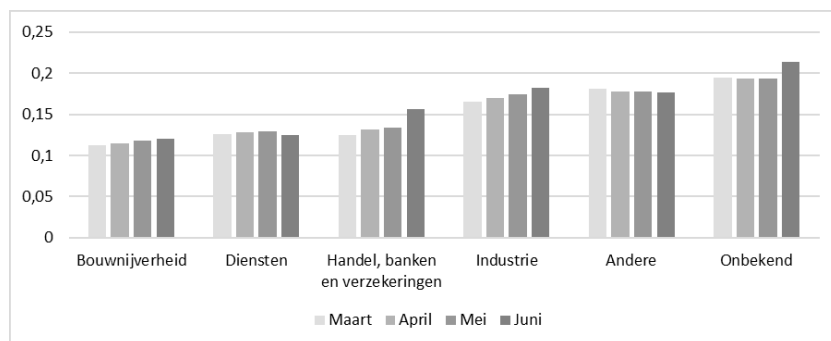
hebben elk een bovengemiddeld aantal jongere tijdelijk werklozen, terwijl de industrie, de andere sectoren en onbekend er een ondergemiddelde aantal hebben (Grafiek 10).

GRAFIEK 10: PROPORTIE JONGERE TIJDELIJK WERKLOZEN (JONGER DAN 25 JAAR), PER SECTOR EN REFERTEMAAND



Tegenover een daling van het aantal jongere werklozen staat een stijging van de proportie van oudere werklozen (55 jaar en ouder) van 15% in maart naar 16% in juni. De oudere tijdelijk werklozen stromen minder dan de andere leeftijdscategorieën uit uit de tijdelijke werkloosheid. Ze zijn voornamelijk terug te vinden in de industrie, de andere sectoren en onbekend en minder aanwezig in de bouwnijverheid, de dienstensector en de handel.

GRAFIEK 11: PROPORTIE OUDEREN (55 JAAR EN OUDER) TIJDELIJK WERKLOZEN, PER SECTOR EN REFERTEMAAND



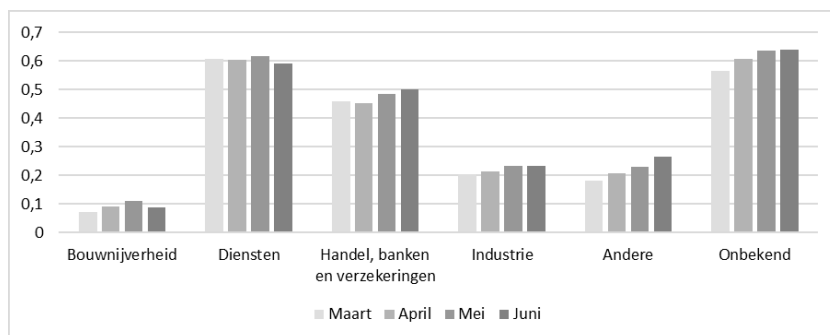
Voor de in- en uitstroom merken we een daling van de proportie jongeren die instromen en een stijging van de proportie jongeren die uitstromen. Bij de ouderen is er een omgekeerde tendens, met een stijgende proportionele instroom en een dalende proportionele uitstroom. De daling bij de jongeren komt er dus door een combinatie van kleiner wordende instroom en relatief sterkere uitstroom in vergelijking met de andere leeftijdscategorieën. Bij de ouderen daarentegen merken we dat hun proportie

stijgt omdat er niet enkel meer ouderen bijkomen, maar ook omdat ze relatief minder uitstromen dan de andere leeftijdscategorieën.

3.2.2. Geslacht

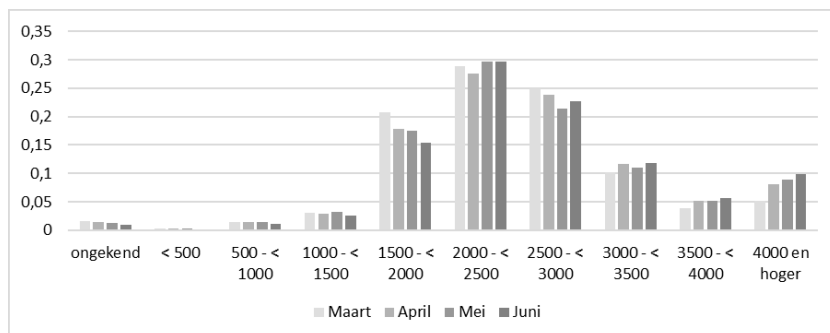
Van alle werklozen die in de maanden maart tot en met juni een uitkering tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus kregen, is 41% vrouw (in unieke personen). De proportie vrouwen in de tijdelijke werkloosheid stijgt algemeen van 35% in maart naar 39% in juni. In de bouwnijverheid, de industrie en de andere sectoren zijn de vrouwen weinig vertegenwoordigd als tijdelijk werklozen (Grafiek 12). Bekijken we de instroom dan daalt de proportie vrouwen van 43% in maart naar 28% in juni. Dit wijst erop dat de relatieve stijging van de vrouwen niet zozeer te wijten is aan een stijging van het absolute aantal maar eerder dat vrouwen meer blijven 'steken' in de tijdelijke werkloosheid en minder snel uitstromen dan mannen.

GRAFIEK 12: PROPORTIE VROUWELIJKE TIJDELIJK WERKLOZEN, PER SECTOR EN REFERTEMAAND

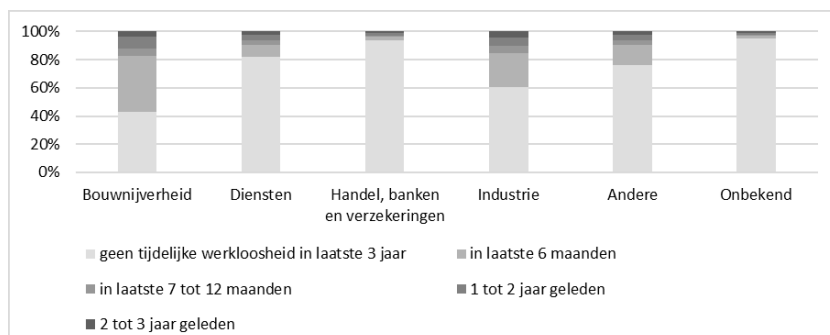


3.2.3. Refertemaandloon

De meest voorkomende refertemaandloonscategorieën voor de tijdelijk werklozen zijn 2.000 tot 2.500 EUR per maand, 2.500 tot 3.000 EUR per maand en 1.500 tot 2.000 EUR per maand. De loonscategorieën onder de 2.000 EUR tonen een dalende trend van maart tot juni. De hogere loonscategorieën met uitzondering van 2.500 tot 3.000 EUR, stijgen in juni tot boven de proportie van maart. De proportie werklozen met een refertemaandloon van 2.500 tot 3.000 EUR was in dalende lijn in de eerste drie maanden, maar stijgt terug in juni.

GRAFIEK 13: VERDELING VAN DE TIJDELIJK WERKLOZEN OVER REFERTEMAANDLOONCATEGORIEËN PER SECTOR EN REFERTEMAAND**3.2.4. Voorgeschiedenis tijdelijke werkloosheid**

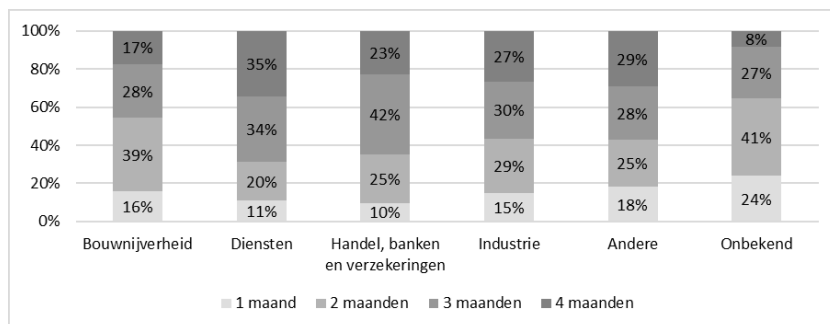
In Grafiek 14 bekijken we of de personen die nu een uitkering voor tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus ontvangen ook in de laatste drie jaren voor de periode van tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus een uitkering tijdelijke werkloosheid hebben ontvangen (en dit dus ongeacht de maand waarin ze zijn ingestroomd in de tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus). 76% van de tijdelijk werklozen tijdens de coronacrisis heeft in de laatste drie jaar geen uitkering ontvangen in het kader van tijdelijke werkloosheid. Dit percentage ligt hoog voor de dienstensector (82%) en de handel (94%). Dit betekent dat het voor veel mensen en/of bedrijven in deze sectoren een eerste confrontatie met het stelsel van de tijdelijke werkloosheid betrof. Voor de sectoren waar tijdelijke werkloosheid vaker voorkomt ligt het percentage lager: voor de bouwnijverheid is het 43% en de industrie 61%. In deze laatstgenoemde twee sectoren ligt het percentage werklozen dat in de laatste 6 maanden al tijdelijk werkloos was hoog, met respectievelijk 39% en 24%.

GRAFIEK 14: TIJDELIJK WERKLOZEN NAAR HUN VOORGESCHIEDENIS IN DE TIJDELIJKE WERKLOOSHEID (IN UNIEKE PERSONEN)

3.2.5. Duur van de periode van tijdelijke werkloosheid

Er zijn ook sectorale verschillen in de duur van de periode van tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus (Grafiek 15). De bouwnijverheid heeft in vergelijking met de andere sectoren een klein percentage werknemers die reeds 4 maanden⁴ met tijdelijke werkloosheid kenden. De meerderheid van de werklozen in de bouwnijverheid had 2 maanden met tijdelijke werkloosheid. De dienstensector heeft een grote proportie werklozen die drie en vier maanden met tijdelijke werkloosheid hadden. 70% van de tijdelijk werklozen binnen de subsector 'Maaltijden-, dranken- en logiesverstreckende bedrijven' had reeds 4 maanden met tijdelijke werkloosheid terwijl 39% van de tijdelijk werklozen van 'Dienstverlening aan ondernemingen en verhuur van goederen' (de subsector met de meeste werklozen binnen de dienstensector) voornamelijk 3 maanden met tijdelijke werkloosheid had. Voor de handel, banken en verzekeringen is de grootste proportie 3 maanden met tijdelijke werkloosheid en voor de industrie zijn de proporties met 2, 3 en 4 maanden tijdelijke werkloosheid min of meer evenredig verdeeld.

GRAFIEK 15: TIJDELIJK WERKLOZEN OMWILLE VAN OVERMACHT DOOR HET CORONAVIRUS NAAR AANTAL MAANDEN MET DEZE TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER SECTOR



3.3. TUSSENTIJDSE CONCLUSIE

Door het instellen van een anderhalve maand durende volledige lockdown zorgde de COVID-19-pandemie voor een nooit eerder geziene instroom in de tijdelijke werkloosheid. In de maanden mei en juni, wanneer de maatregelen zijn versoepeld, is er een daling van het aantal tijdelijk werklozen vast te stellen maar blijft het aantal nog altijd boven de 500.000 personen. Dit is nog altijd uitzonderlijk hoog. Het gemiddelde aantal vergoede dagen daalt na de piek in april.

Er doen zich duidelijke sectorale verschillen voor, die veelal samenhangen met de geldende toelatingen en hygiënische voorschriften betreffende werkzaamheden binnen een (sub)sector. De bouwnijverheid maakte een relatief vroege heropstart, die werd mogelijk gemaakt door het feit dat er buitenwerk werd toegelaten mits voldoende afstand. Bovendien waren in deze sector voor sommige taken al mondkapjes verplicht,

(4) Gezien de beschikbaarheid van de gegevens op het moment van redactie, is 4 maanden met tijdelijke werkloosheid de voorlopige maximumduur. Het is uiteraard mogelijk dat personen die in juni reeds 4 maanden tijdelijke werkloosheid kenden, ook in de daaropvolgende maanden nog in het stelsel zullen blijven.

waardoor die tot op zekere hoogte voorradig waren en konden worden gebruikt om te voldoen aan de hygiënische voorschriften. Hierdoor daalt het aantal werknemers in tijdelijke werkloosheid voor de bouwnijverheid al sinds april. Het gemiddelde aantal vergoede dagen ligt hoog in april, met ongeveer 15 dagen per maand. In mei en juni dalen de cijfers naar respectievelijk 9 en 8 dagen. Opvallend is de verhoogde instroom in juni, die niet te verklaren valt door veranderingen in de hygiënische voorschriften.

De dienstensector heeft het hoogste aantal tijdelijk werklozen omwille van overmacht door het coronavirus en kent zijn piek in april. De uitstroom in mei en juni wordt voor de dienstensector vooral afgeremd door de subsector ‘Maaltijden-, dranken- en logiesverstrekkende bedrijven’. Deze subsector heeft in juni zijn activiteiten terug mogen opnemen, zij het nog steeds met restricties. Voor de andere subsectoren ligt de uitstroom veel hoger. Het gemiddelde aantal vergoede dagen piekt rond de 17 dagen in april.

‘Handel, banken en verzekeringen’ is de tweede grootste sector betreffende het aantal tijdelijk werklozen. In juni kent deze sector een sterke uitstroom en valt het aantal tijdelijk werklozen sterk terug. Het gemiddelde aantal vergoede dagen ligt, in vergelijking tot de andere sectoren, het hoogst voor deze sector, maar daalt sterk in mei (van 17 dagen in april naar 10 dagen in mei).

De industrie bevat vele kleinere subsectoren. Deze sector blijft kampen met een verhoogde instroom en lagere uitstroom in de periode van april tot en met juni. ‘Automobielenbouw/Fabricage van auto-onderdelen/Transportmiddelenfabrieken’ en ‘Voedingsmiddelenindustrie/Drankbereiding’ zijn subsectoren met vele tijdelijk werklozen en met een lage uitstroom. De subsector ‘Voedingsmiddelenindustrie/Drankbereiding’ bereikt het hoogste aantal tijdelijk werklozen pas in mei, wat later is dan bij de meeste andere subsectoren.

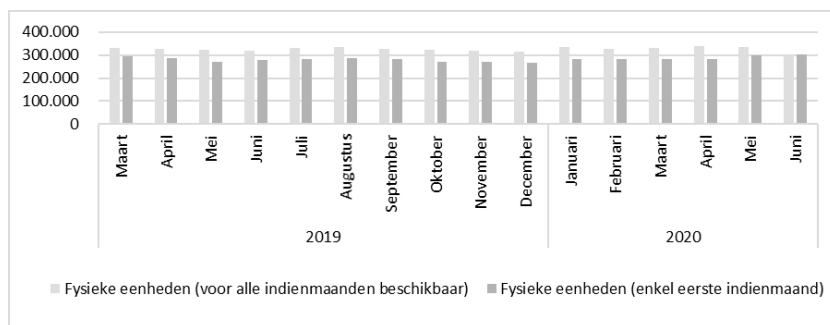
Op het vlak van de individuele tijdelijk werklozen merken we dat door de coronacrisis 3/4de van de tijdelijk werklozen voor het eerst sinds 3 jaar wordt blootgesteld aan de financiële gevolgen van tijdelijke werkloosheid. Naast de sectorale verschillen in de duur van de tijdelijke werkloosheidsperiodes is het belangrijk om op te merken dat niet alle tijdelijk werklozen even gemakkelijk weer uit dat stelsel stromen. Terwijl jongeren proportioneel sneller uitstromen dan de andere leeftijdscategorieën, stromen de ouderen later in en relatief minder uit. Vrouwen blijken minder dan mannen uit te stromen en lijken meer te blijven ‘hangen’ in de tijdelijke werkloosheid. Het aantal in de hogere loonscategorieën stijgt in juni.

4. EVOLUTIE VOLLEDIGE WERKLOOSHEID

In dit deel bekijken we de volledige werkloosheid en de instroom van tijdelijk werklozen in de volledige werkloosheid. Algemeen gezien is de volledige werkloosheid minder gevoelig voor economische schommelingen dan de tijdelijke werkloosheid. Grafiek 16 presenteert cijfers van de werkzoekende uitkeringsgerechtigde volledig werklozen (UVW-WZ) per referentemaand. Aangezien april, mei en juni 2020 nog niet statistisch zijn afgesloten, is er ter vergelijking een tweede reeks ingevoegd per referentemaand met alleen die betalingen die in de eerste indienmaand zijn geregistreerd. Deze reeks laat

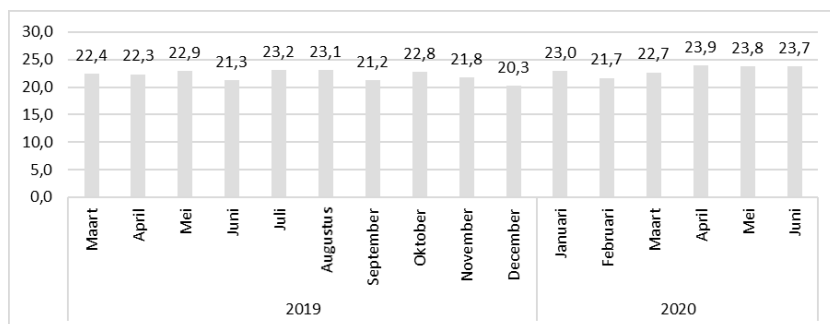
een betere vergelijking toe met voornamelijk de laatste referentemaand (juni 2020), waarvoor er op het moment van redactie nog maar één indieningsmaand beschikbaar is. Uit deze cijfers blijkt dat de impact van de coronacrisis op de volledige werkloosheid voorlopig beperkt blijft. Voor de reeks met enkel de eerste indieningsmaand, zien we dat de cijfers voor mei en juni 2020 de hoogste zijn voor de hele periode, maar dat het verschil voorlopig nog beperkt blijft. In maart 2019 waren er 294.706 fysieke eenheden en in juni 2020 303.116.

GRAFIEK 16: AANTAL UVW-WZ, PER REFERTEMAAND (IN FYSIEKE EENHEDEN)



Bekijken we het gemiddelde aantal dagen per UVW-WZ waarvoor er een uitkering volledige werkloosheid betaald wordt (Grafiek 17), dan zien we dat het gemiddelde aantal dagen sinds april 2020 hoger ligt dan daarvoor en slechts minimaal afneemt tegen juni 2020. Hier is dus duidelijk een effect van de lockdown-light te zien, waardoor werklozen vaker een volledige maand werkloos waren zonder die periode te onderbreken met kortstondige periodes van werk (gelegenheidswerk, dag- of weekcontracten, interim, etc.).

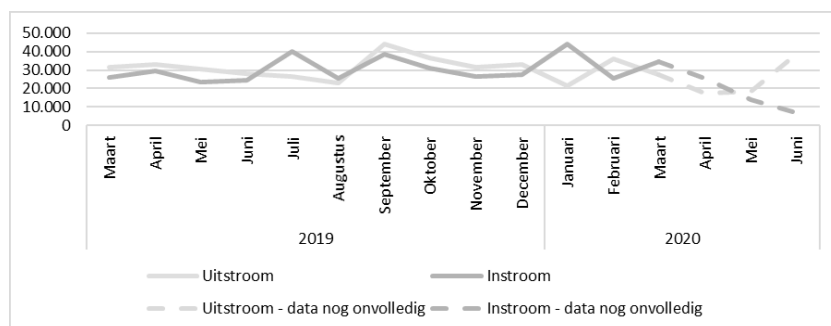
GRAFIEK 17: GEMIDDELTE AANTAL DAGEN VOLLEDIGE WERKLOOSHEID, PER UVW-WZ EN PER REFERTEMAAN



Om de evolutie van de volledige werklozen in de laatste maanden beter te begrijpen, bekijken we ook de in- en uitstroom van de UVW-WZ (Grafiek 18). De lockdown-light heeft als effect gehad dat de uitstroom laag was in de maanden maart, april en

mei, gezien de daling van de economische activiteit die een werkherovating zou kunnen tweewegbrengen. In juni is er – mede dankzij de versoepelingen die in mei hebben plaatsgevonden – een plotse stijging van de uitstroom. De instroom daarentegen is in dalende lijn sinds maart. Dit laat zich misschien deels verklaren door de versoepeling van de tijdelijke werkloosheid. Daarnaast is er slechts een beperkte instroom door het lagere aantal jobs die verloren gingen door faillissementen in deze periode.⁵

GRAFIEK 18: IN- EN UITSTROOM UWW-WZ, PER REFERENTEMAAND

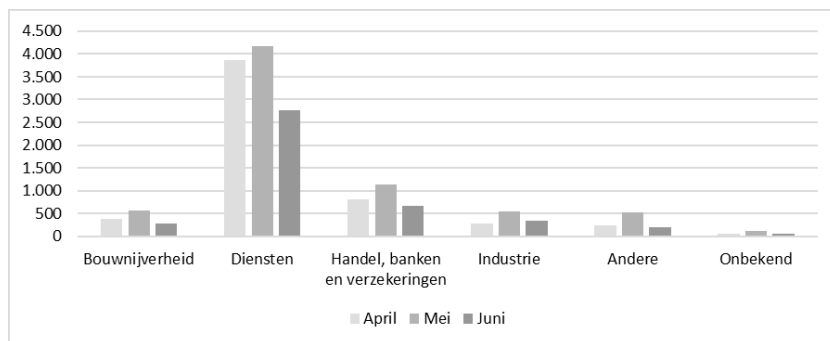


Het aantal werklozen dat doorstroomt van tijdelijke naar volledige werkloosheid is in april, mei en juni nog zeer beperkt. Slecht 1,3% van de personen die tijdelijk werkloos zijn geweest omwille van de coronacrisis zijn in de daaropvolgende periode in de volledige werkloosheid terechtgekomen. Dit percentage ligt in lijn met de uitstroom van tijdelijke naar volledige werkloosheid in de periode voorafgaand aan de coronacrisis. Dit lijkt erop te wijzen dat een stopzetting van de tijdelijke werkloosheid in de meeste gevallen ook een herneming van de job inhoudt.

Ook hier moeten we echter weer rekening houden met sectorale verschillen. Grafiek 19 toont het aantal tijdelijk werklozen die zijn doorgestroomd naar de volledige werkloosheid per sector. Voornamelijk in de dienstensector is er uitstroom uit de tijdelijke werkloosheid naar volledige werkloosheid. Relatief gezien stroomt 7% van de unieke personen van de 'Dienstensector' uit naar volledige werkloosheid, terwijl dit voor de 'Bouwnijverheid' slechts 2% bedraagt en voor de 'Handel, banken en verzekeringen' en 'Industrie' minder dan 1%. Binnen de sector 'Diensten' zijn de grootste subsectoren met uitstromers naar volledige werkloosheid de 'Dienstverlening aan ondernemingen en verhuur van goederen', 'Maaltijden-, dranken- en logiesverstreckende bedrijven' en 'Overige diensten', met respectievelijk 63%, 17% en 9% van het aandeel.

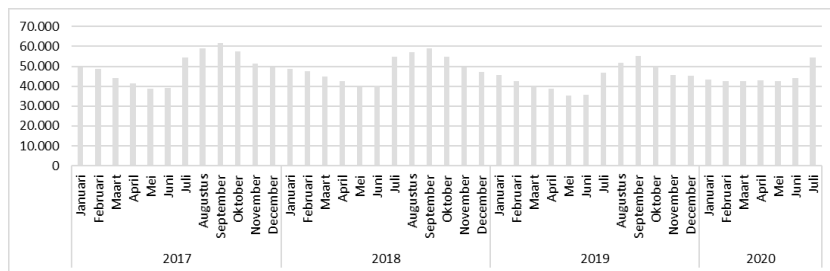
(5) In totaal gingen in het tweede trimester van 2020 4.728 jobs verloren, wat een daling is met 27,8%. Daarnaast zijn er 3.608 aangekondigde collectieve ontslagen in het tweede trimester. Het aantal effectieve ontslagen personen die zullen intreden in de volledige werkloosheid is nog niet gekend.

GRAFIEK 19: UITSTROOM VAN TIJDELIJK WERKLOZEN OMWILLE VAN OVERMACHT DOOR HET CORONAVIRUS NAAR VOLLEDIGE WERKLOOSHEID (UVW-WZ), PER SECTOR EN REFERTEMAAN

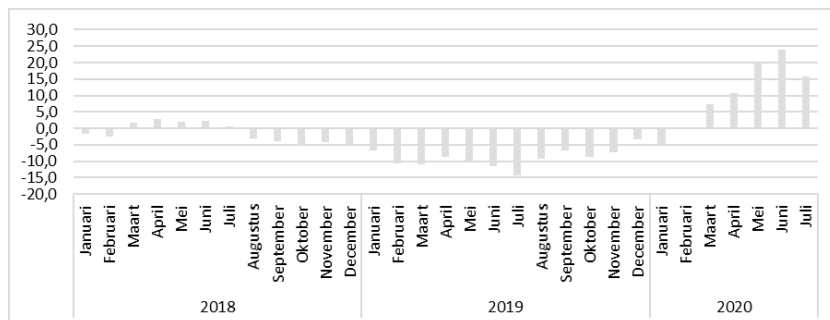


Ten slotte zijn er nog de werklozen die zijn ingeschreven als werkzoekende bij de gewestelijke diensten, maar die geen werkloosheidsuitkering ontvangen. Een bijzondere categorie hierbij zijn de jongeren in de beroepsinschakelingstijd. Als deze jongeren er niet in slagen werk te vinden, komen ze na verloop van tijd in de inschakelingsuitkering terecht. Grafiek 20⁶ toont cijfers voor de jongeren in de beroepsinschakelingstijd vanaf januari 2017. Algemeen is er een cyclisch patroon waarbij er een grote groep jongeren instroomt na het einde van elke schooljaar (of academiejaar). Op jaarbasis is er een dalende trend sinds augustus 2018 (Grafiek 21). Sinds maart 2020 is er echter terug een aanzienlijke stijging.

GRAFIEK 20: AANTAL PERSONEN IN DE BEROEPSINSCHAKELINGSTIJD



(6) Deze statistieken maken geen deel uit van de RVA-betalstatistieken. Ze behoren tot de bevoegdheid van de 4 gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling (ADG, Actiris, FOREM en VDAB). De rol van de RVA beperkt zich hier tot het verzamelen van de data van de regionale diensten en de verspreiding van de data op nationaal niveau.

GRAFIEK 21: VERSCHIL OP JAARBASIS VAN HET AANTAL PERSONEN IN DE BEROEPSINSCHAKELINGSTIJD

Voorlopig is de impact van de coronacrisis op de volledige werkloosheid nog beperkt, met slechts een beperkte toename van het aantal UVW-WZ en een beperkte instroom uit de tijdelijke werkloosheid in de volledige werkloosheid. Hoewel de uitstroom in juni is verhoogd, merken we toch nog een hoog gemiddelde aantal vergoede dagen, wat erop kan wijzen dat het opnemen van gelegenhedswerk en interimwerk door werklozen nog niet terug in volle capaciteit is opgestart. Daarnaast is er het groeiende aantal jongeren in de beroepsinschakelingstijd. Niettegenstaande kunnen we voorlopig concluderen dat de tijdelijke werkloosheid zijn functie als buffer nog steeds naar behoren vervult.

5. VERGELIJKING VAN DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008 MET DE CORONACRISIS

Vervolgens vergelijken we de financiële crisis van 2008 met de huidige economische crisis ten gevolge van COVID-19. De bankencrisis van 2008 veroorzaakte de grootste schok binnen het tijdelijke-werkloosheidsstelsel in de recente geschiedenis. Daarom dringen observaties uit die periode zich op als logisch vergelijkingsmiddel om ook de gevolgen van de huidige coronacrisis beter te kunnen inschatten en kaderen. Als vertrekpunt voor de crisis van 2008 hebben we het faillissement van Lehman Brothers genomen, omdat die gebeurtenis een domino-effect teweegbracht binnen de wereldeconomie dat ook meteen zichtbaar was in de gegevens over de tijdelijke werkloosheid. We gebruiken cijfers vanaf 12 maanden vóór deze datum (september 2007). Als startpunt voor de coronacrisis hanteren we de maand maart, waarin de eerste grote maatregelen van tijdelijke werkloosheid werden genomen, en gebruiken dus cijfers vanaf maart 2019. Er moet op worden gewezen dat de economische crisis van 2020 nog te recent is om over alle cijfers te beschikken, waardoor sommige gegevens dus nog niet volledig zijn. En anderzijds waren 10 jaar geleden, tijdens de crisis van 2008, bepaalde variabelen in de werkloosheidsdatabanken minder volledig dan nu, met name wat de nauwkeurigheid van de NACE-code betreft.

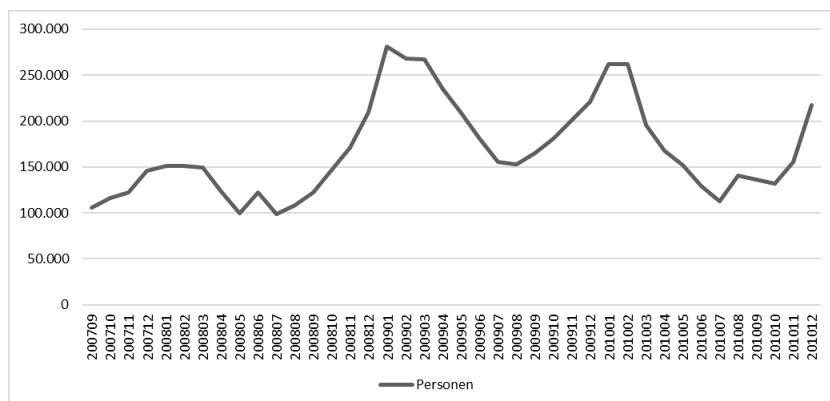
Een andere verduidelijking die vóór de vergelijking moet worden gemaakt, is dat de twee crisissen door hun verschillende aard tot uiteenlopende specifieke maatregelen hebben geleid. Beide crisissen vonden plaats tijdens één van de grote politieke crisissen in België. Gedurende een groot deel van de crisis van 2008 is er in België geen regering met volheid van bevoegdheid op het federale niveau, waardoor er relatief weinig maatregelen zullen genomen worden om de crisis te voorkomen. Naar het

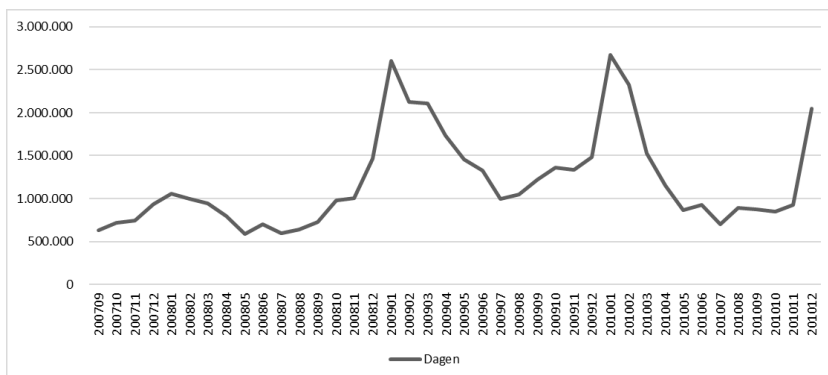
einde toe zien we drie maatregelen: crisisschorsing voor bedienden, crisistijdskrediet en crisispremies. Maar deze werden echter niet snel genomen, ze kwamen er na de piek. In 2020 bevinden we ons opnieuw in een periode van politieke crisis waarin we enkel een regering in lopende zaken hebben. Maar deze keer komen de politici tot een akkoord en wordt er een federale ‘coronaregering’ met volmachten gevormd en dus worden er snel maatregelen genomen. Deze economische en gezondheids crisis heeft deze keer tot een snelle reactie geleid. In 2020 zijn er dus verschillende maatregelen genomen bij het begin van de crisis, waaronder tijdelijke aanpassingen aan de systemen van tijdelijke en volledige werkloosheid die hierboven zijn beschreven.

5.1. TIJDLIJN VAN DE TWEE CRISSEN

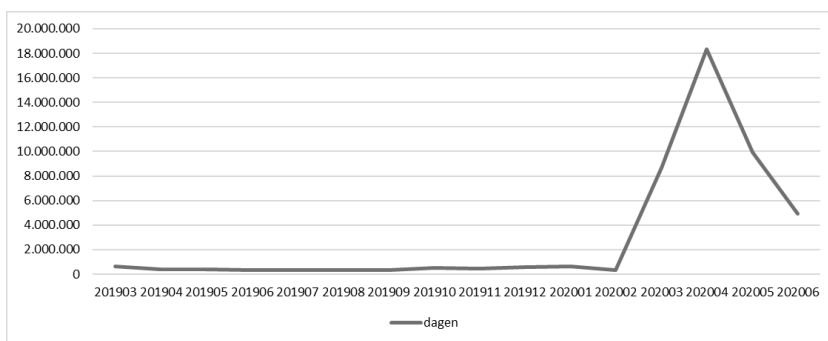
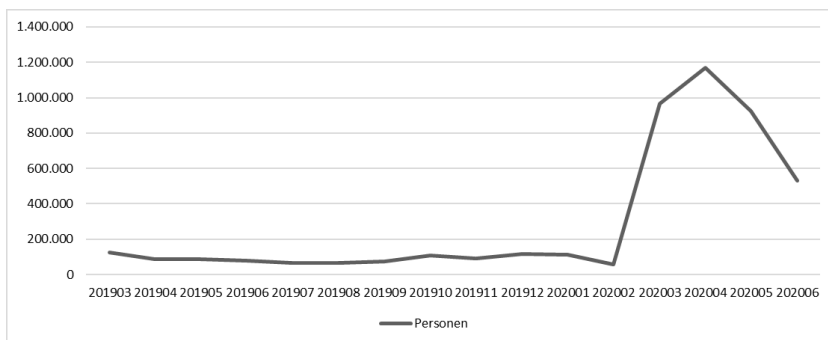
In het geval van de financiële crisis van 2008 zien we dat de stijging van het aantal personen met tijdelijke werkloosheid geleidelijk toeneemt tot een piek in januari 2009 (Grafiek 22). Terwijl in het kader van COVID-19 de stijging duidelijk en bruusk is. Bij de tijdelijke werkloosheid voor het coronavirus is er echt een enorme piek die loopt van de maand maart 2020 tot de maand mei 2020, waarin de lockdown wordt afgebouwd en waarin veel bedrijven die moesten sluiten, heropend kunnen worden. De crisis van 2008 verliep eerder “in golven”, er was geen duidelijke piek, het waren eerder kleine geleidelijke verhogingen. Deze verschillen zijn het gevolg van het tijdsverschil om doeltreffende maatregelen te nemen voor degenen die het hardst door de crisis zijn getroffen. Als we de twee crisissen met elkaar vergelijken wat betreft personen met tijdelijke werkloosheid, zien we dat de financiële crisis minder mensen tegelijkertijd heeft getroffen, maar potentieel (aangezien de COVID-19-crisis nog niet is afgelopen) langer heeft geduurd.

GRAFIEK 22: EVOLUTIE VAN HET AANTAL PERSONEN EN DAGEN TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008

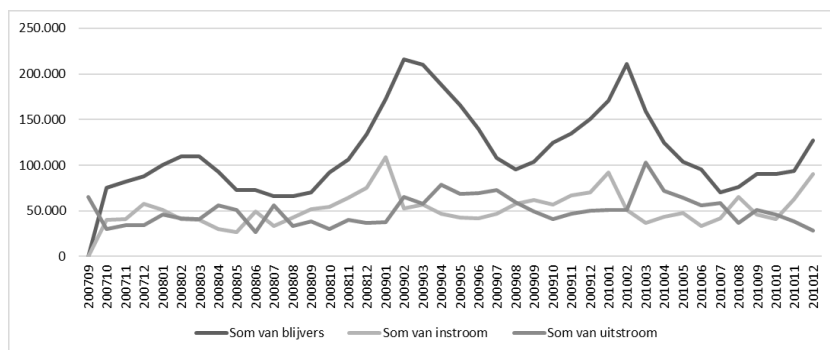
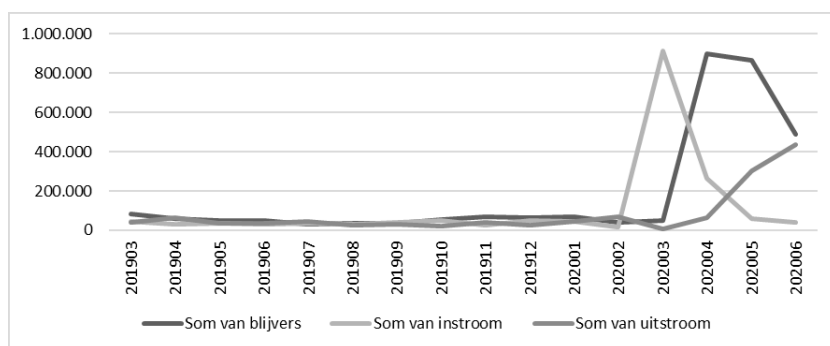




GRAFIEK 23: EVOLUTIE VAN HET AANTAL PERSONEN EN DAGEN TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020



Als we kijken naar de in- en uitstroom is het verschil in tijdlijn nog groter. De stromen tijdens de financiële crisis verlopen echt “in golven”, er is geen grote piek van massale instroom of uitstroom (Grafiek 24). Tijdens de COVID-19-crisis zien we echter een duidelijke instroompiek in de maand maart 2020 en dat sinds april 2020 de trend van een stijgende uitstroom zich voortzet (Grafiek 25).

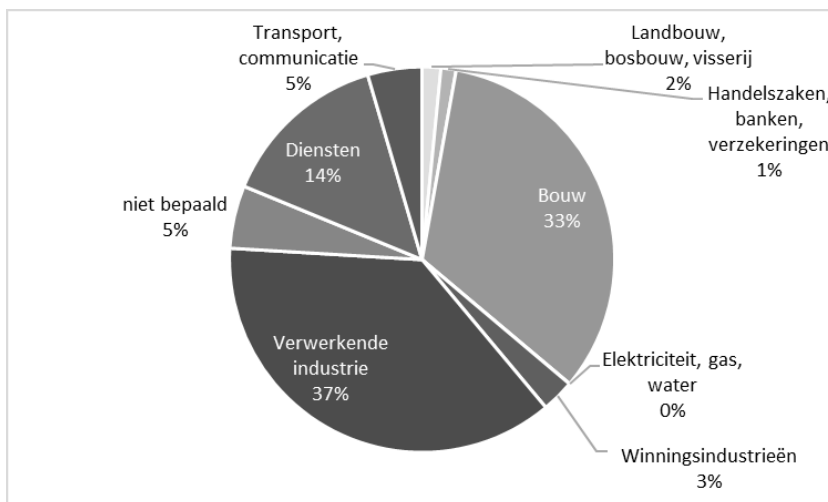
GRAFIEK 24: INSTROOM, UITSTROOM EN BLIJVERS TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008**GRAFIEK 25: INSTROOM, UITSTROOM EN BLIJVERS TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020**

Hier tonen zich duidelijk de verschillen in aard wat beide crisissen heeft veroorzaakt: bij de bankencrisis van 2008 was de onderliggende problematiek primair van financieel-economische aard. Naarmate bedrijven in moeilijkheden raakten en/of konden (her)starten binnen die economische context, fluctueerde ook het beroep op tijdelijke werkloosheid. De meer afgelijnde evolutie bij de coronacrisis kent primair zijn oorsprong in de bezorgdheid voor de volksgezondheid – een externe factor die het beroep op tijdelijke werkloosheid voor een groot deel vastklinkt aan de opgelegde preventiemaatregelen. Het valt af te wachten of de secundaire effecten (het domino-effect op financieel-economisch vlak dat naar alle waarschijnlijkheid volgt op deze gezondheidscrisis) gelijkaardige evoluties zal teweegbrengen als die die zichtbaar waren gedurende de crisis van 2008.

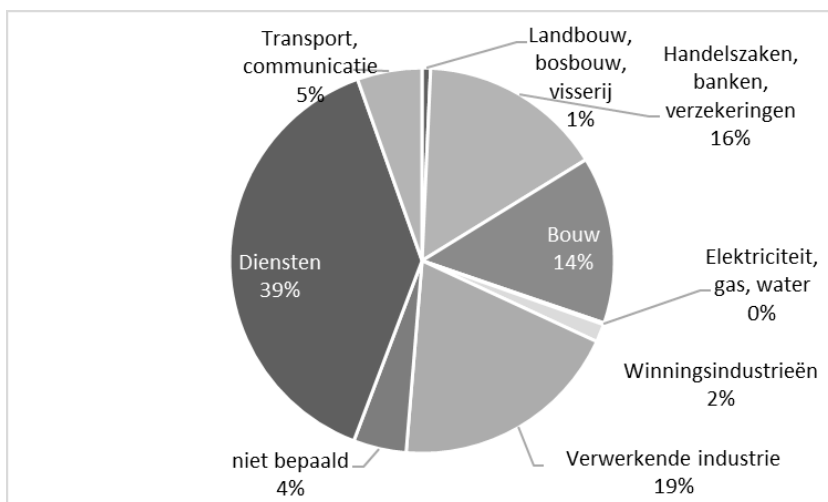
5.2. VERGELIJKING VAN DE VERSCHILLENDE SECTOREN

Tijdens de financiële crisis van 2008 werden twee sectoren voornamelijk getroffen door werkloosheid: de verwerkende industrie en de bouw (Grafiek 26). Terwijl tijdens de COVID-19-crisis vier sectoren zwaar worden getroffen: de dienstensector, de verwerkende industrie, de handelszaken, banken en verzekeringen en de bouw (Grafiek 27).

GRAFIEK 26: PERCENTAGE VAN HET AANTAL TIJDELIJK WERKLOZEN TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008 (IN %)



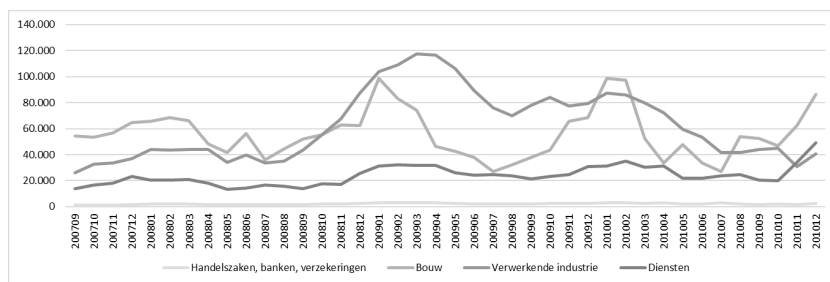
GRAFIEK 27: PERCENTAGE VAN HET AANTAL TIJDELIJK WERKLOZEN TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020 (IN %)



Als we focussen op de sectoren die bijzonder getroffen werden tijdens een van beide crisissen zien we dat de twee hoogst getroffen sectoren in 2008 (de bouw en de verwerkende industrie) niet op dezelfde manier reageerden (Grafiek 28). De bouw kent een zeer onregelmatig verloop met grote pieken en dalen. Deze grote schommelingen verdwijnen echter als de reden “slecht weer” niet meer in aanmerking wordt genomen (Grafiek 29), aangezien het hier immers ook de sector betreft die het gevoeligst is aan de veranderende weersomstandigheden. De industrie van haar kant bereikt haar piek enkele maanden na die van de crisis, in maart 2009, maar daalt voortdurend tijdens

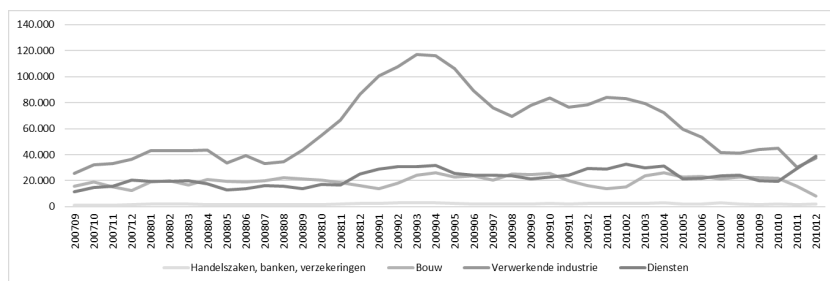
de daaropvolgende 18 maanden. Het zal bijna twee jaar duren voor de verwerkende industrie opnieuw een niveau van tijdelijke werkloosheid haalt dat te vergelijken is met dat van vóór de crisis.

GRAFIEK 28: EVOLUTIE VAN HET AANTAL TIJDELIJK WERKLOZEN PER SECTOR TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008



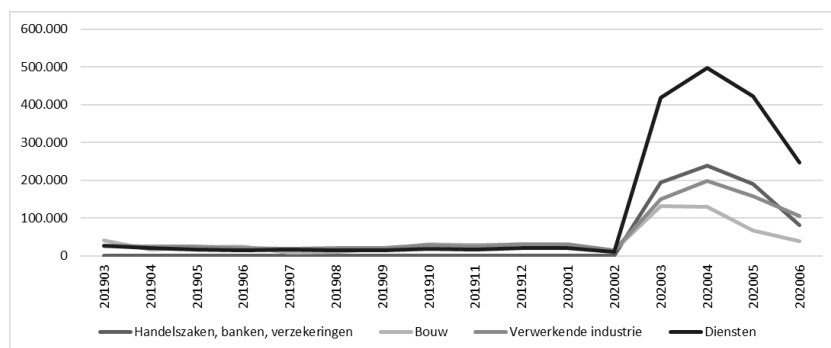
De volgende grafiek houdt rekening met het feit dat de wintermaanden in de bouw vaak bevorderlijk zijn voor tijdelijke werkloosheid wegens slecht weer. We hebben dit gegeven dus geschrapt omdat het niet rechtstreeks een gevolg is van de financiële crisis. We merken hierdoor dat de curve van tijdelijke werkloosheid in de bouw sterk daalt tot bijna hetzelfde niveau als in de dienstensector. Al onze volgende opmerkingen over de instroom van tijdelijke werklozen zullen gebaseerd zijn op de gegevens die de reden 'slecht weer' uitsluiten.

GRAFIEK 29: EVOLUTIE VAN HET AANTAL TIJDELIJK WERKLOZEN PER SECTOR TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008 (MIN DE REDEN SLECHT WEER)



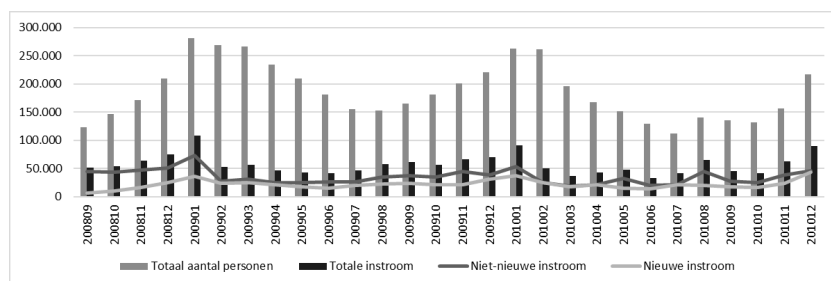
Momenteel zien we dat het aantal werklozen als gevolg van het coronavirus in elke sector daalt, maar niet in dezelfde verhouding (Grafiek 30). Voornamelijk de industrie daalt trager dan de andere sectoren en in de bouwnijverheid zien we een vertraagde daling in juni (cf. 3.1.). Algemeen ligt het aantal personen in tijdelijke werkloosheid in juni 2020 voor alle sectoren nog steeds gevoelig hoger dan voor de start van de crisis.

GRAFIEK 30: EVOLUTIE VAN HET AANTAL TIJDELIJK WERKLOZEN PER SECTOR TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020

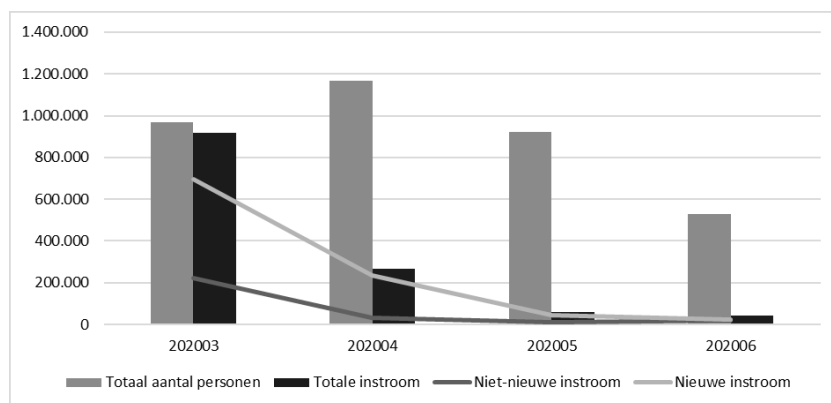


Vervolgens richten we ons op de instroom en in het bijzonder op de nieuwe instroom. We definiëren nieuwe instroom als degenen die op het moment van de crisis voor het eerst in drie jaar tijdelijk werkloos waren. We stellen vast dat tijdens de financiële crisis van 2008 het aantal nieuwe en niet-nieuwe instroom niet zo verschillend is en dat er minder nieuwe instroom is dan de instroom die voorheen al eens een beroep deed op tijdelijke werkloosheid (Grafiek 31). De instroom is groter in de verwerkende industrie en de dienstensector. De evolutie van de instroom volgt ongeveer dezelfde trend als die van de totale instroom. De situatie is totaal anders voor de crisis van 2020, aangezien we merken dat voor de eerste drie maanden van de crisis de grootste instroom van de nieuwe instroom komt (Grafiek 32). Wat de gezondheidscrisis betreft, zien we dat er veel instroom is in maart, ongeacht de sector, en dat het aantal sterk daalt na de piek van de crisis.

GRAFIEK 31: EVOLUTIE VAN DE NIEUWE INSTROOM VAN TIJDELIJK WERKLOZEN IN VERHOUDING TOT DE TOTALE INSTROOM EN PERSONEN TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008

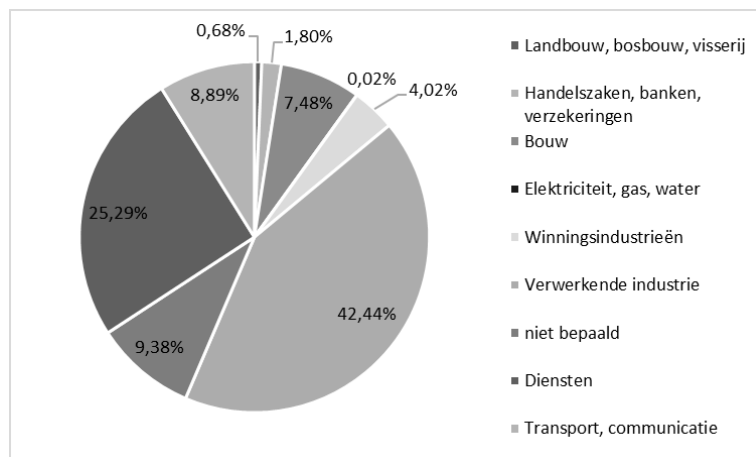


GRAFIEK 32: EVOLUTIE VAN DE NIEUWE INSTROOM VAN TIJDELIJK WERKLOZEN IN VERHOUDING TOT DE TOTALE INSTROOM EN PERSONEN TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020

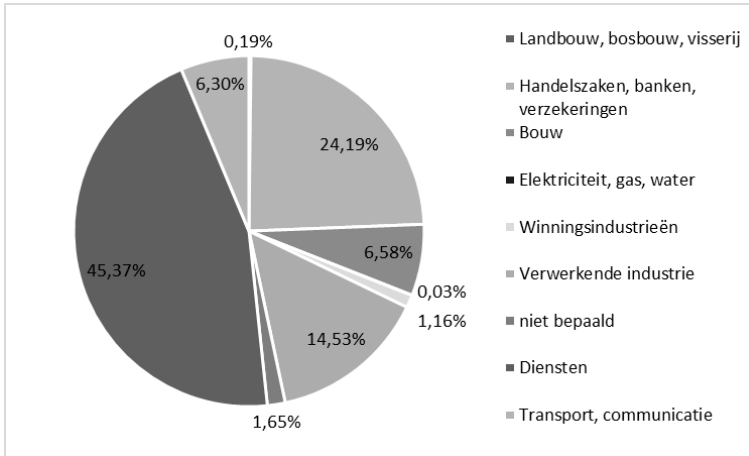


De volgende grafieken tonen ons meer in detail de sectoren van deze nieuwe instroom. We merken dat voor de financiële crisis van 2008 de sector van de verwerkende industrie en de dienstensector de twee sectoren met de grootste instroom zijn. Alleen de bouwsector heeft een kleiner percentage instroom dan het percentage tijdelijk werklozen. Tijdens de Covid-19-crisis is de trend helemaal anders: slechts drie sectoren hebben een groter percentage nieuwe instroom dan het totale aantal personen: de handelszaken, banken en verzekeringen, de dienstensector en het vervoer en de communicatie.

GRAFIEK 33: PERCENTAGE NIEUWE INSTROOM PER SECTOR TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008 (IN %)

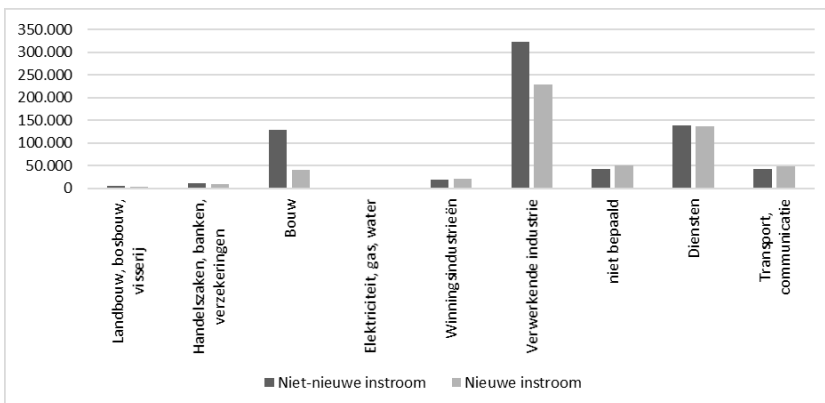


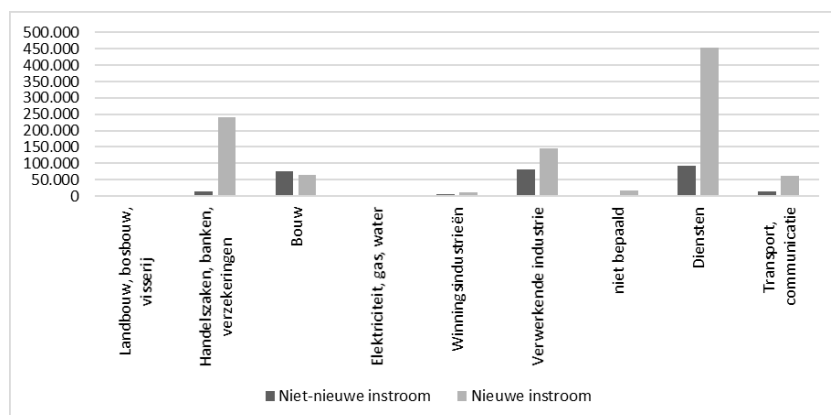
GRAFIEK 34: PERCENTAGE NIEUWE INSTROOM PER SECTOR TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020 (IN %)



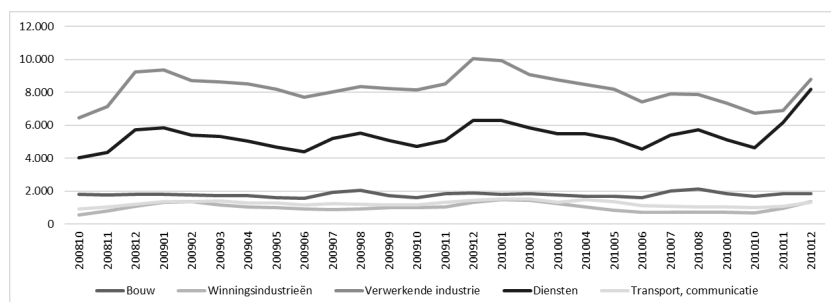
Als we nu de nieuwe instroom en de niet-nieuwe instroom vergelijken, stellen we vast dat er tijdens de crisis van 2008 in bijna alle sectoren nieuwe instroom is, maar minder talrijk dan de instromers die al gebruikmaakten van tijdelijke werkloosheid. Terwijl tijdens de crisis van 2020, behalve in de bouwsector, de nieuwe instroom in de meerderheid is voor alle sectoren.

GRAFIEK 35: NIEUWE INSTROOM EN NIET-NIEUWE INSTROOM PER SECTOR TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008

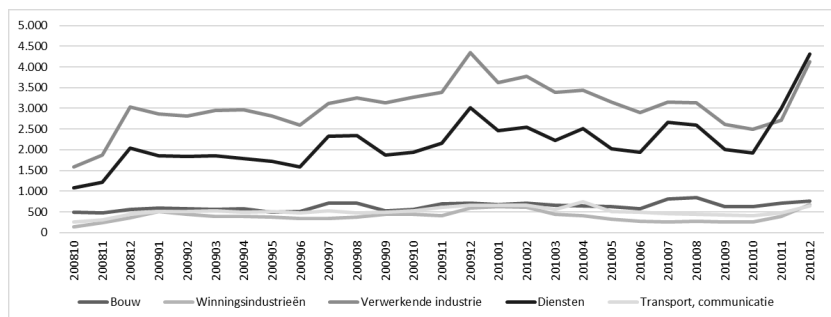


GRAFIEK 36: NIEUWE INSTROOM EN NIET-NIEUWE INSTROOM PER SECTOR TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020

We hebben de meest vertegenwoordigde sectoren genomen en de reden ‘slecht weer’ geschrapt om een representatiever beeld te krijgen van de gevolgen van de financiële crisis. De instroom is groter in de verwerkende industrie en de dienstensector. De grafiek van de nieuwe instroom volgt ongeveer dezelfde trend als die van de totale instroom. Wat de gezondheidscrisis betreft, merken we dat er veel instroom is in maart, ongeacht de sector, en dat het aantal sterk daalt na de piek van de crisis. Tijdens de coronacrisis werden dus veel meer mensen en/of bedrijven, die gewoonlijk gespaard blijven van de nood beroep te doen op tijdelijke werkloosheid, toch getroffen door een werkloosheidsperiode. Onder invloed van de versoepelingen nam deze groep wel meteen weer veel sneller af dan relatief gezien het geval was bij de voorgaande historische crisis.

GRAFIEK 37: EVOLUTIE VAN DE INSTROOM VAN TIJDELIJK WERKLOZEN PER SECTOR TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008

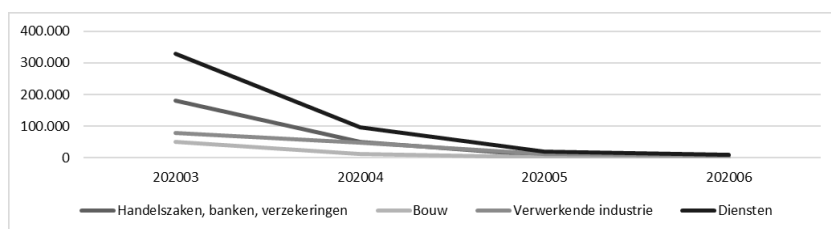
GRAFIEK 38: EVOLUTIE VAN DE NIEUWE INSTROOM VAN TIJDELIJK WERKLOZEN PER SECTOR TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008



GRAFIEK 39: EVOLUTIE VAN DE INSTROOM VAN TIJDELIJK WERKLOZEN PER SECTOR TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020



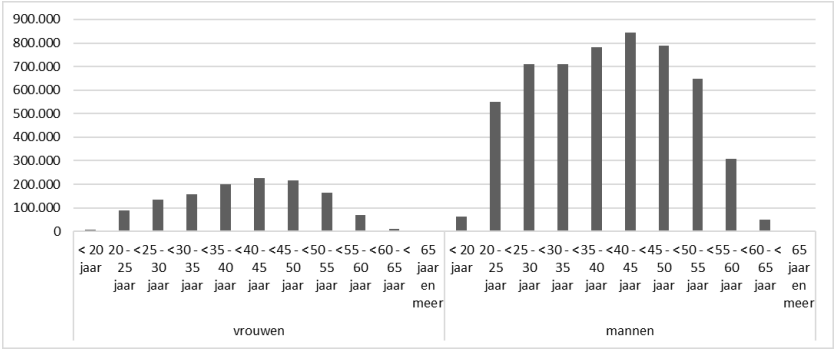
GRAFIEK 40: EVOLUTIE VAN DE NIEUWE INSTROOM VAN TIJDELIJK WERKLOZEN PER SECTOR TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020



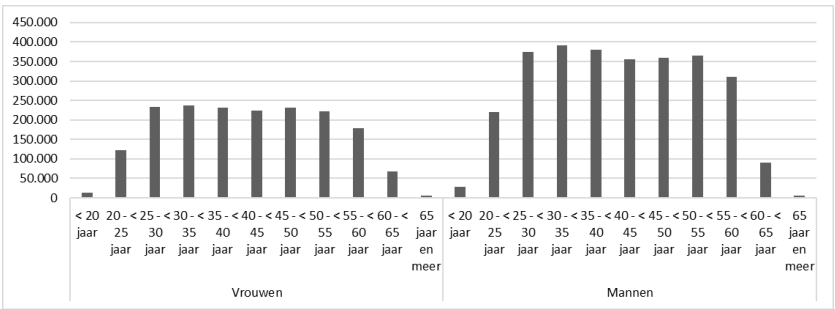
5.3. VERGELIJKING VAN DE VERSCHILLENDE PROFIELEN

Tijdens de financiële crisis van 2008 waren de sectoren die het zwaarst werden getroffen “mannelijke” sectoren (industrie en bouw). Het is dus niet verwonderlijk dat er meer mannen dan vrouwen door deze crisis werden getroffen. We merken echter geen significant verschil tussen de leeftijden. Tijdens de coronacrisis merken we iets minder verschil tussen het aantal mannen en vrouwen omdat deze crisis meer ‘gemengde’ sectoren betrof.

GRAFIEK 41: VERDELING VAN HET AANTAL PERSONEN VOLGENS GESLACHT EN LEEFTIJD TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008

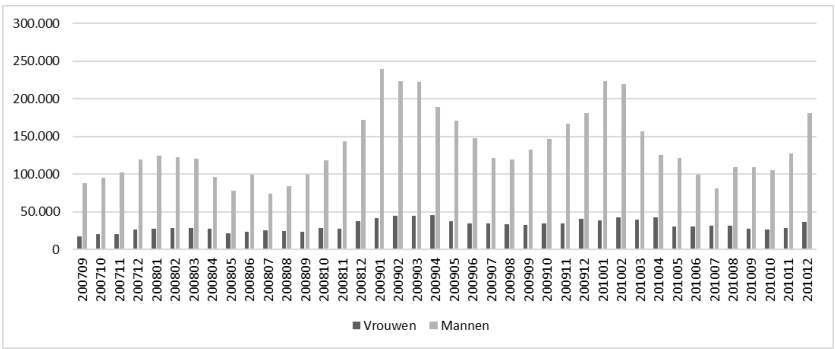


GRAFIEK 42: VERDELING VAN HET AANTAL PERSONEN VOLGENS GESLACHT EN LEEFTIJD TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020

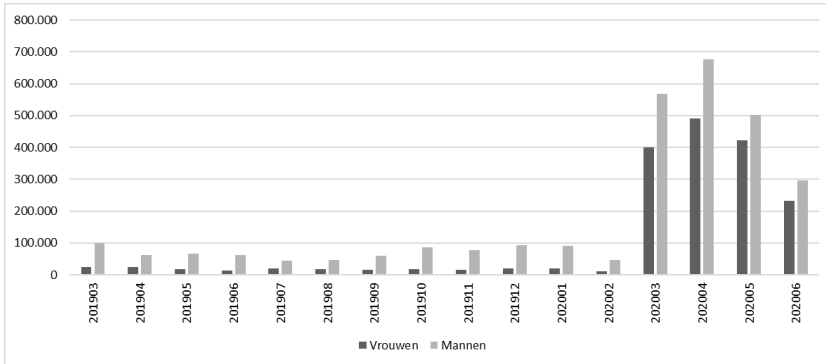


Tijdens de crisis van 2008 verliep het aantal mannen met tijdelijke werkloosheid eerder “in golven”, terwijl het aantal vrouwen relatief stabiel lijkt over de hele periode. Tijdens de crisis van 2020 zien we min of meer dezelfde trend voor de twee geslachten, er is geen duidelijk verschil.

GRAFIEK 43: EVOLUTIE VAN HET AANTAL MANNEN EN VROUWEN MET TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER MAAND TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008

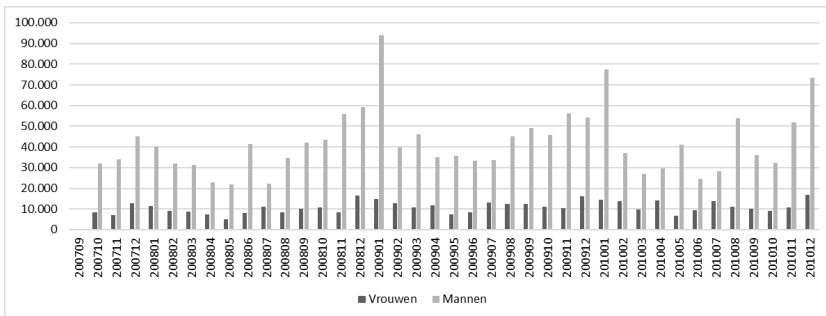


GRAFIEK 44: EVOLUTIE VAN HET AANTAL MANNEN EN VROUWEN MET TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER MAAND TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020

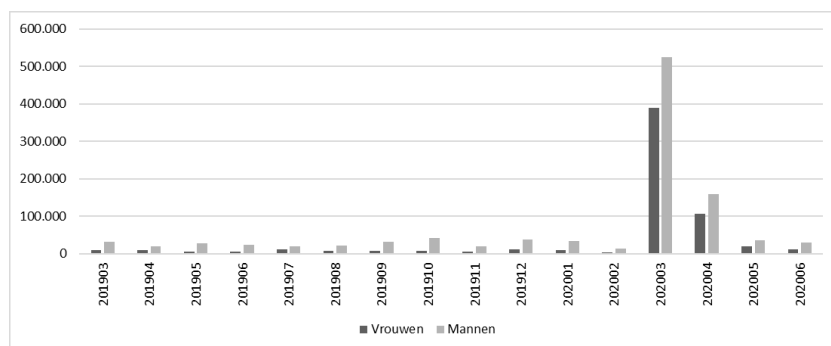


Wat de instroom van tijdelijk werklozen betreft, lijken de twee volgende grafieken sterk op de grafieken voor het totale aantal personen.

GRAFIEK 45: EVOLUTIE VAN DE INSTROOM VAN MANNEN EN VROUWEN MET TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER MAAND TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008

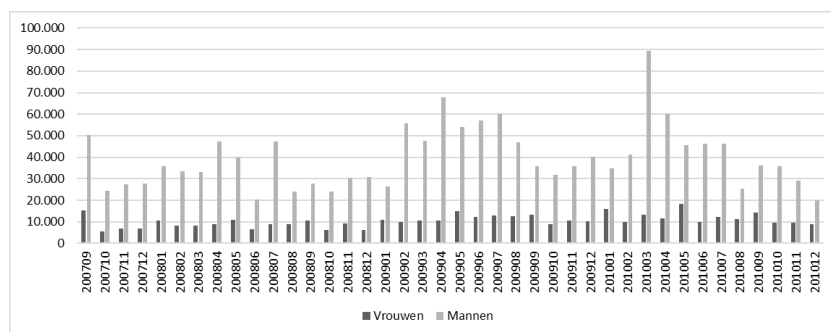


GRAFIEK 46: EVOLUTIE VAN DE INSTROOM VAN MANNEN EN VROUWEN MET TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER MAAND TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020

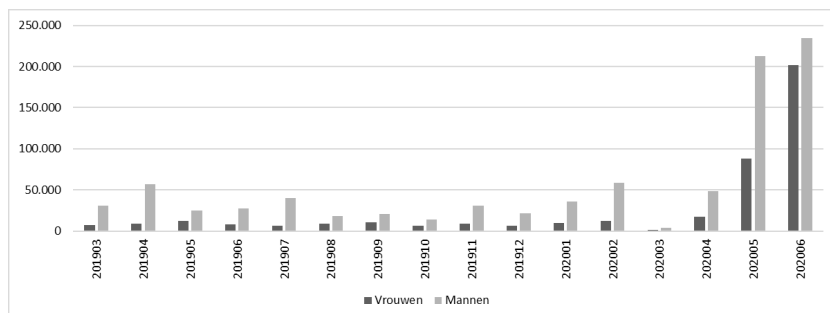


Wat de uitstroom betreft, zien we een piek bij de mannen in maart 2010 en een iets lagere piek in mei 2010 bij de vrouwen. Voor de COVID-19-crisis zien we een eerste uitstroompiek bij de mannen in mei 2020, die verder stijgt in juni. Bij de vrouwen stijgt de uitstroompiek minder snel, maar hij is er ook. Dit bevestigt de resultaten van hierboven die aantoonde dat vrouwen langer blijven steken in de werkloosheid dan mannen tijdens de coronacrisis (c.f. 3.2.2.).

GRAFIEK 47: EVOLUTIE VAN DE UITSTROOM VAN MANNEN EN VROUWEN MET TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER MAAND TIJDENS DE FINANCIËLE CRISIS VAN 2008



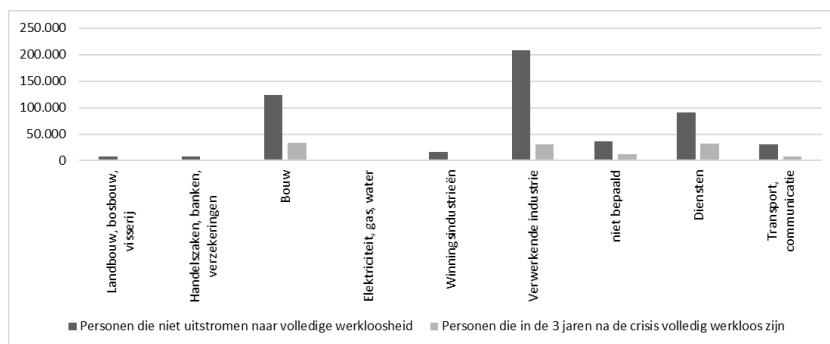
GRAFIEK 48: EVOLUTIE VAN DE UITSTROOM VAN MANNEN EN VROUWEN MET TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER MAAND TIJDENS DE GEZONDHEIDSCRISIS VAN 2020



5.4. VERGELIJKING OP HET NIVEAU VAN DE INSTROOM VAN VOLLEDIG WERKLOZEN

Tijdelijke werkloosheid is per definitie een statuut dat de betrokkenen uiteindelijk moeten verlaten. Het verlaten van de tijdelijke werkloosheid betekent niet noodzakelijk terugkeren naar het werk: sommige personen zijn uit de tijdelijke werkloosheid gestapt en zijn volledig werkloos. We gaan nu kijken naar de personen die binnen drie jaar na hun situatie van tijdelijke werkloosheid volledig werkloos zijn geworden. Deze vergelijking zal vooral een indicatief doel hebben en de aandacht vestigen op mogelijk gevoelige situaties in het geval van de crisis van 2020.

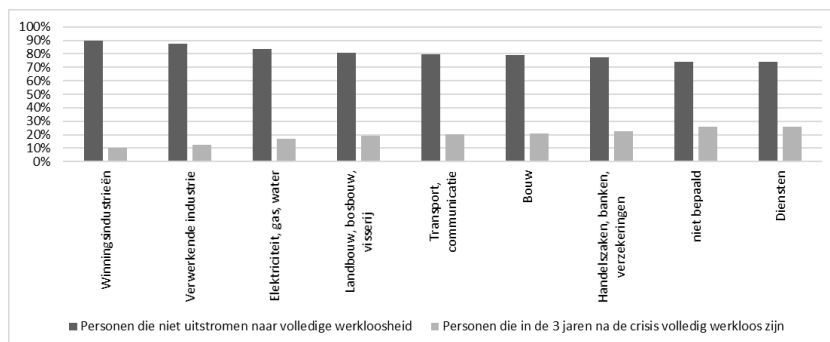
GRAFIEK 49: VERGELIJKING VAN HET AANTAL PERSONEN PER SECTOR DIE AL DAN NIET VOLLEDIG WERKLOOS WAREN IN DE DRIE JAREN DIE VOLGDEN OP DE CRISIS VAN 2008



Grafiek 49 toont gelukkig aan dat het merendeel van de personen die gebruikmaakten van tijdelijke werkloosheid tijdens de crisis van 2008, geen periode van volledige werkloosheid kenden in de drie jaren na deze crisis. Deze grafiek omvat echter verschillende contexten, aangezien de sectoren niet op dezelfde manier werden getroffen door deze crisis. Het is dus interessant om ze te vergelijken in termen van percentage van de personen die tijdelijk werkloos waren. Grafiek 50 toont de sectoren in stijgende volgorde van het percentage personen met volledige werkloosheid in de drie jaren. Uit deze grafiek blijkt dat, hoewel de dienstensector niet het meest te lijden

heeft onder situaties van tijdelijke werkloosheid, dit de sector is met het grootste percentage personen die daarna volledig werkloos zijn.

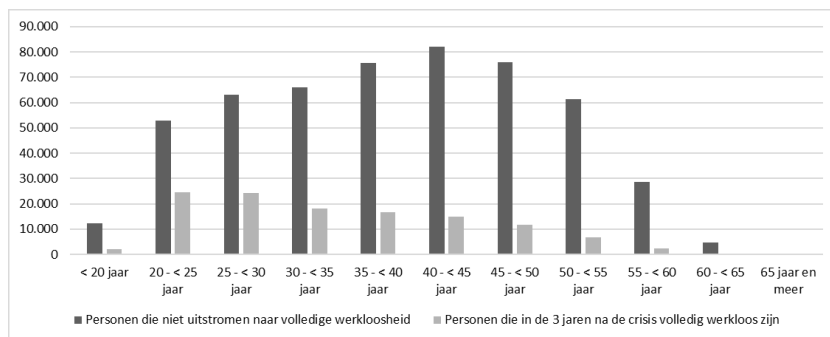
GRAFIEK 50: PERCENTAGE PER SECTOR VAN HET AANTAL PERSONEN PER SECTOR DIE AL DAN NIET VOLLEDIG WERKLOOS WAREN IN DE DRIE JAREN DIE VOLGDEN OP DE CRISIS 2008 (IN %)



De terugval is nog niet groot genoeg voor de crisis van 2020, de grafiek is nog niet veelzeggend genoeg om echt over de feiten te kunnen spreken. Maar we vestigen de aandacht op het feit dat de dienstensector, die de meest vertegenwoordigde sector was tijdens de crisis van 2008, opnieuw de grootste percentages uitstroom naar volledige werkloosheid kent voor de crisis van 2020 (zie deel 4). Bovendien ligt het aandeel en aantal tijdelijk werklozen uit de dienstensector in de huidige coronacrisis veel hoger dan het geval was ten tijde van de bankencrisis.

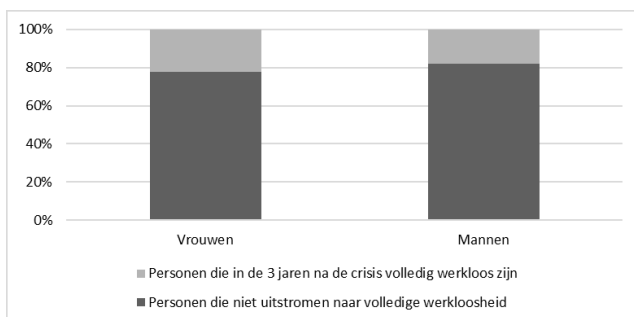
We zien dat tijdens de financiële crisis van 2008, met uitzondering van de personen jonger dan 20 jaar, het aantal en het aandeel personen die zich in de drie jaren na de crisis in een situatie van volledige werkloosheid bevinden, daalt met de leeftijd: 29% van de jongeren (< 25 jaar) wordt in de drie jaren na de crisis volledig werkloos. Bij de 25-54 jarigen is dit slechts 18% en voor de 55-plussers slechts 8%.

GRAFIEK 51: AANTAL PERSONEN PER LEEFTIJD DIE AL DAN NIET VOLLEDIG WERKLOOS WAREN IN DE DRIE JAREN DIE VOLGDEN OP DE CRISIS VAN 2008



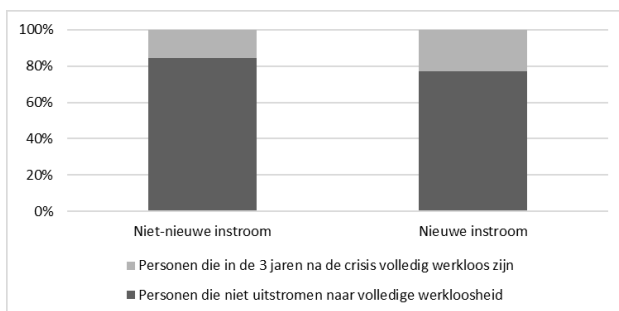
Vervolgens vestigen we de aandacht op het feit dat tijdens de crisis van 2008 het percentage vrouwen die in de drie jaren na hun tijdelijke werkloosheid volledig werkloos werden, hoger is dan het percentage mannen, respectievelijk 22,1% en 18,0%.

GRAFIEK 52: PERCENTAGE MANNEN EN VROUWEN DIE AL DAN NIET VOLLEDIG WERKLOOS WAREN IN DE DRIE JAREN DIE VOLGDEN OP DE CRISIS VAN 2008

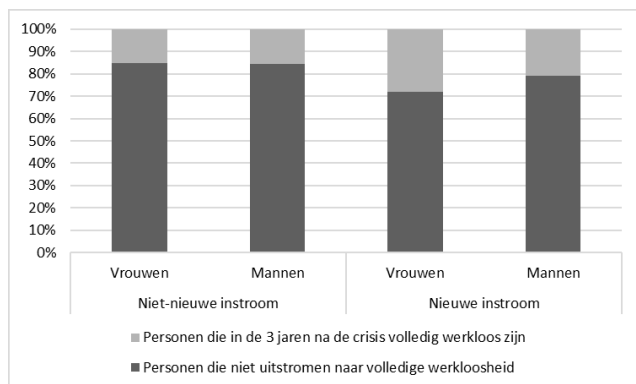


De proportie nieuwe instroom (zie Grafiek 53) die volledige werkloosheid kende na een eerste situatie van tijdelijke werkloosheid is groter dan het percentage personen die al gebruik hadden gemaakt van tijdelijke werkloosheid. Dit is een indicatieve situatie, want tijdens de crisis van 2020 is het percentage nieuwe instroom groter dan tijdens de crisis van 2008. Bovendien moet de aandacht worden gevestigd op het feit dat de vrouwelijke nieuwe instromers in de tijdelijk werkloosheid na de crisis van 2008 de bevolkingsgroep is die het meest getroffen wordt door volledige werkloosheid.

GRAFIEK 53: PERCENTAGE NIET-NIEUWE INSTROOM EN NIEUWE INSTROOM DIE AL DAN NIET VOLLEDIG WERKLOOS WAS IN DE DRIE JAREN NA DE CRISIS VAN 2008



GRAFIEK 54: PERCENTAGE NIET-NIEUWE INSTROOM EN NIEUWE INSTROOM PER GESLACHT DIE AL DAN NIET VOLLEDIG WERKLOOS WAS IN DE DRIE JAREN NA DE CRISIS VAN 2008



Het lijkt er bijgevolg op dat bepaalde groepen die werden geïdentificeerd als zwaarder getroffen door de crisis van 2020 dan die van 2008, tijdens de bankencrisis gevoeliger waren voor een uitstroom van tijdelijke naar volledige werkloosheid. Uiteraard is omwille van de verschillende aard van de twee crisissen enige voorzichtigheid geboden om op basis van deze bevindingen conclusies te trekken betreffende de coronacrisis.

Ten slotte wijzen wij er graag nog op dat de piek van de volledige werkloosheid naar aanleiding van de bankencrisis pas bereikt werd in januari 2010. Voor deze referentemaand telden we 475.353 betalingen aan uitkeringsgerechtigde volledig werklozen. Het feit dat deze piek een jaar na de piek van de tijdelijke werkloosheid lag, laat zich uiteraard verklaren vanuit de verhouding tussen beide stelsels. Zoals gezien vervult ook tijdens deze coronacrisis de tijdelijke werkloosheid haar bufferrol. Ook al lijkt de historische piek van de tijdelijke werkloosheid op dit moment achter de rug, kunnen we er van uitgaan dat de reële impact van de coronacrisis op de volledige werkloosheid zich slechts in een latere fase duidelijker zal laten observeren.

6. CONCLUSIE

In deze studie hebben we de eerste resultaten voorgelegd betreffende de impact van de COVID-19-pandemie op de werkloosheid in België. In de eerste maanden zien we voornamelijk de directe gevolgen van de maatregelen die werden opgelegd in verband met de volksgezondheid. Door de verplichte sluiting van bedrijven worden er een nooit eerder gezien aantal werknemers in de tijdelijke werkloosheid geplaatst. In de maanden maart tot en met juni wordt er aan bijna 1,23 miljoen werknemers een uitkering tijdelijke werkloosheid uitbetaald. Met het opheffen van de maatregelen en het heropstarten van de activiteiten – wat niet voor elke sector op hetzelfde moment plaatsvond – wordt echter zichtbaar dat de gevolgen verder zullen doorwerken, ook nadat de maatregelen zijn versoepeld. In juni is het aantal tijdelijk werklozen meer dan gehalveerd ten opzichte van de piek van april, maar toch blijven er nog altijd 529.469 personen in de tijdelijke werkloosheid. Verder is er ook een dalende trend betreffende het aantal personen die 13 of meer dagen tijdelijk werkloos zijn. Voornamelijk binnen de dienstensector zijn er zwaar getroffen sectoren zoals de ‘Horeca’ en ‘vervoer en

verkeer' (waartoe o.a. de luchtvaartsector behoort) waar personen langer in (bijna) volledige tijdelijke werkloosheid blijven. Algemeen merken we dat de terugkeer van de economische activiteit naar de volle capaciteit geleidelijk verloopt, zowel door de beperkingen als gevolg van de maatregelen die nog altijd actief zijn als door de schok die de economie heeft ontregeld.

Dit blijkt ook uit de sectorale verschillen. De bouwnijverheid – die vaker in aanraking komt met tijdelijke werkloosheid – was de eerste sector om herop te starten. In juni is er echter wel weer een verhoogde instroom in de tijdelijke werkloosheid.

De handel- en dienstensector in het algemeen laten de laatste maanden een lage instroom en een hogere uitstroom optekenen. Daarbij moeten we wel opmerken dat er voor de dienstensector een verhoogde doorstroom is naar volledige werkloosheid van werknemers die na de onderbreking niet kunnen terugkeren naar hun job.

Bij de industrie, die ook zwaar was getroffen tijdens de bankencrisis, stromen er minder tijdelijk werklozen uit en blijft de instroom ook hoger liggen dan bij de andere sectoren. Voornamelijk de auto- en metaalindustrie hebben een lage uitstroom. Dit zijn subsectoren die een internationale waardeketen hebben en waarvan de productie vraagafhankelijk is. Hier tonen zich dan ook reeds de gevolgen van de ruimere internationale context waarbinnen ook deze crisis zich afspeelt.

In de eerste maanden van de coronacrisis zijn de gevolgen voor de volledige werkloosheid nog beperkt. De tijdelijke werkloosheid vormt een buffer die voorlopig nog goed stand houdt. De doorstroom van tijdelijke naar volledige werkloosheid blijft relatief gezien stabiel ten opzichte van de maanden voorafgaand aan de crisis. Het aantal jongeren in de beroepsinschakelingstijd stijgt echter. Als de economische crisis blijft aanhouden en deze groep jongeren geen job vindt, zullen ze op termijn in principe hun recht op een inschakelingsuitkering opnemen en zodoende instromen in de vergoede volledige werkloosheid. Wanneer we vergelijken met de interactie tussen tijdelijke en volledige werkloosheid in de bankencrisis, zien we dat een aantal groepen die sterker vertenwoordigd waren in de tijdelijke werkloosheid ten tijde van de coronacrisis (personen uit de dienstensector, vrouwen en personen die niet eerder met tijdelijke werkloosheid in aanraking kwamen) ten tijde van de bankencrisis relatief gezien vaker doorstroomden van tijdelijke naar volledige werkloosheid. Die groepen lopen mogelijks het risico ook in de coronacrisis sterker geraakt te worden. De crisissen zijn echter van een verschillende aard en een veralgemening van deze bevindingen is voorbarig. Hoewel er geen economische problemen aan de grond van deze crisis liggen, heeft het economische weefsel toch beschadiging opgelopen door de lockdown. Het economische herstel zal blijken in de maanden die volgen. In september zal het systeem van tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door het coronavirus worden aangepast. De vraag is naar waar de werknemers die nog steeds beroep doen op dit tijdelijke stelsel zullen uitstromen: kunnen ze terug aan het werk, doen ze beroep op een andere vorm van de tijdelijke werkloosheid of stromen ze toch door naar de volledige werkloosheid? Gaan er meer bedrijven de deuren moeten sluiten? Of kan de tijdelijke werkloosheid door zijn bufferfunctie de bedrijven voldoende ademruimte geven voor het herstel van hun activiteiten?

Het verdere verloop van deze crisis zal niet alleen afhangen van de mate waarin de verhoopte economische heropleving in de laatste maanden van 2020 plaatsvindt, maar ook van de verdere evolutie van de pandemie die aan de grondslag van alle sanitaire maatregelen ligt. Het politieke discours laat uitschijnen dat een tweede lockdown economisch onwenselijk is en in het licht van de ondertussen aan het licht gekomen informatie over de ziekte hoogstwaarschijnlijk kan worden vermeden, ondanks eventuele opflakkingen. Niettegenstaande kunnen bedrijven toch nog getroffen worden door besmettingen en/of quarantaine, waardoor hun activiteiten moeten worden gestaakt. Met deze onzekerheden in het vooruitzicht, blijft de monitoring van de impact van de pandemie op de werkloosheidcijfers noodzakelijk.

BIJLAGE

	Bouw- nijverheid	Diensten	Handel, banken en verzekeringen	Industrie	Andere	Onbekend	Totaal aantal personen
Dienstverlening aan ondernemingen/ Verhuur van goederen	3.264	816.230					819.494
Groothandel/Recuperatie/ Tussenpersonen in de handel/ Kleinhandel		5.231	662.584				667.815
Bouwnijverheid	369.883						369.883
Maaltijden-, dranken- en logiesverstrekkende bedrijven		312.517					312.517
Vervoer en verkeer		23.189			189.201		212.390
Overige maatschappelijke dienstverlenende instellingen		180.891					180.891
Overige diensten		139.287					139.287
Vervaardiging van producten uit metaal				99.412			99.412
Automobilbouw/Fabricage van auto-onderdelen/ Transportmiddelenfabrieken				96.332			96.332
Voedingsmiddelenindustrie/ Drankbereiding				86.648			86.648
Machinbouw				56.276			56.276
Volkgezondheid en diergeneeskunde		54.371					54.371

Winning en voorbereiding van ertsen/Vervaardiging en eerste verwerking van metalen					50.408	44		50.452
Textielnijverheid					45.429			45.429
Reparatie van gebruiksgoederen en voertuigen		3.167	33.274		4.520			40.961
Onderwijs		37.867						37.867
Bank- en kredietwezen/ Verzekeringswezen (excl. soc. verzekering)			37.863					37.863
Onbekend							37.201	37.201
Houtindustrie/Fabrieken van houten meubelen					34.091			34.091
Bureaumachinefabrieken/ Fabrieken van machines voor informatieverwerking/ Elektrotechnische industrie					28.182			28.182
Grafische nijverheid en uitgeverijen		8.767			19.081			27.848
Vervaardiging van producten uit niet-metaalhoudende delfstoffen (excl. glas)					27.000			27.000
Plasticverwerkende industrie					26.529			26.529
Chemische industrie/Kunstmatige en synthetische garen- en vezelfabrieken					21.075			21.075
Fijnmechanische en optische industrie					18.218			18.218
Glasindustrie					14.897			14.897
Papier- en papierwarenindustrie					12.801			12.801

Kledingnijverheid						6.983			6.983
Landbouw en jacht							6.068		6.068
Rubberindustrie						3.450			3.450
Ledernijverheid						3.356			3.356
Winning van niet-metaalhoudende en niet-energetische delstoffen; veenderijen							3.114		3.114
Overige be- en verwerkende industrie						3.106			3.106
Diamantbedrijf						1.492			1.492
Algemeen overheidsbestuur, defensie, wettelijke sociale verzekering				1.306					1.306
Havenarbeiders							794		794
Winning en vervaardiging van splijt- en kweekstoffen/Prod. en distributie van elektriciteit, gas, stoom en warm water						107	565		672
Bosbouw en bosontginning							637		637
Schoolverlaters/Onvoldoende omschreven activiteiten				497					497
Tabaksnijverheid						373			373
Schoennijverheid						310			310
Visserij							113		113
Cokesovenbedrijven/Aardolie- en aardgaswinning/Aardolieraaffinaderijen						35	4		39

INHOUDSTAFEL

DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP DE WERKLOOSHEID: EERSTE RESULTATEN

1.	TIJDELIJKE REGLEMENTAIRE WIJZIGINGEN OMWILLE VAN DE COVID-19-PANDEMIE	68
1.1.	MAATREGELEN BETREFFENDE DE TIJDELIJKE WERKLOOSHEID GENOMEN IN HET KADER VAN DE CORONACRISIS	68
1.2.	MAATREGELEN BETREFFENDE DE VOLLEDIGE WERKLOOSHEID GENOMEN IN HET KADER VAN DE CORONACRISIS	69
2.	WERKWIJZE	69
3.	TIJDELIJKE WERKLOOSHEID OMWILLE VAN OVERMACHT DOOR DE CORONAPANDEMIE	70
3.1.	TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER SECTOR	72
3.2.	PROFIELKENMERKEN TIJDELIJK WERKLOZEN OMWILLE VAN OVERMACHT DOOR HET CORONAVIRUS	78
3.3.	TUSSENTIJDSE CONCLUSIE	82
4.	EVOLUTIE VOLLEDIGE WERKLOOSHEID	83
5.	VERGELIJKING VAN DE FINANCIELE CRISIS VAN 2008 MET DE CORONACRISIS	87
5.1.	TIJDLIJN VAN DE TWEE CRISSEN	88
5.2.	VERGELIJKING VAN DE VERSCHILLENDE SECTOREN	90
5.3.	VERGELIJKING VAN DE VERSCHILLENDE PROFIELEN	97
5.4.	VERGELIJKING OP HET NIVEAU VAN DE INSTROOM VAN VOLLEDIG WERKLOZEN	101
6.	CONCLUSIE	104
	BIJLAGE	107

TIJDELIJKE UITBREIDING VAN HET OVERBRUGGINGSRECHT ALS FINANCIIEEL VANGNET VOOR ZELFSTANDIGEN DIE INKOMENSVERLIES ONDERVINDEN ALS GEVOLG VAN DE CORONACRISIS¹

DOOR **MARINA GEERAERT en VEERLE DE MAESSCHALK**

Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ)

1. INLEIDING

Sedert het begin van de crisis werden een aantal wijzigingen doorgevoerd in het sociaal statuut van zelfstandigen ter ondersteuning van hen die als gevolg van de coronacrisis werden getroffen door inkomensverlies. De ingrepen waren van tweeërlei aard.

Een eerste set maatregelen verlicht de bijdragedruk voor zelfstandigen door een tijdelijke versoepeling van de betalingsfaciliteiten. Mogelijkheden tot uitstel van bijdragebetaling², de niet-toepassing van verhogingen³ en de opschorting van de praktijk inzake aanmaningen bij laattijdige bijdragebetaling, moeten de getroffen zelfstandigen in deze uitzonderlijke periode meer financiële ademruimte geven. De maatregelen vormen een aanvulling op de bestaande mogelijkheden tot vermindering van voorlopige bijdragen en vrijstelling van bijdragen.

Een tweede set maatregelen is gericht op de compensatie van inkomensverlies. Naast de tijdelijke ouderschapsuitkering voor zelfstandigen⁴ gaat het hierbij vooral om de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht. Via deze tijdelijke uitbreiding wordt sinds maart een financieel vangnet geboden aan zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis worden geconfronteerd met een verminderde professionele activiteit en/of rendement, en bijgevolg met verlies aan arbeidsinkomen.

(1) Deze bijdrage vormt een herwerkte versie van het evaluatierapport dat het Algemeen Beheerscomité voor het Sociaal Statuut der Zelfstandigen (ABC) uitbracht op 24 september 2020. De inhoud van dit artikel is bijgevolg het resultaat van de intellectuele bijdrage die alle deelnemers aan deze evaluatiewerkzaamheden in de schoot van het ABC geleverd hebben. Het redactiewerk gebeurde door het ABC-secretariaat. Voor meer info zie <https://www.rsvz.be/nl/algemeen-beheerscomite-abc>.

(2) In casu, de voorlopige bijdragen van het eerste, tweede, derde en vierde kwartaal van 2020 en voor de regularisatiebijdragen van kwartalen van 2018 die vervallen op 31 maart 2020, 30 juni 2020, 30 september 2020 en 31 december 2020.

(3) Zelfstandigen die hun voorlopige sociale bijdragen van het eerste, tweede en derde kwartaal van 2020 niet voor 30 september 2020 betalen, zullen omwille van die laattijdige betaling geen verhogingen moeten betalen. Hetzelfde geldt voor de laattijdige betaling van regularisatiebijdragen die tussen 1 januari en 30 september 2020 moesten betaald zijn. Die verhogingen vallen automatisch weg.

(4) Het equivalent van het corona-ouderschapsverlof voor werknemers.

In deze bijdrage worden de filosofie en modaliteiten van de tijdelijke uitbreiding van het klassieke overbruggingsrecht beschreven. Daarnaast zal dieper worden ingaan op het gebruik van de maatregelen. Op basis van de gegevens van socialeverzekeringsfondsen is het mogelijk om een zicht te krijgen op het profiel van de zelfstandigen, die een beroep doen op de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht, alsook op de duur van de steunverlening. Verder zal in deze bijdrage kort worden stilgestaan bij de budgettaire inspanning die via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht wordt geleverd om voor de zelfstandigen de financiële impact te ondervangen van een tijdelijke onderbreking ten gevolge van COVID-19. Tot slot wordt in deze bijdrage een voorstel tot bijsturing van de tijdelijke crisissteun via het overbruggingsrecht toegelicht, dat het Algemeen Beheerscomité voor het Sociaal Statuut van de Zelfstandige (ABC) formuleerde in een recent evaluatierapport.⁵

2. TIJDELIJKE UITBREIDING VAN HET OVERBRUGGINGSRECHT IN HET KADER VAN DE CORONA-CRISIS

De verregaande inperking van het economische en openbare leven maakte in maart 2020 meteen de noodzaak duidelijk van een inkomensvervangende ondersteuning voor zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis werden geconfronteerd met een verlies aan arbeidsinkomen. Reeds midden maart werd beslist om in het sociaal statuut van de zelfstandige een regeling van tijdelijke, inkomensvervangende crisissteun uit te werken en die in te passen in het bestaande systeem van het overbruggingsrecht.

Dit overbruggingsrecht is de opvolger van de vroegere faillissementsverzekering⁶ en is bedoeld om aan zelfstandigen in moeilijkheden sociale bescherming⁷ te bieden in een aantal situaties van stopzetting of onderbreking. De derde pijler van dit 'klassieke' overbruggingsrecht⁸, die bestemd is voor gevallen van overmacht, kent in het kader van de coronacrisis een tijdelijke uitbreiding van het toepassingsgebied.

Een eerste uitbreiding van de derde pijler van het klassieke overbruggingsrecht gebeurde met de invoering van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht⁹ (cf. 2.1.). De maatregel moest zorgen voor een financieel vangnet voor zelfstandigen die als gevolg van de coronacrisis genooddaakt werden om hun zelfstandige activiteit te onderbreken.

(5) Waarvan deze bijdrage een herwerkte versie is.

(6) Voor een uitgebreide beschrijving van de evolutie van de faillissementsverzekering en de omvorming ervan naar het overbruggingsrecht, zie verslag ABC 2015/04 en advies ABC 2016/12.

(7) Het gaat om een uitkering die op maandbasis overeenstemt met het bedrag van het minimumpensioen en het behoud van de rechten in de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

(8) Andere situaties van onderbreking of stopzetting waarvoor het systeem bedoeld is, zijn faillissement (pijler 1), collectieve schuldenregeling (pijler 2) en economische moeilijkheden (pijler 4).

(9) Wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

Een tweede uitbreiding kwam er met de introductie van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart¹⁰ (cf. 2.2.). Met deze maatregel wilde men zelfstandigen die in het kader van de coronacrisis verplicht werden om hun zelfstandige activiteit tijdelijk te onderbreken, ondersteunen bij de herneming van hun activiteit.

Omdat men met de tijdelijke uitbreiding van het klassieke overbruggingsrecht de grote groep getroffen zelfstandigen op een snelle en laagdrempelige manier heeft willen helpen, gelden voor deze twee crisismaatregelen minder strikte toekenningsvoorwaarden dan diegene die gebruikelijk van toepassing zijn in de derde pijler. In essentie wordt van de zelfstandige die van de regeling gebruik wenst te maken enkel verlangd dat hij sociale bijdragen verschuldigd is in België. De andere voorwaarden die van toepassing zijn voor de toekenning van het klassieke overbruggingsrecht wegens overmacht, gelden hier dus niet.¹¹

2.1. TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT (TCO)

2.1.1. Aard van de ondersteuning en beoogde bijdragecategorieën

De bescherming die de zelfstandige ontvangt in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht (TCO) is beperkter dan diegene geboden via het klassieke overbruggingsrecht. In tegenstelling tot die laatste, is er aan de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht geen bijdragevrijstelling met behoud van sommige sociale rechten verbonden maar wordt enkel een uitkering voorzien. Het volledige maandbedrag ervan bedraagt:

- 1.291,69 EUR voor de zelfstandige zonder gezinslast;
- 1.614,10 EUR voor de zelfstandige met gezinslast.

Dit volledige maandbedrag wordt toegekend aan:

- zelfstandigen in hoofdberoep, helpers, meewerkende echtgenoten in het maxi-statuut;
- zelfstandigen in bijberoep¹², student-zelfstandigen en zelfstandigen na de pensioenleeftijd zonder pensioen of enkel met het onvoorwaardelijke pensioen die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd¹³ zijn die minstens gelijk zijn aan de minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep.

(10) Koninklijk besluit nr. 41 van 26 juni 2020 tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

(11) Verzekeringsplichtig in het sociaal statuut gedurende de 4 voorafgaande kwartalen, effectieve bijdragebetaling gedurende 4 kwartalen, geen beroepsactiviteit uitoefenen, geen recht kunnen laten gelden op een vervangingsinkomen, de indiening van de aanvraag per aangetekende brief en het hebben van een hoofdverblijfplaats in België.

(12) Inclusief zelfstandigen in hoofdberoep die zijn gelijkgesteld met bijberoep op basis van artikel 37 ARS.

(13) Anders dan in het klassieke overbruggingsrecht geldt dus geen voorwaarde van effectieve bijdragebetaling.

De helft van het maandbedrag¹⁴ is voorzien voor:

- zelfstandigen in bijberoep¹⁵ en student-zelfstandigen die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een referte-inkomen van N-3 dat zich situeert tussen 6.996,89 EUR en 13.993,77 EUR;
- actief gepensioneerde zelfstandigen die niet in aanmerking komen voor de volledige uitkering en die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een referte-inkomen van N-3 dat hoger is dan 6.996,89 EUR.

In het klassieke overbruggingsrecht komen deze laatste bijdragecategorieën enkel in aanmerking voor zover ze sociale bijdragen verschuldigd zijn zoals een zelfstandige in hoofdberoep.

2.1.2. Mogelijkheid tot cumulatie

Het klassieke overbruggingsrecht is residuair van aard. Het feit dat er een potentieel recht op een vervangingsinkomen bestaat, staat het genot van het overbruggingsrecht per definitie in de weg. Of er al dan niet sprake is van een daadwerkelijke toekenning van dit inkomen, dan wel hoe hoog dit zou zijn, is daarbij niet van belang. Een uitkering in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht mag daarentegen onder bepaalde voorwaarden wel gecombineerd worden met één of meerdere andere vervangingsinkomens.¹⁶ Ze kan evenwel niet worden toegekend voor het onderbreken van een zelfstandige bezigheid die kaderde in de regeling van toegelaten activiteit voor gerechtigden op een primaire arbeidsongeschiktheids- of een invaliditeitsuitkering.

Verder staat de toekenning van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht los van het genot van het klassieke overbruggingsrecht. De rechten in het klassieke overbruggingsrecht zijn beperkt in duur. Per gebeurtenis, d.w.z. per feit dat leidt tot de toekenning van het overbruggingsrecht, is de bescherming beperkt tot 12 maanden voor de financiële uitkering en 4 kwartalen voor het behoud van rechten. Over zijn hele loopbaan kan de zelfstandige weliswaar meerdere keren het overbruggingsrecht aanvragen, met inachtneming van een totale maximumduur van 12 maanden/4 kwartalen in geval van een loopbaan van minder dan 15 jaar en 24 maanden/8 kwartalen in geval van een langere loopbaan.¹⁷

Voor de toekenning van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht wordt echter geen rekening gehouden met eerder opgenomen tijdvakken van het klassieke overbruggingsrecht. D.w.z. dat de zelfstandige er gebruik van kan maken, ook al heeft hij reeds het maximum aantal maandelijks uitkeringen in het klassieke

(14) Voor zelfstandigen in bijberoep, student-zelfstandigen, zelfstandigen die de toepassing genieten van artikel 37 en de gepensioneerden die nog actief zijn als zelfstandige die in aanmerking komen voor een gedeeltelijke uitkering, mag de som van de halve financiële uitkering en het andere vervangingsinkomen per maand het bedrag van maximum 1.614,10 EUR niet overschrijden. In geval van overschrijding zal het maandelijks bedrag van het overbruggingsrecht verminderd worden ten belope van deze overschrijding.

(15) Inclusief zelfstandigen in hoofdberoep die zijn gelijkgesteld met bijberoep op basis van artikel 37 ARS.

(16) Voor gerechtigden op slechts de helft van de overbruggingsuitkering geldt dat de som van de halve financiële uitkering en het andere vervangingsinkomen per maand het bedrag van maximum 1.614,10 EUR niet mag overschrijden. In geval van overschrijding zal het maandelijks bedrag van het overbruggingsrecht verminderd worden ten belope van deze overschrijding.

(17) Voor het berekenen van die loopbaan komen de kwartalen in aanmerking die recht geven op pensioen.

overbruggingsrecht genoten. Omgekeerd worden de periodes toegekend onder de tijdelijke crisismaatregel niet in aanmerking genomen voor het maximale aantal toekomstige toekenningen in het klassieke overbruggingsrecht.

2.1.3. Beoogde situaties

De geïndiceerde bijdragecategorieën en de regels op het vlak van de uitkering en cumulatie ervan, zijn sinds de invoering van de tijdelijke crisismaatregel in maart 2020 ongewijzigd gebleven. Het toepassingsgebied van de TCO is in de loop van de crisis daarentegen wel meermaals aangepast.

a. Periode maart-juni 2020

Aanvankelijk werd de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voorzien voor de maanden maart en april 2020. In een tweede en derde fase werd de maatregel verlengd voor respectievelijk de maanden mei¹⁸ en juni¹⁹ 2020. De beslissingen tot continuering werden ingegeven door i) het aanhouden van de sanitaire maatregelen en ii) door de vaststelling dat de exitstrategie niet anders dan gefaseerd zou kunnen verlopen en heel wat zelfstandigen dus nog langer gehinderd zouden blijven in de (normale) uitoefening van hun professionele activiteit.

In de periode maart-juni werden met de TCO twee situaties gevat:

- verplichte sluitingen: zelfstandige activiteiten waarvoor de overheid via MB²⁰ beslist had dat die tijdelijk niet langer meer mochten worden uitgeoefend als gevolg van de coronacrisis. Er was voor deze zelfstandigen geen minimumduur van onderbreking vereist;
- niet-verplichte sluitingen: zelfstandigen die zichzelf genoodzaakt zagen om hun activiteit gedurende een minimumduur van 7 opeenvolgende kalenderdagen volledig te onderbreken omwille van de gevolgen van de coronacrisis. Het betrof met andere woorden zelfstandigen die niet onmiddellijk zelf het voorwerp vormden van de sluitingsmaatregelen, maar wel (onrechtstreeks) ernstige moeilijkheden ervaarden door het coronavirus en zich als gevolg hiervan genoodzaakt zagen (bv. wegens onderbroken leveringen, daling reservaties, afname bezetting, toename annuleringen) om hun zelfstandige activiteit tijdelijk volledig te onderbreken (bijvoorbeeld omdat het verderzetten ervan verlieslatend werd).²¹

(18) Koninklijk besluit van 6 mei 2020 tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

(19) Koninklijk besluit van 28 mei 2020 tot wijziging van wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

(20) Ministerieel besluit van 18 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (BS 18 maart 2020) en elk volgend besluit dat de bepalingen van dit besluit verruimt, aanpast of vervangt.

(21) Nota P9-20-9 aan de sociale verzekeringsfondsen voor zelfstandigen van 18 maart 2020.

b. Periode juli-augustus 2020

In juni werd de TCO opnieuw verlengd, nl. voor de maanden juli en augustus 2020.²² Omdat veel zelfstandigen sinds 4 mei 2020 opnieuw hun zelfstandige activiteit mochten uitoefenen, werd tegelijkertijd de beoogde doelgroep strikter afgebakend. De tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht werd van dan af voorbehouden aan zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit tijdelijk niet of slechts gedeeltelijk uitoefenden:

- als gevolg van de COVID-19-besluiten^{23 24} of,
- omdat zij voor de uitoefening van hun activiteit afhankelijk waren van de activiteiten bedoeld in het voorgaande punt. De zelfstandige moest in zijn aanvraag die band aantonen;
- omdat zij zich genoodzaakt zagen om hun zelfstandige activiteit gedurende ten minste 7 opeenvolgende kalenderdagen volledig te onderbreken als gevolg van COVID-19. In dat geval moest de zelfstandige voortaan een gemotiveerde aanvraag indienen, d.w.z. een aanvraag doen waaruit op basis van objectieve elementen bleek dat er sprake is van een gedwongen onderbreking naar aanleiding van COVID-19.²⁵ Hiermee werden onder andere de zelfstandigen beoogd die hun rentabiliteit tijdens de eerste maanden van de crisis zagen kelderen en waarvan verwacht werd dat zij hun activiteit in juli en/of augustus niet zouden kunnen hernemen op een manier die het mogelijk zou maken om een leefbaar inkomen te genereren.²⁶

c. Periode september-december 2020

In augustus werd de TCO voor een voorlopig laatste keer verlengd en dit tot 31 december 2020. Opnieuw werd het toepassingsgebied verengd waardoor de maatregel sinds 1 september 2020 nog uitsluitend bestemd is voor zelfstandigen die hun activiteit verplicht moeten onderbreken, dan wel voor de uitoefening ervan afhankelijk zijn van een activiteit waarvoor nog een verplichte sluiting geldt. Het gaat met andere woorden om activiteiten in de sectoren die nog gesloten moeten blijven na de vierde fase van de heropstart of om zelfstandigen wier activiteit hoofdzakelijk afhangt van dergelijke activiteit of sector. Dit betreft hoofdzakelijk nog de zelfstandigen actief in de evenementensector in ruime zin en degenen die hiervan afhankelijk zijn.

2.2. OVERBRUGGINGSRECHT TER ONDERSTEUNING VAN DE HEROPSTART**2.2.1. Beoogde situaties**

Sinds juni kunnen zelfstandigen die hun activiteit heropstarten na deze tijdelijk te hebben onderbroken als gevolg van het verbod op of de beperking van hun activiteit in het kader van COVID-19, een beroep doen op inkomenssteun via het

(22) Koninklijk besluit nr. 41 van 26 juni 2020 tot wijziging van de wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

(23) Het ministerieel besluit van 23 maart 2020 en elk ander later ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

(24) Het ging dus over de sectoren die nog gesloten bleven na de derde fase van de heropstart (verslag aan de Koning bij het KB van 26 juni 2020).

(25) Tot dan toe werd aan de zelfstandige geen motivering van de aanvraag verlangd aan de hand van objectieve elementen.

(26) Verslag aan de Koning bij het KB van 26 juni 2020.

overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart. De onderliggende idee bij de introductie van de maatregel was dat het bij een heropstart van de activiteit lang niet zeker was dat de zelfstandige een rendement zou halen dat vergelijkbaar was met dat van voor de crisis. De tijdelijke ondersteuning bij de heropstart moest de zelfstandige aanmoedigen tot de herneming van zijn activiteit²⁷ door hem tijdelijk inkomenszekerheid te geven.

Aanvankelijk was de maatregel bedoeld voor de periode juni-augustus. Begin augustus werd beslist tot de verlenging ervan tot 31 oktober 2020 en dit onder dezelfde voorwaarden en modaliteiten.²⁸ Bij de verlenging werd expliciet de mogelijkheid gelaten om de maatregel ook na 31 oktober 2020 nog te continueren, al dan niet in aangepaste vorm en rekening houdend met de resultaten van een evaluatie van het systeem door het ABC.^{29 30}

2.2.2. Voorwaarden

Voor de zelfstandigen die gebruik willen maken van deze maatregel, gelden de volgende vier cumulatieve voorwaarden:

- de activiteit van de zelfstandige was op 3 mei nog beperkt of verboden door het ministerieel besluit van 23 maart 2020 in de versie zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 17 april 2020³¹;
- de activiteit van de zelfstandige mag opnieuw uitgeoefend worden, zonder andere beperkingen dan de regels inzake sociale distancing³²;
- in het kwartaal voorafgaand aan de maand waarop de aanvraag betrekking heeft, is er minstens 10% omzetverlies of vermindering van bestellingen in vergelijking met hetzelfde kwartaal 2019;
- de zelfstandige mag voor de maand waarvoor de aanvraag geldt geen tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht genieten.

Met het geheel van deze voorwaarden wilde men de steun toespitsen op die sectoren die i) tot dan toe zwaar getroffen waren door de beperkende maatregelen, ii) als gevolg hiervan geconfronteerd werden met een belangrijk verlies aan koopkracht en iii) waarvoor verwacht werd dat de omstandigheden van een heropstart niet zouden toelaten om een inkomen te genereren van het niveau van voor de crisis. Het toekennen van een financiële ondersteuning zonder onderbrekingsvoorwaarde moest de betrokkenen de nodige incentive bieden om, ondanks het vooruitzicht op een

(27) En in veel gevallen dus ook het verlaten van de TCO.

(28) Koninklijk besluit van 22 augustus 2020 tot wijziging van wet van 23 maart 2020 tot wijziging van de wet van 22 december 2016 houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen en tot invoering van tijdelijke maatregelen in het kader van COVID-19 ten gunste van zelfstandigen.

(29) Die op dat moment van de verlenging nog in uitvoering was.

(30) Verslag aan de koning bij het KB van 22 augustus 2020.

(31) Artikel 1, §§ 1, 5 en 6, van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, in de versie zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 17 april 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

(32) Het ging daarbij o.m. om de horeca, de non-food detailhandel (met uitzondering van doe-het-zelf-zaken, tuincentra en dagbladwinkels), de markten, de kappers en schoonheidsspecialisten.

verminderde omzet, te opteren voor de herneming van de activiteit eerder dan voor een tijdelijke sluiting in combinatie met een vervangingsuitkering.

2.2.3. Aard van de ondersteuning en beoogde bijdragecategorieën

Het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart is bestemd voor:

- zelfstandigen in hoofdberoep, helpers, meewerkende echtgenoten in het maxistatuut;
- zelfstandigen in bijberoep, student-zelfstandigen en zelfstandigen na de pensioenleeftijd zonder pensioen of enkel met het onvoorwaardelijk pensioen voor zover die wettelijke voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die minstens gelijk zijn aan de minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep. Anders dan bij de TCO komen deze bijdragecategorieën dus niet in aanmerking (voor een halve uitkering) als zij minder dan de minimumbijdrage in hoofdberoep verschuldigd zijn.

Net als bij het klassieke overbruggingsrecht en de TCO bedraagt het volledige maandbedrag van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart:

- 1.291,69 EUR voor de zelfstandige met gezinslast;
- 1.614,10 EUR voor de zelfstandige zonder gezinslast.

Net als bij de TCO kan het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart worden toegekend wanneer de zelfstandige reeds van het maximale aantal maandelijks uitkeringen in het klassieke overbruggingsrecht heeft genoten. Omgekeerd worden de periodes toegekend onder het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart niet in aanmerking genomen voor het maximale aantal toekomstige toekenningen in het klassieke overbruggingsrecht.

Evenzo als bij de TCO kan het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart niet worden toegekend voor het onderbreken van een zelfstandige bezigheid die kaderde in de regeling van toegelaten activiteit voor gerechtigden op een primaire arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkering.

3. GEBRUIK TIJDELIJKE UITBREIDING OVERBRUGGINGSRECHT³³

De betalingsgegevens van de socialeverzekeringsfondsen hebben de voorbije maanden toegelaten om de evolutie van het aantal aanvragen tot tussenkomst in het kader van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht nauwgezet op te volgen. Op basis van deze gegevens is het dus mogelijk om een zicht te krijgen op het gebruik van het

(33) Dit deel van het rapport is gebaseerd op een databestand dat ter beschikking werd gesteld door de Dienst Informatiebeheer (GIB) van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) en dat werd opgemaakt op basis van de gegevens die in de applicatie Sequoia (voordien Microfocus) ingevoerd werden door de socialeverzekeringsfondsen. Het dient opgemerkt dat deze gegevens steeds de situatie weergeven zoals die op het moment van extractie door de fondsen reeds is geregistreerd. Het is mogelijk dat een nieuwe extractie van gegevens op een later tijdstip nog voor een lichte wijziging van de resultaten zorgt. De uitbetalingsgegevens kunnen immers nog geruime tijd onderhevig zijn aan wijzigingen bv. als gevolg van aanvragen met retroactief karakter, het bijkomende onderzoek dat in bepaalde dossiers nodig is, etc. De gegevens die de basis vormden voor deze analyse, zijn de gegevens waarover de dienst GIB beschikte op 29 augustus 2020.

systeem en op het profiel van de zelfstandigen die er de afgelopen periode gebruik van maakten.

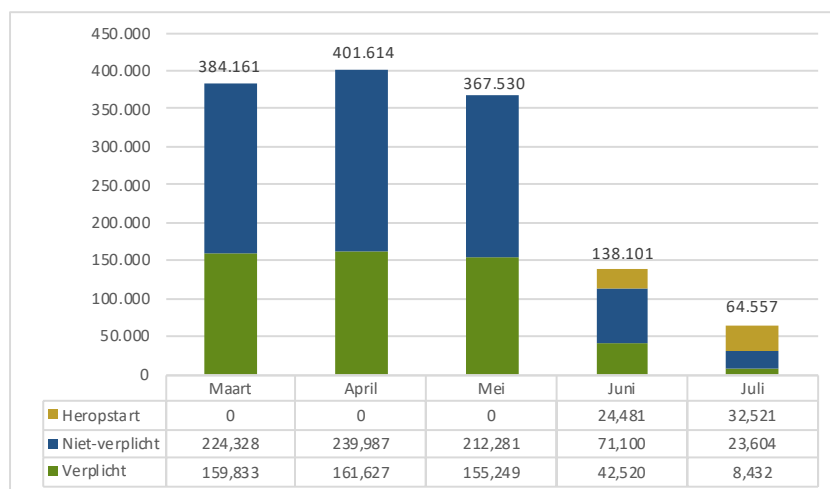
3.1. UITBETALINGEN UITKERINGEN TIJDELIJKE UITBREIDING OVERBRUGGINGSRECHT

In de periode maart-juli 2020 werd 1.355.963 keer inkomenssteun toegekend in het kader van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht.

Het aantal toekenningen lag vooral hoog tijdens de eerste fase van de crisis (periode maart-mei), met een piek van 401.614 uitbetalingen in de maand april. In de maanden maart en mei lagen de aantallen iets lager maar ook toen werd aan meer dan 360.000 zelfstandigen een uitkering 'tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht' uitbetaald. In deze eerste periode van de crisis gebeurde de toekenning van de tijdelijke inkomenssteun in ongeveer 40% van de gevallen aan zelfstandigen wier activiteit onder het toepassingsgebied van het MB inzake de verplichte tijdelijke sluitingen viel.

Sinds de geleidelijke heropstart van de economie is het aantal toekenningen van inkomenssteun in het kader van de tijdelijke uitbreiding overbruggingsrecht sterk teruggelopen. In de maanden juni en juli was er nog slechts sprake van respectievelijk 138.101 en 64.557³⁴ uitbetalingen. Deze terugval is bovendien gepaard gegaan met een verschuiving in de aard van de toegekende uitkeringen. Het aandeel toekenningen op basis van een tijdelijke onderbreking is fors afgenomen (het meest uitgesproken bij de verplichte sluitingen) ten voordele van de toekenningen ter ondersteuning van de heropstart (aandeel van 50% in juli). De crisissteun via de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht vervult op die manier in toenemende mate een inkomensondersteunende in plaats van een louter inkomensvervangende functie.

(34) Wat overeenstemt met respectievelijk 12% en 5% van de aangesloten zelfstandigen.

GRAFIEK 1: AANTAL UITBETAALDE UITKERINGEN TIJDELIJKE CRISISMAATREGELOVERBRUGGINGSRECHT, MAART-JULI 2020³⁵

Bron: Dienst Informatiebeheer (GIB), Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ).

3.2. PROFIEL VAN DE BEGUNSTIGDEN VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGELOVERBRUGGINGSRECHT (TCO)

In de periode maart-juli 2020 ontvingen 415.985 zelfstandigen gedurende 1 of meerdere maanden inkomenssteun via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht. Dit stemt overeen met 36% van de totale populatie aangesloten zelfstandigen.³⁶

Iets meer dan de helft van deze zelfstandigen (53,6%) ontving die steun gedurende een tijdspanne van 3 maanden. Ongeveer 12% van de begunstigten werd in de periode maart tot juli 2020 ononderbroken – d.w.z. gedurende 5 maanden – ondersteund via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht.

(35) Zie ook tabel 26 in bijlage.

(36) Situatie op 31 december 2019. Zie ook tabel 25 (verdeling populatie) in bijlage.

TABEL 1: AANTAL BEGUNSTIGEN VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT NAAR UITKERINGSDUUR, PERIODE MAART - JULI 2020 (SITUATIE OP 29.08.2020)

	Aantal	%
1 maand	12.772	3,1%
2 maanden	49.402	11,9%
3 maanden	223.070	53,6%
4 maanden	78.528	18,9%
5 maanden	52.213	12,5%
Totaal	415.985	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

Tabel 2 toont de profielkenmerken van de zelfstandigen die de voorbije maanden steun ontvingen in het kader van de tijdelijke uitbreiding. Daaruit blijkt dat bijna 60% van de begunstigten in het Vlaams Gewest woont en 2/3de van het mannelijke geslacht is. Het overgrote deel van de ontvangers is actief als zelfstandige in hoofdberoep (95,4%³⁷), wat meteen een verklaring biedt voor het grote aandeel zelfstandigen dat een volledige uitkering ontving.

Verder zijn de begunstigten voornamelijk actief in sectoren van de handel (31,9%)³⁸ of de industrie (26,1%)³⁹, of oefenen ze een vrij beroep uit (27,9%)⁴⁰.

Zie tabel 26 in bijlage voor een verdeling van de volledige populatie zelfstandigen naar achtergrondkenmerken.

Een uitsplitsing van de begunstigten naar uitkeringstype⁴¹ leert dat deze profielkenmerken ietwat kunnen verschillen naargelang van de toekenningsgrond (Tabel 3). Zo blijkt het profiel van de begunstigten van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart vrouwelijker en gaat het vaker dan bij de andere uitkeringstypes om zelfstandigen uit het Waalse Gewest. Ook is er tussen de verschillende uitkeringstypes een variatie in de vertegenwoordiging van de verschillende sectoren.

(37) In de groep zelfstandigen die gedurende 5 maanden een uitkering in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht ontvingen is, is het aandeel hoofdberoepers zelfs 98% (zie Tabel 6).

(38) Omvat o.m. ook de horeca, de evenementensector, de voor- en marktkramers.

(39) Omvat o.m. ook de bouw.

(40) Omvat o.m. ook de kunstensector.

(41) Verplichte sluiting, niet-verplichte sluiting, heropstart.

TABEL 2: AANTAL BEGUNSTIGEN VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT NAAR ACHTERGRONDKENMERKEN, PERIODE MAART-JULI 2020 (SITUATIE OP 29.08.2020)

	Aantal	%
Mannen	274.228	65,9%
Vrouwen	141.757	34,1%
Vlaams Gewest	239.855	57,7%
Waals Gewest	116.238	27,9%
Brussels Hoofdst. Gewest	52.027	12,5%
Buitenland/onvolledig adres	7.865	1,9%
Hoofdberoep	397.127	95,5%
Bijberoep	10.436	2,5%
Actief na pensioen	8.422	2,0%
Volledig	405.550	97,5%
Gedeeltelijk	9.539	2,3%
Wisselende cat.	896	0,2%
Landbouw	17.095	4,1%
Visserij	125	0,03%
Industrie	108.570	26,1%
Handel	132.609	31,9%
Vrije beroepen	116.363	28,0%
Diensten	37.925	9,1%
Allerlei	3.299	0,8%
Totaal	415.985	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 3: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEEL OVERBRUGGINGSRECHT NAAR TYPE TCO, SITUATIE OP 29.08.2020

	Mei				Juni				Juli			
	Niet-verplicht		Verplicht		Niet-verplicht		Verplicht		Niet-verplicht		Verplicht	
Mannen	147.040	69,3%	94.874	61,1%	49.574	69,7%	27.219	64,01%	16.565	70,2%	5.676	67,3%
Vrouwen	65.241	30,7%	60.375	38,9%	21.526	30,3%	15.301	35,99%	7.039	29,8%	2.756	32,7%
Diensten	11.055	5,2%	23.832	15,4%	4.015	5,65%	2.683	6,31%	1.320	5,6%	790	9,4%
Allerlei	1.839	0,9%	1.095	0,7%	694	0,98%	335	0,79%	266	1,1%	68	0,8%
Handel	41.009	19,3%	80.839	52,1%	1.6922	23,80%	25.447	59,85%	6.317	26,8%	3.870	45,9%
Landbouw	11.099	5,2%	3.861	2,5%	2.996	4,21%	1.156	2,72%	882	3,7%	234	2,8%
Industrie	67.090	31,6%	27.437	17,7%	22.483	31,62%	6.703	15,76%	6.811	28,9%	1.465	17,4%
Visserij	72	0,0%	38	0,0%	22	0,03%	13	0,03%	6	0,0%	2	0,0%
Vrije beroepen	80.117	37,7%	18.147	11,7%	23.968	33,71%	6.183	14,54%	8.002	33,9%	2.003	23,8%
Vlaanderen	111.869	52,7%	97.888	63,1%	36.375	51,16%	24.940	58,65%	12.451	52,7%	4.880	57,9%
Wallonië	66.232	31,2%	37.640	24,2%	18.393	25,87%	10.072	23,7%	5.929	25,1%	2.132	25,3%
Brussel	30.170	14,2%	16.705	10,8%	14.511	20,41%	6.424	15,1%	4.788	20,3%	1.329	15,8%
Buitenland ⁴²	4.010	1,9%	3.016	1,9%	1.821	2,56%	1.084	2,56%	435	1,9%	91	1,0%
Volledig	207.723	97,9%	152.093	98,0%	69.724	98,06%	41.664	97,9%	23.248	98,5%	8.303	98,5%
Gedeeltelijk	4.558	2,1%	3.156	2,0%	1.376	1,94%	856	2,01%	356	1,5%	129	1,5%
Totaal	212.281		155.249		71.100	100%	42.520	100%	23.604	100%	8.432	100%

(42) Inclusief onvolledig adres.

3.3. GEBRUIK

Het gebruik van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht kent variatie naar bepaalde achtergrondkenmerken van de zelfstandigen.

3.3.1. Regionale verschillen

Globaal genomen ontving 36% van de aangesloten zelfstandigen in de periode maart-juli 2020 gedurende één of meerdere maanden een uitkering TCO. Er zijn echter regionale verschillen. Zo lag het aandeel begunstigden de voorbije maanden beduidend hoger in Brussel (45,4%) dan in de andere twee gewesten.

TABEL 4: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER GEWEST DAT EEN UITKERING TCO ONTVING

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Gewest	Totaal ⁴³
OR	239.855	116.238	52.027	408.120
Totale populatie ⁴⁴	703.409	313.516	114.482	1.131.407
% aandeel	34,1%	37,1%	45,4%	36,1%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

Zelfstandigen uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijken de voorbije maanden niet alleen vaker gebruik te hebben gemaakt van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht, het aandeel dat voor een langere periode een uitkering heeft ontvangen, is in deze groep ook groter. Iets meer dan 40% van de begunstigden uit Brussel ontving gedurende 4 of 5 maanden inkomenssteun in het kader van de tijdelijke crisismaatregel, tegenover 29% van de begunstigden uit het Vlaamse Gewest en 31% van de Waalse begunstigden.

(43) Dit cijfer maakt abstractie van het aantal zelfstandigen voor wie het gewest niet gekend was of die in het buitenland verbleven. Dit is het geval voor 5.321 begunstigden TCO (1,3%) en voor 13.202 van de aangesloten zelfstandigen (1,19%) – zie ook tabellen 2 en bijlage.

(44) Cijfers op 31 december 2019.

TABEL 5: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER GEWEST, NAAR UITKERINGSDUUR

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		Totaal ⁴⁵	
1 maand	7.548	3,15%	3.182	2,74%	1.713	3,29%	12.443	3,05%
2 maanden	30.275	12,62%	13.247	11,40%	5.190	9,98%	48.712	11,94%
3 maanden	132.209	55,12%	63.428	54,57%	23.533	45,23%	219.170	53,70%
4 maanden	41.511	17,31%	20.957	18,03%	13.810	26,54%	76.278	18,69%
5 maanden	28.312	11,80%	15.424	13,27%	7.781	14,96%	51.517	12,62%
Totaal⁴⁶	239.855	100%	116.238	100%	52.027	100%	408.120	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

Er zijn verder ook regionale verschillen in de situatie waarvoor gebruik wordt gemaakt van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht. In mei ontving globaal genomen bijna 60% van de begunstigten de uitkering TCO voor een tijdelijke onderbreking van de activiteit die niet wettelijk verplicht was door het MB. Het aandeel niet-verplichte sluitingen lag echter aanzienlijke lager bij de Vlaamse (56%) dan bij de Waalse en Brusselse zelfstandigen (ca. 64%).

TABEL 6: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER GEWEST, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, MEI

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		Totaal ⁴⁷	
Verplicht	97.888	46,7%	37.640	36,2%	37.640	35,6%	152.233	42,2%
Niet-verplicht	111.869	53,3%	66.232	63,8%	66.232	64,4%	208.271	57,8%
Totaal	209.757	100%	103.872	100%	46.875	100%	360.504	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

De verschuiving naar het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart die zich sinds juni voordoet, heeft zich voltrokken in alle gewesten maar de vergelijking tussen de regio's (cf. 2.1.) leert weliswaar dat:

- de verschuiving veruit het meest uitgesproken was bij de begunstigten uit het Waalse Gewest. In juli maakte het aantal toekenningen van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart in deze groep 60% uit van alle uitbetalingen crisisoverbruggingsrecht. Bij de Vlaamse en de Brusselse begunstigten bedroeg dit aandeel respectievelijk 49% en 35%;

(45) Dit cijfer maakt abstractie van het aantal zelfstandigen voor wie het gewest niet gekend was of die in het buitenland verbleven.

(46) Dit cijfer maakt abstractie van de begunstigten voor wie het bestand voor geen enkele maand uitkeringsgegevens bevat.

(47) Dit cijfer maakt abstractie van het aantal zelfstandigen voor wie het gewest niet gekend was of die in het buitenland verbleven.

- het gebruik van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht voor onderbrekingen die niet verplicht zijn door het MB, relatief hoog is gebleven bij de Brusselse begunstigden. In juli ontving ongeveer de helft van de betrokkenen inkomenssteun voor een tijdelijke onderbreking waartoe geen wettelijke verplichting (meer) geldt.

TABEL 7: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER GEWEST, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, JUNI

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		Totaal ⁴⁸	
Verplicht	24.940	33,32%	10.072	27,36%	6.424	27,58%	41.436	30,70%
Niet-verplicht	36.375	48,60%	18.393	49,96%	14.511	62,30%	69.279	51,33%
Relance	13.537	18,09%	8.351	22,68%	2.358	10,12%	24.246	17,79%
Totaal	74.852	100%	36.816	100%	23.293	100%	134.961	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 8: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER GEWEST, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, JULI

	Vlaams Gewest		Waals Gewest		Brussels Gewest		Totaal	
Verplicht	4.880	14,4%	2.132	10,5%	1.329	14,2%	8.341	13,1%
Niet-verplicht	12.451	36,6%	5.929	29,2%	4.788	51,0%	23.168	36,4%
Relance	16.647	49,0%	12.270	60,3%	3.265	34,8%	32.182	50,5%
Totaal	33.978	100%	20.331	100%	9.382	100%	66.691	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

3.3.2. Aard van de activiteit

Naast regionale variatie in het gebruik van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht, zijn er ook verschillen naargelang van de aard van de door de zelfstandigen uitgeoefende activiteit. In de periode maart-juli 2020 deed iets meer dan de helft van de zelfstandigen in hoofdberoep (53,1%) beroep op de maatregel. Het gebruik door zelfstandigen in bijberoep of zelfstandigen die nog actief zijn na hun pensioen, bleef de voorbije maanden daarentegen eerder beperkt.

Bovendien deden zelfstandigen in hoofdberoep ook vaker voor een langere periode een beroep op de tijdelijke crisismaatregel. Ca. 85% van hen ontving gedurende 3 of meer

(48) Dit totaal maakt abstractie van de zelfstandigen die in het buitenland wonen of voor wie de verblijfplaats onbekend is.

maanden een uitkering, tegenover 80% van de zelfstandigen in bijberoep en 70% van diegenen actief na pensioen. Omgekeerd is het gebruik van de maatregel gedurende slechts 1 of 2 maanden groter bij de begunstigden uit deze laatste 2 categorieën.

TABEL 9: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER CATEGORIE VAN BEZIGHEID⁴⁹ DAT EEN UITKERING TCO ONTVING

	Hoofdberoep	Bijberoep ⁵⁰	Actief na pensioen	Totaal
OR	397.127	10.436	8.422	415.984
Totale populatie ⁵¹	747.589	281.210	116.216	1.145.015
% aandeel	53,1%	3,7%	7,2%	36,3%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 10: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER CATEGORIE VAN BEZIGHEID⁵² DAT EEN UITKERING TCO ONTVING, NAAR UITKERINGSDUUR

	Hoofdberoep		Bijberoep		Actief na pensioen		Totaal	
1 maand	11.501	2,90%	666	6,38%	605	7,18%	12.772	3,07%
2 maanden	46.065	11,60%	1.435	13,75%	1.902	22,58%	49.402	11,88%
3 maanden	212.935	53,62%	5.719	54,80%	4.416	52,43%	223.070	53,62%
4 maanden	75.319	18,97%	1.937	18,56%	1.272	15,10%	78.528	18,88%
5 maanden	51.307	12,92%	679	6,51%	227	2,70%	52.213	12,55%
Totaal	397.127	100%	10.436	100%	8.422	100%	415.984	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

In mei ontvingen zelfstandigen in bijberoep vaker dan de andere categorieën een uitkering TCO voor een onderbreking waartoe geen wettelijke verplichting was op basis van het MB.

(49) Cijfers abstractie makend van de gevallen i) die in de loop van de periode van categorie zijn veranderd (1.709) of ii) waarvoor voor 1 of meerdere maanden geen gegevens bekend zijn (466). De cijfers hebben dus betrekking op de zelfstandigen die zich gedurende de volledige uitkeringsperiode in hetzelfde categorie van bezigheid bevonden.

(50) Er dient te worden opgemerkt dat enkel de bijberoepers die voldoende bijdragen in aanmerking komen voor de maatregel. Dit is een beperktere groep dan de 281.210 zelfstandigen aangesloten in bijberoep.

(51) Cijfers op 31 december 2019.

(52) Cijfers abstractie makend van de gevallen i) die in de loop van de periode van categorie zijn veranderd (1.709) of ii) waarvoor voor 1 of meerdere maanden geen gegevens bekend zijn (466). De cijfers hebben dus betrekking op de zelfstandigen die zich gedurende de volledige uitkeringsperiode in hetzelfde categorie van bezigheid bevonden.

TABEL 11: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER CATEGORIE VAN BEZIGHEID DAT EEN UITKERING TCO ONTVING, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, MEI

	Hoofdberoep		Bijberoep		Actief na pensioen		Totaal	
Verplicht	149.673	42,4%	2.986	33,8%	2.590	43,4%	155.249	40,5%
Niet-verplicht	203.045	57,6%	5.857	66,2%	3.379	56,6%	212.281	59,5%
Totaal	252.718	100%	8.843	100%	5.969	100%	367.530	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

De verschuiving sinds juni naar het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart is het meest zichtbaar bij de hoofdberoepers. In juli ontving de helft van de begunstigten in deze categorie een uitkering ter ondersteuning van de heropstart. Bij de zelfstandigen in bijberoep of actief na pensioenleeftijd is dit aandeel veel beperkter. Dit wordt mogelijk verklaard door het feit dat het overbruggingsrecht voor de ondersteuning van de heropstart voorbehouden is aan zelfstandigen die bijdragen verschuldigd zijn zoals een hoofdberoeper. Bovendien bleef een meerderheid van de begunstigten uit deze categorieën een beroep doen op de tijdelijke crisismaatregel voor een onderbreking die niet verplicht was op basis van het MB.

TABEL 12: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER CATEGORIE VAN BEZIGHEID DAT EEN UITKERING TCO ONTVANGT, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, JUNI

	Hoofdberoep		Bijberoep		Actief na pensioen		Totaal	
Verplicht	40.984	30,71%	848	30,26%	688	37,64%	42.520	30,79%
Niet-verplicht	68.210	51,10%	1.804	64,38%	1.086	59,41%	71.100	51,48%
Relance	24.277	18,19%	150	5,35%	54	2,95%	34.481	17,73%
Totaal	133.471	100%	2.802	100%	1.828	100%	138.101	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 13: AANTAL ZELFSTANDIGEN PER CATEGORIE VAN BEZIGHEID DAT EEN UITKERING TCO ONTVING, NAAR AARD VAN DE ONDERBREKING, JULI (VAN DIEGENE DIE IN JULI UITKERING ONTVANGEN)

	Hoofdberoep		Bijberoep		Actief na pensioen		Totaal	
Verplicht	8.203	12,95%	164	18,3%	65	21,1%	8.432	13,06%
Niet-verplicht	22.900	36,1%	496	55,3%	208	67,5%	23.604	36,6%
Relance	32.249	50,9%	237	26,4%	38	11,4%	32.521	50,4%
Totaal	63.352	100%	897	100%	308	100%	64.557	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

3.3.3. Sectoriële verschillen

Het gebruik van de TCO was in de periode maart-juli het grootst in de sectoren van de diensten (45%)⁵³, de industrie (41%)⁵⁴ en de handel (40,2%)⁵⁵.

In de sectoren van de diensten en de handel gebeurde de toekenning voor de maand mei het vaakst naar aanleiding van een verplichte tijdelijke onderbreking (in respectievelijk 68% en 66% van de gevallen). Vrije beroepers ontvingen het vaakst een uitkering TCO voor een onderbreking die niet verplicht was (81,5%).

Cijfers voor de maanden juni en juli geven aan dat begunstigen uit de handel en de dienstensector in deze periode meer dan diegenen uit de andere sectoren een beroep doen op het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart. In juli ging het om meer dan 2/3de van deze begunstigen, tegenover bijvoorbeeld 28% van de begunstigen uit de industrie en 21% van de begunstigen die een vrij beroep uitoefenen.

Begunstigen met een activiteit in de handel doen vaker gedurende een langere periode een beroep op inkomenssteun via de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht. 41% van deze zelfstandigen ontving gedurende 4 of 5 maanden een uitkering, tegenover 25% tot 30% van de begunstigen uit de andere sectoren. Met 20% is het aandeel van de zelfstandigen dat slechts gedurende 1 of 2 maanden gebruikmaakten van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht het omvangrijkst bij de vrije beroepers.

(53) Omvat o.m. de sector van de schoonheidsverzorging (kappers, manicure, pedicure, sauna, enz.)

(54) Omvat o.m. ook de bouw.

(55) Omvat o.m. ook de horeca, de evenementensector, de foor- en marktkramers.

TABEL 14: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER SECTOR

	Landbouw	Visserij	Industrie	Handel	Vrije beroepen	Diensten	Allerlei	Totaal ⁵⁶
OR	17.095	125	108.570	132.609	116.363	37.924	3.299	415985
Totale populatie ⁵⁷	98.404	553	264.190	329.866	359.458	83.818	8.726	1.145.015
% aandeel	17,4%	22,6%	41,09%	40,2%	32,37%	45,24%	37,8%	35,8%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 15: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER SECTOR, NAAR AARD VAN DE SLUITING, MEI

	Landbouw		Visserij		Industrie		Handel		Vrije beroepen		Diensten		Allerlei	
Verplicht	3.861	25,8%	38	34,6%	27.437	29,0%	80839	66,3%	18.147	18,5%	23.832	68,3%	1.095	37,3%
Niet-verplicht	11.099	74,2%	72	65,4%	67.090	71,0%	41.009	33,7%	80.117	81,5%	11.055	31,7%	1.839	62,7%
Totaal	14.960	100%	110	100%	94.527	100%	121.848	100%	98.264	100%	34.887	100%	2.934	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

(56) Abstractie makend van de gevallen waarvoor de sector niet gekend is (10.338).

(57) Gijfers op 31 december 2019.

TABEL 16: AANTAL BEGUNSTIGDGEN VAN EEN UITKERING TCO PER SECTOR, NAAR AARD VAN DE SLUITING, JUNI

	Landbouw	Visserij	Industrie	Handel	Vrije beroepen	Diensten	Allerlei	Totaal
Verplicht	1.156 24,2%	13 32,5%	6.703 21,2%	25.447 44,4%	6.183 19,2%	2.683 24,5%	335 27,9%	42.520 30,8%
Niet-verplicht	2.996 62,5%	22 55,0%	22.483 71,1%	19.922 29,5%	23.968 74,6%	4.015 36,6%	694 57,9%	71.100 51,5%
Relance	639 13,3%	5 12,5%	2.422 7,7%	14.998 26,1%	1.987 6,2%	4.260 38,9%	170 14,2%	24.481 17,7%
Totaal	4.791 100%	40 100%	31.608 100%	57.367 100%	32.138 100%	10.958 100%	1.119 100%	138.101 100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 17: AANTAL BEGUNSTIGDGEN VAN EEN UITKERING TCO PER SECTOR, NAAR AARD VAN DE SLUITING, JULI

	Landbouw	Visserij	Industrie	Handel	Vrije beroepen	Diensten	Allerlei	Totaal
Verplicht	234 12,1%	2 13,4%	1.465 12,7%	3.870 12,6%	2.003 15,7%	790 12,1%	68 12,1%	8.432 13,1%
Niet-verplicht	882 45,6%	6 46,1%	6.811 59,0%	6.317 20,6%	8.002 62,8%	1.320 18,7%	166 47,4%	23.604 36,6%
Relance	818 42,3%	5 38,5%	3.260 28,3%	20.510 66,8%	2.737 21,5%	4.964 70,2%	227 40,4%	32.521 50,4%
Totaal	1.934 100%	13 100%	11.536 100%	30.697 100%	12.742 100%	7.074 100%	561 100%	64.557 100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

TABEL 18: AANTAL BEGUNSTIGDEN VAN EEN UITKERING TCO PER SECTOR, NAAR UITKERINGSDUUR

	Landbouw		Visserij		Industrie		Handel		Vrije beroepen		Diensten		Allerlei		Totaal	
1 maand	622	3,6%	7	5,6%	3.832	3,5%	2.928	2,2%	4.497	3,9%	792	2,1%	94	2,9%	12.772	3,07%
2 maanden	2.267	13,3%	12	9,6%	14.728	13,6%	9.616	7,2%	19.523	16,8%	2.861	7,5%	395	12,0%	49.402	11,9%
3 maanden	9.746	57,0%	66	52,8%	60.728	55,9%	64.061	48,3%	62.853	54,0%	23.934	63,1%	1.682	51,0%	223.070	53,6%
4 maanden	2.880	16,9%	32	25,6%	19.738	18,2%	31.038	23,4%	19.283	16,6%	4.892	12,9%	665	20,2%	78.528	18,9%
5 maanden	1.580	9,2%	8	6,4%	9.544	8,8%	24.966	18,8%	10.207	8,8%	5.445	14,4%	463	14,0%	52.213	12,5%
Totaal ⁵⁸	17.095	100%	125	100%	108.570	100%	132.609	100%	116.363	100%	37.924	100%	3.299	100%	415.985	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

(58) Abstractie makend van de gevallen waarvoor voor geen enkele maand een uitkeringsbedrag werd geregistreerd.

3.4. ONEIGENLIJK GEBRUIK

Omwille van het brede opzet en het laagdrempelige karakter van de crisissteun via het overbruggingsrecht, is van bij aanvang veel aandacht besteed aan de opsporing van mogelijk oneigenlijk gebruik. Voor de legitimiteit en de budgettaire beheersbaarheid van het systeem was het immers noodzakelijk om te waken over het rechtmatige gebruik van de regeling.

3.4.1. Opsporing en controle

De verschillende actoren binnen het sociaal statuut van de zelfstandige hebben relatief snel een aantal initiatieven genomen om potentiële gevallen van misbruik op te sporen. In een eerste fase ging het bijvoorbeeld om het signaleren van vermoedelijke fraudegevallen door de fondsen aan de dienst Eerlijke Concurrentie van het RSVZ (ECL), de samenwerking tussen de dienst ECL en het meldpunt sociale fraude of het opzetten van een datamatchingsysteem binnen het RSVZ om mogelijke gevallen van fraude op te sporen.

Om het opsporingswerk nog te verfijnen nam de dienst ECL van het RSVZ in een volgende fase ook nog een aantal meer gerichte initiatieven:

- de ontwikkeling van scenario's om potentiële frauduleuze gevallen op te sporen;
- analyse om na te gaan welke gegevens er gebruikt kunnen worden om potentiële frauduleuze gevallen op te sporen via artificiële intelligentie;
- samenwerking met de deelstaten.

3.4.2. Drempels

De opsporing van mogelijk misbruik werd echter bemoeilijkt door de aard van de coronacrisis. De omvang van de crisis en het acute karakter ervan maakte de uitvoeringsorganisatie, met inbegrip van de controle, bijzonder zwaar.

a. Groot aantal te verwerken dossiers

De socialeverzekeringsfondsen (controle in de eerste lijn) werden nooit eerder geconfronteerd met een piek aan te verwerken en te verifiëren aanvraagdossiers, zoals ze die in de voorbije maanden hebben gekend. Mede op vraag van minister Ducarme stelden zij bij de verwerking van de dossiers alles prioritair in het werk om een snelle uitbetaling van de uitkering in het kader van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht te kunnen realiseren. Enkel de dossiers die administratief niet in orde bleken of die op manifeste wijze misbruik deden vermoeden, werden voor de uitbetaling 'on hold' geplaatst en van zodra de situatie het toeliet verder geverifieerd.

Eenzelfde piek aan te verwerken en te verifiëren dossiers was er ook bij de cel ExperTIZ van DG BeSoc (FOD Sociale Zekerheid) en de dienst Externe Audit van het RSVZ (samen controle in de tweede lijn).⁵⁹

(59) De cel ExperTIZ staat in voor o.a. het beheer en de opvolging van het online platform PIRAMID waartoe alle actoren van het sociaal statuut toegang hebben (publicatie van Important Messages, Q&A, verspreiden van instructienota's en aanvraagformulieren aan de SVF, enz.) en het opvolgen en beantwoorden van vragen in individuele dossiers. De dienst Externe Audit is belast met de externe audit van de socialeverzekeringsfondsen.

Tot slot was er ook een acute stijging van de werklust bij de dienst ECL (controle in de derde lijn) door een plotse en substantiële stijging van het aantal dossiers dat voor verder onderzoek en post factum screening werd overgemaakt. Bij de verwerking van deze dossiers botste de dienst op problemen, zowel in de fase van de opsporing als in die van de controle.

b. Opsporing

Het grote aantal dossiers⁶⁰ verhinderde dat de dienst ECL elk dossier individueel kon controleren op mogelijk misbruik. Men zette daarom in op de doelgerichte opsporing van eventuele fraudedossiers. De voornaamste knelpunten situeren zich op het vlak van de (tijdige) beschikbaarheid van gegevens en de informatie-uitwisseling tussen de socialeverzekeringsfondsen en het RSVZ:

- de doelgerichte opsporing van mogelijk misbruik gebeurt onder meer via de kruising van gegevens uit verschillende databanken. Het is hiervoor van essentieel belang dat de gegevens betrouwbaar en snel beschikbaar zijn in het Algemeen Repertorium van de Zelfstandige Arbeiders (ARZA). In deze uitzonderlijke periode evolueren de gegevens van de fondsen voortdurend. Het is bijgevolg dus niet evident om over een databank te beschikken waarin de gegevens stabiel en voldoende betrouwbaar zijn voor de kruising;
- de aard van de situatie heeft tot gevolg dat de snelheid van de informatiedoorstroming en -uitwisseling niet beantwoordt aan de noden. Het gebeurt bijvoorbeeld dat sommige aanvragen voor een tweede maal worden overgemaakt, hoewel een beslissing van de directie ECL reeds aan het fonds werd bezorgd of dat laattijdige aansluitingen met vertraging gekend zijn bij de dienst ECL, waardoor de termijn voor het opleggen van administratieve geldboetes verstreken is.

c. Controle

Ook op het vlak van controle ervaarde de dienst ECL enkele specifieke problemen. De dienst moet de controles doorgaans post factum uitvoeren, wat de controlemiddelen beperkt.

Voor zover controles betrekking hebben op het naleven van de algemene voorwaarden voor de onderwerping aan het sociaal statuut – wat kan worden onderzocht op basis van gegevens die de zelfstandige bij de aanvraag aangaf – stellen er zich weinig controleproblemen.⁶¹ Voor elementen die niet af te leiden zijn uit het aanvraagdossier en specifiek verband houden met de tijdelijke crisismaatregel, ligt de situatie vaak moeilijker en ervaart de dienst de volgende knelpunten:

- controles ter plaatse: de aard van de coronacrisis maakt(e) het moeilijk om onderzoeken ter plaatse uit te voeren;
- de effectieve sluitingen zijn moeilijk te controleren;
- oorzakelijk verband tussen onderbreking of de omzetsdaling en COVID-19: het is zeer moeilijk om het oorzakelijke verband te verifiëren tussen de coronacrisis

(60) Het gaat voor de dienst ECL om een groot aantal te verwerken dossiers. In verhouding tot de totale populatie zelfstandigen die een aanvraag TCO doet, blijft dit beperkt.

(61) Dit is vooral zo bij de opsporing van niet-aangegeven arbeid, fictieve aansluitingen en de schijnstatuten. Bij detectie van dergelijke fraudevormingen gebeurt de afhandeling van de dossiers overigens op de klassieke wijze.

en de noodzaak tot onderbreking of een omzetzaling. De aanvragen voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht bevatten geen bewijsstukken maar zijn uitsluitend gebaseerd op verklaringen op eer.

3.4.3. Vormen van oneigenlijk gebruik

De klassieke vormen van oneigenlijk gebruik in het sociaal statuut stelt de dienst Eerlijke Concurrentie van het RSVZ ook vast bij de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht.⁶² Tabel 19 biedt een overzicht van de diverse fraudetypes.

TABEL 19: VORMEN VAN ONEIGENLIJK GEBRUIK VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT (TCO)

1. Niet-aangegeven arbeid: er is een activiteit zonder aansluiting als zelfstandige of zonder aansluiting voor de correcte tijdvakken.	6. Valse verklaringen, de valse gegevens ter ondersteuning van een aanvraag (bv. aanvragen op naam van een andere persoon)
2. Fictieve activiteit: er is een aansluiting maar geen uitoefening van een activiteit als zelfstandige. De aansluiting gebeurt met het oog op het genot van sociale voordelen, in dit geval de TCO	7. Detacheringen (zelfstandige die zijn onderwerping in het buitenland stopzet (A1-attest), om zich in België aan te sluiten en hier sociale voordelen te genieten (in dit geval de TCO)
3. Retroactieve aansluitingen: men sluit aan als zelfstandige voor een vroeger tijdvak in de hoop om op basis daarvan sociale rechten te laten gelden (in dit geval de TCO). Er is voor het betreffende tijdvak geen sprake geweest van een activiteit of er is een activiteit voor een andere periode.	8. Beroepsverbod (aanvraag TCO terwijl de persoon onderworpen is aan een beroepsverbod)
4. Schijnstatuten (schijnzelfstandige, -werknemer): de betrokkene wijzigt van statuut (bv. in de schoot van een vennootschap) om aanspraak te kunnen maken op sociale rechten (in dit geval de TCO)	9. Overgang van bijberoep naar hoofdberoep met de bedoeling om op basis daarvan aanspraak te kunnen maken op bepaalde sociale rechten (in dit geval de TCO)
5. Voortzetting van de activiteit tijdens een periode die werd opgegeven als onderbreking (bv. tijdens de 7 dagen onderbreking bij de TCO)	10. De beroepskaart: aansluiting als zelfstandige zonder voor de beoogde activiteit in het bezit te zijn van de vereiste beroepskaart. Op basis van de aansluiting wordt vervolgens een sociaal voordeel (in dit geval de TCO) aangevraagd.

Bron: dienst ECL, RSVZ.

3.4.4. Cijfers

Het RSVZ heeft sinds het begin van de coronacrisis 1.341 onderzoeken geopend met een vermoeden van fraude gelinkt aan de coronamaatregelen.

(62) Ze zijn dus niet zozeer eigen aan de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht.

TABEL 20: AANTAL OPGESTARTE ONDERZOEKEN, SITUATIE OP 31 AUGUSTUS 2020

Maand	Aantal
Maart	4
April	244
Mei	211
Juni	564
Juli	282
Augustus	36
Totaal	1.341

Bron: Dienst ECL, RSVZ.

TABEL 21: OPGESTARTE ONDERZOEKEN NAAR BRON, SITUATIE OP 31 AUGUSTUS 2020

Bron	Aantal
Meldpunt	2.123
RSVZ	356
Andere instellingen	39
SVF	318
Datamining	405
Totaal	1.341

Bron: Dienst ECL, RSVZ.

Van de 1.341 opgestarte onderzoeken heeft het RSVZ er ondertussen 801 afgesloten, waarvan:

- 625 met een negatief gevolg (bijvoorbeeld omdat er geen fraude is vastgesteld) of die geen bevoegdheid zijn van de dienst ECL (opzegging van tijdelijke werkloosheid. De directeur van de onderneming heeft de tijdelijke maatregel niet aangevraagd);
- 176 met een positief gevolg.

TABEL 22: TYPE FRAUDE, SITUATIE OP 31 AUGUSTUS 2020⁶³

	Aantal geopende dossiers	Aantal positieve resultaten
Aanvraag overbruggingsrecht met valse verklaringen/gegevens	47	10
Verderzetting van activiteit	372	15
Fictieve activiteit	112	16
Niet-aangegeven arbeid	61	26
Retroactieve aansluiting	101	50
Schijnstatuut	23	20
Andere*	202	39
(Nog) Niet gekend**	420	
Totaal	1.341	176

Bron: Dienst ECL, RSVZ.

Nota: voor de lopende onderzoeken kan het type fraude nog wijzigen tijdens de behandeling van het onderzoek.

* Bijvoorbeeld: de betrokkene heeft per vergissing zijn activiteit stopgezet (i.p.v. onderbreking) omdat hij verkeerdelijk had begrepen dat dit een voorwaarde was om het overbruggingsrecht te krijgen.

** Het type fraude kan nog gekend worden tijdens de behandeling van het onderzoek.

4. BUDGETTAIRE IMPACT

De budgettaire impact van de crisismaatregelen wordt sedert april 2020 nauwgezet opgevolgd door het ABC. Op basis van een laatste inschatting van de uitgaven⁶⁴ voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht wordt de totale kostprijs van de maatregelen voor de periode maart-augustus 2020 geraamd op ca. 2,1 miljard EUR.

(63) Het dient opgemerkt dat deze gegevens steeds de situatie weergeven zoals die op het moment van extractie. De gegevens hebben echter een evolutief karakter en het is dus mogelijk dat een nieuwe extractie van gegevens op een later tijdstip nog voor een wijziging van de resultaten zorgt. De gegevens die de basis vormden voor deze tabel, geven de toestand weer op 31 augustus 2020.

(64) Dit is op datum van 14 september 2020.

TABEL 23: BUDGETTAIRE IMPACT VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT, PERIODE MAART-AUGUSTUS 2020, INSCHATTING OP 14 SEPTEMBER 2020

	Bedrag in EUR
TCO (maart-augustus 2020)	1.984.477.590
Overbruggingsrecht 'relance' (juni-augustus 2020)	144.486.118
Totaal	2.128.963.708

Bron: Dienst Financiën, RSVZ.

De budgettaire impact voor de maanden september-december 2020 wordt geraamd op 346,7 miljoen, d.w.z. voor de toepassing van:

- de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht tot 31 december 2020;
- het overbruggingsrecht voor de ondersteuning van de heropstart tot 31 oktober 2020.

TABEL 24: BUDGETTAIRE IMPACT VAN DE VOORGESTELDE MAATREGELEN, SEPTEMBER-DECEMBER 2020, IN MIJJOENEN EUR

	Bedrag in EUR
September	98.354.546
Oktober	98.354.546
November	75.000.000
December	75.000.000
Totaal	346.709.092

Bron: Dienst Financiën, RSVZ.

De geraamde kost van de tijdelijke crisismaatregelen overbruggingsrecht voor 2020, zou hiermee op bijna 2,5 miljard EUR komen.

De uitgaven in het kader van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht betekenen een enorme budgettaire impact voor het Globaal Financieel Beheer van de Zelfstandigen. Dit effect komt bovendien boven op de i) uitgaven voor de ouderschapsuitkering en ii) de aanzienlijke minderontvangsten waarmee het stelsel geconfronteerd wordt als gevolg van de inkomensdalingen bij zelfstandigen en hun gebruik van de (versoepelde) betalingsfaciliteiten.

TABEL 25: VOORLOPIGE FINANCIËLE REALISATIES VAN ENKELE ANDERE MAATREGELEN IN HET ZELFSTANDIGENSTELSEL, SITUATIE OP 24 SEPTEMBER 2020

	Aantal aanvragen	Bedrag in EUR
Uitstel van bijdragebetaling	215.806	269.295.524
Vrijstelling van bijdragebetaling	49.133	98.205.175
Ouderschapsuitkering	32.033	11.311.554
Totaal		346.709.092

Bron: Dienst Financiën, RSVZ.

Op dit moment is het onduidelijk op welke manier men de budgettaire impact van de crisis op het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen zal (moeten) ondervangen. Vanuit het zelfstandigenstelsel wordt in afwachting van meer duidelijkheid hierover alvast aangegeven dat men dit op eenzelfde wijze zal moeten doen in het zelfstandigen- als in het werknemersstelsel.⁶⁵

5. VOORSTEL TOT BIJSTURING VAN HET SYSTEEM

Het systeem van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht werd ondertussen geëvalueerd door het ABC, op basis van de hogergenoemde cijfers omtrent het gebruik ervan en ook op basis van de ervaringen uit de praktijk. Vertrekkende van enkele vaststellingen omtrent de finaliteit, de implementatie en de doeltreffendheid van het systeem, formuleerde het Comité een voorstel tot bijsturing van het systeem.

5.1. VASTSTELLINGEN

5.1.1. Finaliteit van het systeem

De tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht moest ondersteuning bieden aan de vele zelfstandigen die in deze uitzonderlijke periode geconfronteerd werden met – vaak aanzienlijke – inkomensverliezen.

- In de eerste fase van de crisis heeft men met de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht op een snelle en laagdrempelige manier toegang willen geven tot een vervangingsinkomen aan zelfstandigen die hun zelfstandige activiteit gedwongen⁶⁶ moesten onderbreken als gevolg van de beperkende maatregelen rond COVID-19.
- In een tweede fase van de crisis is men met het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart bijkomend overgegaan tot het ondersteunen van zelfstandigen die na een onderbreking als gevolg van COVID-19, hun activiteit – in soms moeilijke omstandigheden – hebben hervat.

(65) Advies ABC 2020/11 van 2 juli 2020 'Impact van de tijdelijke crisismaatregelen voor zelfstandigen op het Globaal Financieel Beheer Zelfstandigen'.

(66) De opeenvolgende MB's houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

Beide maatregelen hebben tijdens de voorbije maanden van ongeziene, economische onzekerheid en grote onduidelijkheid over het verdere verloop van de pandemie⁶⁷, aan vele zelfstandigen de noodzakelijke inkomensgarantie of -aanvulling geboden (zie deel 2).

Na zes maanden van crisis is het acute karakter ervan enigszins afgenomen. Tezelfdertijd is ook duidelijk geworden dat de pandemie een factor is die in de nabije toekomst een zekere mate van economische onzekerheid zal blijven genereren.⁶⁸ Daarom is het noodzakelijk om de crisissteun zoals die nu via de tijdelijke uitbreiding van het klassieke overbruggingsrecht wordt geboden, bij te sturen zodat het systeem:

- zonder fundamentele aanpassingen ook toepasbaar kan blijven tijdens de eerstvolgende periode, die zal worden gekenmerkt door verdere economische onzekerheid en mogelijk ook door nieuwe periodes van tijdelijke beperkende maatregelen (al dan niet lokaal) als gevolg van heropflakkingen van het virus;
- meer dan vandaag:
 - vooral de zelfstandigen ondersteunt die het zwaarst getroffen zijn/worden en
 - transparant en gemakkelijk uitvoerbaar is.

5.1.2. Transparantie van het systeem

Sinds het begin van de crisis is de ondersteuning via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht meermaals aangepast in functie van de veranderende omstandigheden (cf. punt 2). De bijsturingen waren het resultaat van een complexe afweging tussen het streven naar doeltreffendheid, het risico op oneigenlijk gebruik, budgettaire beheersbaarheid en de haalbaarheid van de uitvoeringsmodaliteiten. Door de opeenvolgende aanpassingen is de ondersteuning via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht een weinig transparant systeem geworden: het is complex en nog weinig eenduidig.

Bij aanvang werd de tijdelijke crisismaatregel immers zo vormgegeven dat zelfstandigen er op een zeer laagdrempelige manier beroep op konden doen. Het systeem kreeg immers een ruim toepassingsgebied en een administratief eenvoudige aanvraagprocedure, met zeer beperkte bewijslast. Dit maakte het voor de zelfstandigen een relatief eenvoudig te begrijpen systeem en liet de sociale verzekeringsfondsen toe om de aanvraagdossiers snel te verwerken en korte uitbetalingstermijnen te hanteren. In de eerste fase van de crisis is men op die manier snel kunnen tegemoetkomen aan de nood van een grote groep zelfstandigen die door overmacht in een situatie van acuut inkomensverlies terechtkwam.

De bijsturing van het systeem en de aanvulling ervan met het overbruggingsrecht ter ondersteuning voor de heropstart hebben de complexiteit ervan vergroot. Sindsdien is het zowel voor de zelfstandigen als voor de fondsen minder evident geworden om na te gaan of aan de voorwaarden voldaan is om in aanmerking te komen voor ondersteuning. Ten eerste zijn de toekenningscriteria voor het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart en de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht

(67) En haar consequenties.

(68) Inzonderheid bij heropflakkingen van het virus.

verschillend.⁶⁹ Ten tweede is het in bepaalde concrete situaties soms moeilijk in te schatten (in het bijzonder voor de zelfstandige zelf) of een activiteit het voorwerp is (geweest) van verplichte tijdelijke sluiting of afhankelijk is van een activiteit waarvoor verplichte sluiting van toepassing is (geweest).

Verder mist het systeem een zekere eenduidigheid. Ten eerste hebben de voorbije maanden geleerd dat de implementatie ervan het nodige interpretatiewerk⁷⁰ vraagt, m.n. voor wat betreft het criterium van de verplichte sluiting. Omwille van de duidelijkheid werd er bij aanvang voor geopteerd om het MB als basis te nemen voor de beoordeling van de verplichte sluitingen. De link met het MB paste ook binnen de initiële idee om de toegang tot de tijdelijke crisismaatregel laagdrempelig te houden. Door de latere evoluties van het MB, is het niet altijd eenvoudig om uit te maken voor welke activiteiten de verplichte sluiting van toepassing is (geweest), noch om een exhaustieve en vaststaande lijst van activiteiten op te stellen die onder de verplichte sluiting vallen/vielen.

Ten tweede veronderstelt de implementatie van het systeem in heel wat situaties een beoordeling op basis van het individuele dossier. De noodzaak tot interpretatie en de beoordeling op basis van individuele dossiers scheppen voor de zelfstandige onduidelijkheid maar ook onzekerheid over zijn rechten in het kader van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht.

Het complexe karakter en het gebrek aan eenduidigheid bemoeilijkt voor de zelfstandige het begrip en het gebruik van het systeem. Voor de socialeverzekeringsfondsen maakt de complexiteit van het systeem en de afwezigheid van eenduidige criteria de administratieve praktijk omslachtig en arbeidsintensief. De verificatie van elementen zoals de sector van activiteit of de afhankelijkheid van een sector waarvoor verplichte sluiting geldt is – net omwille van moeilijkheden inzake interpretatie en/of beschikbaarheid van gegevens – in de praktijk ofwel uiterst moeilijk uit te voeren ofwel erg tijdsintensief om na te gaan. Dit alles bemoeilijkt de automatische afhandeling van dossiers, wat een impact heeft op de doorloop- en uitbetalingstermijnen. Dit alles vormt in een reeks gevallen een vertragend element in de dossierafhandeling en dus bij de uitbetaling.

5.1.3. Doeltreffendheid van het systeem

De tijdelijke crisismaatregelen hebben de voorbije maanden een noodzakelijke ondersteuning gevormd voor de vele zelfstandigen die in deze uitzonderlijke periode geconfronteerd zijn geworden met inkomensverliezen (zie deel 2).

Met invoering van de TCO is aan het begin van de crisis, in maart, geopteerd voor een steunregeling die snel te operationaliseren was en op een laagdrempelige manier toegankelijk zou zijn voor de ruime groep zelfstandigen die professioneel getroffen werd door de COVID-19-epidemie. Dit is in een eerste fase een voor de hand liggende

(69) Tot 31 augustus 2020 golden binnen de TCO bovendien al naargelang de uitgeoefende activiteit andere onderbrekingsvoorwaarden.

(70) Van de fondsen maar m.n. ook van de cel ExpertIZ (DG BeSoc, FOD Sociale Zekerheid) die o.m. instaat voor de instructies aan de fondsen.

beleidskeuze geweest, gezien het acute karakter van de situatie en van de omvang en ernst van de socio-economische impact die daaruit voortvloeide.

Ook de beslissing om van bij de start van de exit in te zetten op de ondersteuning van zelfstandigen die hun activiteit heropstarten na een verplichte tijdelijke onderbreking, is een voor de hand liggende beleidskeuze geweest. In heel wat gevallen verhinderde een heropstart immers niet dat zelfstandigen ook dan nog een aanzienlijke economische impact bleven ondervinden van de coronacrisis en slaagden ze er niet in om een rendement en dus een inkomensniveau te bereiken dat vergelijkbaar is met voorheen.

Na de eerste zes maanden van brede crisissteun zijn er redenen⁷¹ om de steun meer toe te spitsen op de zelfstandigen die professioneel (nog) het zwaarst getroffen worden door de crisis. Het is daarbij van belang dat de steun die men voor de komende periode voorziet via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht, gericht is op alle zelfstandigen die als gevolg van de beperkende maatregelen rond COVID-19 nood hebben aan financiële ondersteuning omwille van een ernstige inkomensdaling. De sector waarin deze zelfstandigen actief zijn en of die al dan niet het voorwerp van verplichte sluiting is geweest, zou daarbij van ondergeschikt belang moeten zijn.

De voorbije maanden was er in dit verband een zekere bekommernis⁷² over de vaak precaire situatie van zelfstandigen voor wie in het kader van de bestrijding van COVID-19 nooit een verplichting tot tijdelijke onderbreking heeft gegolden, maar die als gevolg van de coronacrisis wel geconfronteerd zijn (geweest) met een aanzienlijk inkomsten- of omzetverlies.⁷³

Bepaalde zelfstandigen komen niet in aanmerking voor het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart en kunnen sinds 1 september ook niet meer terugvallen op de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht, tenzij zij voor hun activiteit afhankelijk zijn van een sector die wel onderworpen is (geweest) aan (gedeeltelijke) sluiting. Voor de toekenning van een uitkering zijn deze zelfstandigen echter afhankelijk van hoe men in de praktijk invulling (cf. supra interpretatie) geeft aan de notie 'afhankelijk zijn van'. Hetzelfde zal zonder bijkomende maatregelen vanaf 1 november 2020 gelden voor zelfstandigen die momenteel gebruik maken van het overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart. Heel wat zelfstandigen in de handel, de reissector, etc. zullen als gevolg van de crisis verder geconfronteerd worden met een substantiële vermindering van de activiteit (en dus inkomen) op het moment dat de maatregel op 31 oktober 2020 ophoudt te bestaan. Zij zullen op dat moment niet meer kunnen terugvallen op steun via de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht.

Via een bijsturing van het bestaande systeem zou kunnen gekomen worden tot een meer gelijkwaardige behandeling van alle zelfstandigen die getroffen worden door substantieel inkomensverlies als gevolg van de coronacrisis, ongeacht of hun activiteit

(71) Zowel vanuit budgettaire overwegingen als vanuit het oogpunt van legitimiteit.

(72) Adviezen ABC 2020/04, 2020/06, 2020/14.

(73) Voor voorbeelden zie voorgaande adviezen ABC over de verlenging van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht.

al dan niet direct gevisieerd is door de beperkende maatregelen. Het is immers niet omdat men niet verplicht is geweest tot sluiting, dat de financiële gevolgen van de crisis minder zwaar zijn (geweest).

Idealiter wordt het bestaande systeem zo bijgestuurd dat i) het zich vooral toespitst op de zelfstandigen die er het meest nood aan hebben maar ii) tezelfdertijd alle zelfstandigen in dergelijke precaire omstandigheden vat.

5.2. VOORSTEL TOT BIJSTURING VAN HET SYSTEEM

In het licht van het voorgaande deed het ABC in zijn recent evaluatierapport een voorstel tot bijsturing van de tijdelijke uitbreiding van overbruggingsrecht zoals die eind september van toepassing was. Met de voorgestelde aanpassingen zou kunnen gekomen worden tot een meer eenvoudig, transparant systeem dat gemakkelijk toepasbaar is en zo min mogelijk ruimte laat voor interpretatie.

Het hervormde systeem – dat idealiter zonder verdere fundamentele aanpassingen toepasbaar zou kunnen blijven tot ten minste 30 juni 2021 – moet volgens het Comité beantwoorden aan onderstaande principes en modaliteiten.

5.2.1. Finaliteit

Het voorgestelde systeem moet net als vandaag bedoeld zijn ter ondersteuning van zelfstandigen⁷⁴ die inkomensverlies lijden als gevolg van de COVID-19-crisis, hetzij als gevolg van een tijdelijke onderbreking van de activiteit, hetzij als gevolg van een verminderde omzet die toe te schrijven is aan de crisis. Het zou twee pijlers omvatten:

- pijler 1: verplichte sluiting;
- pijler 2: aanzienlijke omzetsdaling.

Het voorgestelde systeem moet echter meer dan vandaag gericht zijn op alle zelfstandigen die getroffen worden door aanzienlijk inkomensverlies en dus ook op diegene die sinds september 2020 – ondanks een aanzienlijke inkomensdaling – niet meer in aanmerking komen voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht. Dat de activiteit van de zelfstandige in de loop van de voorbije maanden het voorwerp is geweest van een verplichte tijdelijke onderbreking op basis van het MB, zal in het voorgestelde systeem dan ook geen voorwaarde zijn om gebruik te kunnen maken van pijler 2 ‘aanzienlijke omzetsdaling’.

Tezelfdertijd is het noodzakelijk dat de steun via de tijdelijke crisismaatregel sterker toegespitst wordt op de zwaarst getroffen zelfstandigen. Dit is belangrijk omwille van de legitimiteit maar ook omdat het systeem een budgettaire kost vertegenwoordigt die beheersbaar moet blijven, wil men de verderzetting ervan toelaten zolang de coronacrisis duurt en een impact heeft op het inkomen van de zelfstandigen.

(74) Het biedt een tegemoetkoming aan de zelfstandige als individu en dus niet als ondernemer. Het gaat dus nog steeds om een sociale uitkering en niet om bedrijfssteun.

5.2.2. Doelgroep

Het hervormde systeem zou nog uitsluitend bedoeld moeten zijn voor zelfstandigen in hoofdberoep en voor zelfstandigen in andere bijdragecategorieën die minstens de minimumbijdrage hoofdberoep verschuldigd zijn.

Zelfstandigen in bijberoep of actief na pensioen, student-zelfstandigen en zelfstandigen in hoofdberoep maar onder toepassing van het artikel 37 van het ARS, die voorlopige bijdragen verschuldigd zijn op een bedrag dat lager is dan de minimumbijdrage hoofdberoep, zouden dus niet langer in aanmerking komen voor de tijdelijke crisisondersteuning via het overbruggingsrecht.

5.2.3. Toekenningvoorwaarden en aanvraagmodaliteiten

a. Pijler 1: verplichte onderbreking

De eerste pijler van het hervormde systeem zou voorbehouden zijn aan zelfstandigen die door de overheid (nog) verplicht worden om hun activiteit tijdelijk te onderbreken. De verplichting tot tijdelijke onderbreking zou dus niet langer meer moeten voortvloeien uit een MB houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken.

b. Pijler 2: aanzienlijke omzetsdaling

De tweede pijler van het hervormde systeem zou bedoeld zijn voor zelfstandigen die als gevolg van de crisis geconfronteerd worden met een verminderde economische rendabiliteit en daardoor een aanzienlijk inkomensverlies ondervinden.

De toegang tot deze tweede pijler is voorbehouden aan zelfstandigen die voldoen aan een dubbele voorwaarde:

- Omzetsdaling

Er moet in de maand waarvoor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht wordt aangevraagd, sprake zijn van een 'aanzienlijke omzetsdaling'. Het gebruik van dit criterium⁷⁵ laat toe om de steun toe te spitsen op de zelfstandigen die het zwaarst worden getroffen door de crisis. Om een beroep te doen op de maatregel moet er in de maand waarvoor de aanvraag geldt sprake zijn van ten minste 40% omzetsdaling ten opzichte van dezelfde maand tijdens het kalenderjaar 2019.^{76 77}

(75) En de verstrenging ervan door het optrekken van het vereiste dalingspercentage van 10% naar 40%.

(76) D.w.z. een omzetsdaling van 40% in november 2020 ten opzichte van november 2019, maar ook een omzetsdaling van 40% in maart 2021 ten opzichte van maart 2019.

(77) Het is aangewezen om te bekijken hoe dit omzetcriterium voor bepaalde situaties (seizoensgebonden activiteit, starters of zelfstandigen die in de referentemaand een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvingen) verder kan worden verfijnd zodat voldoende rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van deze activiteiten en van het daaraan verbonden inkomensverloop.

- **Bijdragebetaling**

Tot dusver gold voor de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht geen voorwaarde tot bijdragebetaling. In het voorgestelde systeem zouden daarentegen wel bijdragevoorwaarden gelden:

- voor gevestigde zelfstandigen: minstens vier kwartalen effectieve bijdragebetaling tijdens een tijdvak van zestien kwartalen. Dit is de bijdragevoorwaarde die ook geldt voor de toegang tot het klassieke overbruggingsrecht;
- voor starters (minder dan 12 kwartalen actief): minimum 2 kwartalen van effectieve bijdragebetaling.

5.2.4. Uitkering

In het voorgestelde systeem wordt enkel nog gewerkt met volledige uitkeringen⁷⁸. De hoogte ervan blijft onveranderd en stemt overeen met de hoogte van het klassieke overbruggingsrecht.

Een cumulatie met andere vervangingsinkomens zou onder bepaalde voorwaarden mogelijk blijven. In dat geval zal de uitkering, verstrekt in het kader van de tijdelijke uitbreiding overbruggingsrecht, verminderd worden met het bedrag van de andere uitkering.

5.3. VOORSTEL TOT TIJDELIJKE VERSOEPELING VAN HET KLASIEKE OVERBRUGGINGSRECHT

Tot slot zullen er zelfstandigen zijn wier activiteit ondanks de crisissteun van de voorbije maanden financieel niet meer leefbaar zal blijken en voor wie faillissement of definitieve stopzetting als gevolg van de huidige crisis onontkoombaar is. Omdat de financiële ondersteuning van deze groep niet past binnen de filosofie van de tijdelijke crisismaatregel overbruggingsrecht, is het belangrijk dat deze zelfstandigen hun weg vinden naar het klassieke overbruggingsrecht. In bepaalde situaties kan er echter een drempel zijn om de overstap te maken van de tijdelijke crisismaatregel naar het klassieke overbruggingsrecht en dit omwille van striktere toekenningsvoorwaarden en -modaliteiten bij die laatste. De bijsturing van de tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht zou daarom best gepaard gaan met een tijdelijke versoepeling van bepaalde modaliteiten van het klassieke overbruggingsrecht⁷⁹ zodat die drempel wordt weggewerkt.⁸⁰

(78) Aangezien zelfstandigen in bijberoep of actief na pensioen, student-zelfstandigen en hoofdberoepers die onder het toepassingsgebied van art. 37 van het ARS vallen, niet langer gebruik kunnen maken van de maatregel als zij niet de minimumbijdrage hoofdberoep verschuldigd zijn, vervalt ook het systeem van de 'halve uitkeringen'.

(79) Waarvoor strengere toekenningscriteria gelden.

(80) In zijn advies 2020/15 van 24 september 2020 buigt het ABC zich over enkele voorstellen in die richting van minister Ducarme en doet het enkele bijkomende voorstellen.

BIJLAGE**TABEL 26:** POPULATIE AANGESLOTEN ZELFSTANDIGEN NAAR ACHTERGRONDKENMERKEN, SITUATIE OP 31 DECEMBER 2019

	Aantal	%
Mannen	743.903	65,0%
Vrouwen	401.112	35,0%
Vlaams Gewest	703.409	61,4%
Waals Gewest	313.516	27,4%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	114.482	10,0%
Buitenland	13.608	1,2%
Landbouw	98.404	8,6%
Visserij	553	0,0%
Industrie	264.190	23,1%
Handel	329.866	28,8%
Vrije beroepen	359.458	31,4%
Diensten	83.818	7,3%
Allerlei	8.726	0,8%
Hoofdberoep	747.589	65,3%
Bijberoep	281.210	24,6%
Actief na pensioen	116.216	10,1%
Totaal	1.145.015	100%

TABEL 27: AANTAL UITBETAALDE UITKERINGEN TIJDELIJKE CRISISWAATREGL OVERBRUGGINGSRECHT, SITUATIE OP 29 AUGUSTUS 2020

	Maart		April		Mei		Juni		Juli	
Mannen	252.877	65,8%	265.024	66,0%	241.914	65,8%	89.980	65,2%	40.238	62,3%
Vrouwen	131.284	34,2%	136.590	34,0%	125.616	34,2%	48.121	34,8%	24.319	37,7%
Hoofdberoep	366.832	95,5%	383.874	95,6%	352.718	96,0%	133.471	96,6%	63.352	98,1%
Bijberoep	9.483	2,5%	9.811	2,4%	8.843	2,4%	2.802	2,0%	897	1,4%
Actief na pensioen	7.846	2,0%	7.929	2,0%	5.969	1,6%	1.828	1,3%	308	0,5%
Landbouw	15.678	4,1%	16.451	4,1%	14.960	4,1%	4.791	3,5%	1.934	3,0%
Visserij	116	0,0%	118	0,0%	110	0,0%	40	0,0%	13	0,0%
Industrie	99.455	25,9%	105.018	26,1%	94.527	25,7%	31.608	22,9%	11.536	17,9%
Handel	125.599	32,7%	127.814	31,8%	121.848	33,2%	57.367	41,5%	30.697	47,6%
Vrije beroepen	104.497	27,2%	112.628	28,0%	98.264	26,7%	32.138	23,3%	12.742	19,7%
Diensten	35.789	9,3%	36.401	9,1%	34.887	9,5%	10.958	7,9%	7.074	11,0%
Allerlei	3.027	0,8%	3.184	0,8%	2.934	0,8%	1.199	0,9%	561	0,9%
Vlaams Gewest	221.965	57,8%	231.777	57,7%	209.757	57,1%	74.852	54,2%	33.978	52,6%
Waa's Gewest	107.477	28,0%	112.412	28,0%	103.872	28,3%	36.816	26,7%	20.331	31,5%
Brussels Hoofdst. Gewest	47.353	12,3%	49.934	12,4%	46.875	12,8%	23.293	16,9%	9.382	14,5%
Buitenland	2.915	0,8%	2.970	0,7%	2.801	0,8%	1.237	0,9%	420	0,7%
Niet gekend	4.451	1,2%	4.521	1,1%	4.225	1,1%	1.903	1,4%	446	0,7%
Verplichte sluiting	159.833	41,6%	161.627	40,2%	155.249	42,2%	42.520	30,8%	8.432	13,1%
Niet-verplichte sluiting	224.328	58,4%	239.987	59,8%	212.281	57,8%	71.100	51,5%	23.604	36,6%
Relance	-	-	-	-	-	-	24.481	17,7%	32.521	50,4%
Volledige uitkering	375.273	97,7%	391.786	97,6%	359.816	97,9%	135.859	98,4%	64.053	99,2%
Gedeeltelijke uitkering	8.888	2,3%	9.828	2,4%	7.714	2,1%	2.242	1,6%	504	0,8%
Totaal	384.161	100%	401.614	100%	367.530	100%	138.101	100%	64.557	100%

Bron: Dienst GIB, RSVZ.

INHOUDSTAFEL

TIJDELIJKE UITBREIDING VAN HET OVERBRUGGINGSRECHT ALS FINANCIËEL VANGNET VOOR ZELFSTANDIGEN DIE INKOMENSVERLIES ONDERVINDEN ALS GEVOLG VAN DE CORONACRISIS

1.	INLEIDING	111
2.	TIJDELIJKE UITBREIDING VAN HET OVERBRUGGINGSRECHT IN HET KADER VAN DE CORONACRISIS	112
2.1.	TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT (TCO)	113
2.2.	OVERBRUGGINGSRECHT TER ONDERSTEUNING VAN DE HEROPSTART.	116
3.	GEBRUIK TIJDELIJKE UITBREIDING OVERBRUGGINGSRECHT	118
3.1.	UITBETALINGEN UITKERINGEN TIJDELIJKE UITBREIDING OVERBRUGGINGSRECHT	119
3.2.	PROFIEL VAN DE BEGUNSTIGDEN VAN DE TIJDELIJKE CRISISMAATREGEL OVERBRUGGINGSRECHT (TCO).	120
3.3.	GEBRUIK	124
3.4.	ONEIGENLIJK GEBRUIK	133
4.	BUDGETTAIRE IMPACT	137
5.	VOORSTEL TOT BIJSTURING VAN HET SYSTEEM	139
5.1.	VASTSTELLINGEN	139
5.2.	VOORSTEL TOT BIJSTURING VAN HET SYSTEEM	143
5.3.	VOORSTEL TOT TIJDELIJKE VERSOEPELING VAN HET KLASIEKE OVERBRUGGINGSRECHT	145
	BIJLAGE	146

COVID-19-CRISIS: SIMULATIE IMPACT VAN HET LOONVERLIES BIJ TIJDELIJKE WERKLOOSHEID IN GEVAL VAN OVERMACHT EN HET INKOMENSVERLIES IN GEVAL VAN EEN OVERBRUGGINGSRECHT

DOOR | **YANNICK THUY, GUY VAN CAMP en DIETER VANDELANNOOTE**

| Federaal Planbureau

1. INLEIDING

Als gevolg van de COVID-19-crisis kunnen werkgevers gebruikmaken van een regeling tijdelijke werkloosheid wanneer ze de arbeidsduur van werknemers tijdelijk moeten verminderen.

Zelfstandigen die verplicht zijn hun activiteit te onderbreken of die hun activiteit vrijwillig onderbreken kunnen onder bepaalde voorwaarden een beroep doen op een overbruggingsrecht.

Deze nota tracht inzicht te verschaffen in de mate waarin het beschikbare inkomen wijzigt als gevolg van een terugval op een systeem van tijdelijke werkloosheid of een overbruggingsrecht. We voeren deze analyse uit op basis van typegevallen. Verder situeren we deze inkomensveranderingen binnen de totale bevolking, op basis van een aantal socioeconomische karakteristieken zoals de positie van de nieuwe gerechtigden binnen een inkomensverdeling. Deze oefening wordt uitgevoerd met behulp van een microsimulatiemodel.

We focussen op maatregelen die het verlies aan inkomen compenseren. Aanvullende maatregelen die bepaalde kosten als werknemer of zelfstandige compenseren nemen we dus niet in beschouwing. Zo houden we geen rekening met de door de Vlaamse regering geboden mogelijkheid om de water- en energiefactuur van tijdelijke werklozen gedurende 1 maand te dragen.¹ Ook zelfstandigen kunnen, naast de compensatie voor het verlies aan inkomen via het overbruggingsrecht, een beroep doen op een aantal andere steunmaatregelen, zoals de hinderpremie, de sluitingspremie of de compensatiepremie. Deze steunmaatregelen voor bedrijven werden in het leven geroepen omdat bedrijven als gevolg van de Coronacrisis hinder ondervinden om hun activiteiten op een normale manier uit te oefenen en zijn eerder bedoeld om vaste kosten te vergoeden. Ook deze premies vallen dus buiten het bestek van deze studie.

(1) Zie <https://www.vlaanderen.be/water-en-energievergoeding-bij-tijdelijke-werkloosheid-door-covid-19>.

We maken voor deze bijdrage gebruik van extern aangeleverde cijfers over het aantal werknemers dat een vergoeding voor tijdelijke werkloosheid opneemt of zelfstandigen die een aanvraag indienen voor een overbruggingsrecht. De cijfers die we hier hanteren vatten de toestand gedurende de maanden maart, april en mei van 2020.

In sectie 2 geven we een beknopte beschrijving van de maatregelen die we trachten te modelleren. Sectie 3 beschrijft de data waarover we beschikken en de implementatiekeuzes die gemaakt werden. Resultaten worden opgenomen in sectie 4. De belangrijkste conclusies van deze studie worden tot slot samengevat in sectie 5.

2. BESCHRIJVING MAATREGELEN

2.1. TIJDELIJKE WERKLOOSHEID IN GEVAL VAN OVERMACHT ALS GEVOLG VAN DE COVID-19-CRISIS

2.1.1. Wie komt wel en niet in aanmerking voor de maatregel?²

Deze maatregel kan worden ingevoerd voor:

- zowel arbeiders als bedienden (van de privésector, de publieke sector en de non-profitsector);
- uitzendkrachten tijdens de duur van hun uitzendarbeidsovereenkomst (eventueel hernieuwbaar);
- leerlingen die een alternerende opleiding volgen (met name de leerlingen met een alternerende overeenkomst in de Franse Gemeenschap en met een overeenkomst van alternerende opleiding in de Vlaamse Gemeenschap).

Komen niet in aanmerking:

- ambtenaren;
- studenten;
- zelfstandigen in hoofdberoep. Zij hebben geen recht op tijdelijke werkloosheid wegens overmacht, ook niet bij een tijdelijke onderbreking van hun activiteit. Dat is ook het geval voor titularissen van vrije beroepen (advocaten, architecten, notarissen, enz.).

Momenteel is voorzien dat deze maatregelen van kracht blijven tot 31 augustus 2020, maar deze maatregelen kunnen uiteraard nog verlengd worden.

2.1.2. Wat is de omvang van de steun?³

De werknemer die tijdelijk werkloos wordt gesteld op grond van economische oorzaken heeft normaal gezien recht op een uitkering die 65% bedraagt van het begrensde gemiddelde loon, met een maximumloon van 2.754,76 EUR per maand. Voor de periode vanaf 1 februari 2020 tot 31 augustus 2020 wordt dat percentage verhoogd naar 70%.⁴ De basisuitkering tijdelijke werkloosheid in geval van overmacht 'Coronavirus' bedraagt ook 70% van het begrensde gemiddelde loon. De wegens

(2) Bron: <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t2>.

(3) Bron: <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t2>.

(4) Deze verhoging tot 70% geldt overigens voor alle motieven tijdelijke werkloosheid, ook dus voor bv. diegenen die tijdelijk werkloos zouden worden als gevolg van slecht weer.

overmacht tijdelijk werkloos gestelde werknemers zijn vrijgesteld van wachttijd. Dit betekent dat deze onmiddellijk recht hebben op uitkeringen en geen bewijs van het aantal arbeids- of gelijkgestelde dagen moeten leveren. De dagen van tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht worden ook meegenomen in de berekening van het vakantiegeld van de betrokken werknemer. Naast een verhoging van het percentage en een bijhorende verhoging van de maximale uitkering, werd ook beslist om de minimale uitkering voor alle gezinssituaties te brengen op 70/65ste van het minimum van de werknemer met gezinslast.⁵

Boven op deze werkloosheidsuitkering heeft de werknemer ook recht op een aanvullende vergoeding (supplement) van minstens 2 EUR per dag, in geval van tijdelijke werkloosheid op grond van economische oorzaken.⁶ Dat supplement wordt betaald door de werkgever of door een Fonds voor Bestaanszekerheid. De werknemer die tijdelijk werkloos wordt gesteld wegens overmacht (reden “coronavirus”) ontvangt boven op de werkloosheidsuitkering een supplement van 5,63 EUR per dag, ten laste van de RVA.

Daarnaast kan de werkgever, net zoals voorheen, op vrijwillige basis ook nog een supplement betalen boven op de tijdelijke werkloosheid en de wettelijk voorziene supplementen die hierboven reeds vermeld worden. Op dit eventuele supplement van de werkgever zijn geen bijdragen verschuldigd (noch de gewone sociale bijdragen, noch de bijdragen in het kader van de zogenaamde Decava-regeling). De RSZ stelt als enige voorwaarde aangaande de hoogte van de aanvulling, dat deze niet tot gevolg mag hebben dat de werknemer na aftrek van persoonlijke bijdragen en personenbelastingen meer zou ontvangen dan wanneer hij gewerkt had.⁷

2.2. OVERBRUGGINGSRECHT VOOR ZELFSTANDIGEN DIE VERPLICHT OF VRIJWILLIG HUN ACTIVITEIT ONDERBREKEN*

2.2.1. Wie komt in aanmerking voor de maatregel?

Zelfstandigen die sociale bijdragen verschuldigd zijn in België kunnen in aanmerking komen voor een tijdelijk Corona-overbruggingsrecht als het gaat om:

- een verplichte sluiting om de activiteit volledig of gedeeltelijk te onderbreken;
- een vrijwillige onderbreking van ten minste 7 opeenvolgende kalenderdagen.

(5) Zie artikel 6 van het “Koninklijk besluit tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het COVID-19-virus en tot wijziging van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 mei 2019 tot wijziging van de artikelen 27, 51, 52bis, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoeging van de artikelen 36sexies, 63bis en 124bis in hetzelfde besluit”.

(6) Dit supplement bestond ook al voor de coronacrisis (zie FAQ Tijdelijke werkloosheid, p. 188, Rio Doc (<https://diensten.rva.be/>)).

(7) Zie <https://www.rsiz.fgov.be/nl/werkgevers-en-de-rsz/coronavirus-maatregelen-voor-werkgevers/aanvulling-bij-de-rva-uitkering-voor-ti>.

(8) We beperken ons hier tot de bespreking van de voorwaarden die van toepassing zijn bij een sluiting (periode maart – juni 2020). Daarnaast werd ook voorzien in de mogelijkheid om een beroep te doen op een overbruggingsrecht wanneer er niet heropgestart kan worden (periode juli – december 2020). De voorwaarden die gelden bij een heropstart behandelen we hier niet. Zie <https://www.rsvz.be/nl/news/moeilijkheden-door-het-coronavirus>.

(9) Bron: <https://www.rsvz.be/nl/news/moeilijkheden-door-het-coronavirus>.

Er kunnen twee groepen onderscheiden worden:

Groep A:

- zelfstandigen in hoofdberoep, inclusief helpers, meewerkende echtgenoten max statuut en (primo)starters;
- zelfstandigen in bijberoep of een student zelfstandige met voorlopige bijdragen die minstens gelijk zijn aan de minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep;
- zelfstandigen in hoofdberoep gelijkgesteld met bijberoep (artikel 37 ARS) die voorlopige bijdragen verschuldigd zijn die minstens gelijk zijn aan de minimumbijdragen voor zelfstandigen in hoofdberoep.¹⁰

Groep B:

- zelfstandigen in bijberoep of een student-zelfstandige met voorlopige bijdragen op een referte-inkomen van het jaar N-3 dat zich situeert tussen 6.996,89 EUR en 13.993,77 EUR;
- zelfstandige in hoofdberoep gelijkgesteld met bijberoep (artikel 37 ARS) die voorlopige bijdragen verschuldigd is op een referte-inkomen van het jaar N-3 dat zich situeert tussen 6.996,89 EUR en 7.330,52 EUR;
- gepensioneerde maar nog actieve zelfstandige met voorlopige bijdragen op een referte-inkomen van het jaar N-3 dat hoger is dan 6.996,89 EUR.

2.2.2. Wat is de omvang van de steun?¹¹

Het corona-overbruggingsrecht bij een verplichte of vrijwillige sluiting voorziet de betaling van het volledige maandbedrag voor de maanden maart tot december 2020 voor zelfstandigen die tot groep A behoren, namelijk:

- 1.291,69 EUR, indien geen gezinslast;
- 1.614,10 EUR, indien wel gezinslast.

Zelfstandigen die tot groep B behoren hebben recht op maximaal de helft van het volledige maandbedrag. Voor deze groep wordt het principiële cumulverbod met een ander vervangingsinkomen opgeheven en geldt dat de som van de halve financiële uitkering en het andere vervangingsinkomen per maand het bedrag van maximum 1.614,10 EUR niet overschrijdt. In geval van overschrijding zal het maandelijks bedrag van het overbruggingsrecht verminderd worden ten belope van deze overschrijding.

Voor het corona-overbruggingsrecht is ook geen attest van de RVA vereist om te bewijzen dat de zelfstandige niet in aanmerking komt voor een werkloosheidsuitkering.

3. DATA EN MODELLERING

De typegevals simulaties worden uitgevoerd met het model TYPECAST, de verdelingsanalyses met het model EXPEDITON.¹²

(10) Er geldt hier dus een vermoeden van verzaking aan artikel 37 ARS.

(11) Bron: <https://www.rsvz.be/nl/news/moeilijkheden-door-het-coronavirus>.

(12) Zie voor een beschrijving van deze modellen: <https://www.plan.be/publications/publication-1849-nl-beschrijving+en+gebruik+van+het+model+expedition>.

3.1. HET BASISMODEL

De steekproef waarmee EXPEDITION gevoed wordt omvat gepseudonimiseerde¹³ administratieve persoonsgegevens voor een representatief staal van de Belgische bevolking. Deze steekproef wordt getrokken uit een populatiebestand dat de toestand van de bevolking weergeeft op één moment in de tijd, op dit moment 1 januari 2012. Voor de geselecteerde individuen worden vervolgens gegevens opgevraagd uit diverse administratieve bronnen. Het gaat hier zowel om gegevens voor 2012 maar ook voor vroegere jaren. Het basisbestand bevat categorische en intervalvariabelen, die een aantal karakteristieken van het individu of het huishouden weerspiegelen, variabelen met nominale waarden die uitgedrukt zijn in marktprijzen en een wegingsfactor waarmee de individuele records worden opgehoogd tot op het niveau van de totale populatie.

De variabelen met nominale waarden in het basisbestand zijn uitgedrukt in prijzen van voornamelijk 2012. De karakteristieken in het basisbestand weerspiegelen de sociaaleconomische toestand van 2012. Tussen het basisjaar en het *baseline*jaar 2020, het jaar waarvoor simulatieresultaten gerapporteerd worden, hebben zich naast evoluties in het algemene welvaartsniveau ook wijzigingen in de populatiestructuur voorgedaan. Een manier om met deze wijzigingen rekening te houden, zou erin kunnen bestaan om de onderliggende trends, die zich tussen 2012 en 2020 ontwikkeld hebben, expliciet te modelleren. Deze optie volgen we niet voor dit model. Wel trachten we, op basis van geobserveerde trends, deze ontwikkelingen zoveel mogelijk te vatten in een aanpassing van de wegingsfactor.

Nominale bedragen van uitkeringen, bijdragen en belastingen worden doorgaans gesimuleerd met parameterwaarden die uitgedrukt zijn in het prijsniveau van het baselinejaar. De nominale bedragen uit het basisbestand die niet gesimuleerd worden, worden aangepast aan het prijsniveau van het baselinejaar door toepassing van zogenaamde *uprating*factoren.

3.2. IMPUTATIE VAN DE OPNAMES TIJDELIJKE WERKLOOSHEID EN HET OVERBRUGGINGSRECHT

Op basis van de gegevens in het basisbestand kunnen we werknemers en zelfstandigen identificeren. Zo kennen we voor werknemers onder andere het geslacht, het statuut (arbeider, bediende), de hoogte van het dagloon en het paritair comité waartoe ze behoren.

Op basis van externe bronnen weten we hoeveel werknemers gebruikmaken van de regeling tijdelijke werkloosheid. Deze informatie is beschikbaar op het niveau van onder

(13) 'Pseudonimisering' wordt in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG/GDPR, (EU) 2016/679) gedefinieerd als "het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld".

andere het geslacht, het statuut, de hoogte van het dagloon en het paritair comité.¹⁴ Van diezelfde combinatie van karakteristieken kennen we ook een actuele raming van het aantal actieve werknemers. De verhouding tussen het aantal gevallen met tijdelijke werkloosheid en het aantal actieve werknemers, die van buitenaf wordt aangeleverd, wordt vervolgens gebruikt om in de EXPEDITION-steekproef een selectie te maken van de werknemers die in aanmerking komen voor een vergoeding wegens tijdelijke werkloosheid. De selectie van deze werknemers gebeurt op een toevallige wijze en zodanig dat het percentage opnames per combinatie in de steekproef en in de externe bron elkaar zo dicht mogelijk benaderen.¹⁵

De werknemersstatuten die we in EXPEDITION gebruiken zijn statuten op jaarbasis en niet op kwartaal- of maandbasis. Alle individuen voor wie gedurende een gegeven jaar een arbeidsmarktactiviteit geobserveerd werd, komen dus voor selectie in aanmerking. Individen die op basis van hun geobserveerde gegevens reeds voor een bepaalde periode van het jaar gekend zijn als tijdelijk werklozen, worden dus niet uitgesloten uit de groep van potentieel gerechtigden. Indien ze geselecteerd worden voor een uitkering tijdelijke werkloosheid in het kader van de coronamaatregelen, is het hun geobserveerde arbeidstijd die overeenkomstig verminderd wordt. Zelfstandigen worden niet uitgesloten uit de groep van individuen die potentieel gerechtigd zijn op een uitkering tijdelijke werkloosheid, ondanks de voorwaarden die gestipuleerd worden in sectie 2.1.1. Om te vermijden dat er een cumul is tussen het overbruggingsrecht en de uitkering tijdelijke werkloosheid, doen we wel het omgekeerde. Individen die op jaarbasis gelijktijdig voorkomen in een statuut van werknemer en zelfstandige worden bij de selectie van de potentieel gerechtigden voor een overbruggingsrecht uitgesloten.

Bij het toepassen van de selectiekansen maken we geen onderscheid naar opnamemotief. Individen die tijdelijk werkloos worden als gevolg van overmacht door het 'Coronavirus' en diegene die initieel in het systeem terechtkomen met het motief economische werkloosheid, worden dus niet onderscheiden. Er zijn aanwijzingen om aan te nemen dat deze aanvragen finaal toch op een uniforme manier behandeld zullen worden.¹⁶ Het optrekken van het vergoedingspercentage van 65% naar 70% is al voorzien voor een beperkte periode in de tijd. De eventuele gelijkschakeling van beide aanvraagmotieven is dus vooral van belang voor de eventuele toekenning van het supplement van 5,63 EUR per dag.

(14) Concreet is deze informatie afkomstig van een koppeling tussen de RVA-uitbetalingsgegevens aan tijdelijke werklozen voor de uitbetalingsmaanden maart, april en mei en de RSZ-werknemersgegevens van het eerste kwartaal van 2020. De koppeling werd begin juli 2020 uitgevoerd. Er kan daarom verondersteld worden dat de uitbetalingsinformatie voor de betreffende maanden redelijk volledig is. De RSZ-gegevens worden geteld op basis van het aantal arbeidsplaatsen per kwartaal. Er wordt verder verondersteld dat de verdeling van de tijdelijke werkloosheid naar de verschillende karakteristieken geslacht, statuut, enz. gelijk is op het niveau van de arbeidsplaatsen en op het niveau van de werknemers.

(15) Het was onmogelijk om de volledige analyse kort na het invoeren van de maatregelen uit te voeren met meer recente en exact gekoppelde gegevens. Als gevolg van de coronacrisis werden verschillende voorstellen geformuleerd om administratieve gegevens sneller te ontsluiten voor onderzoek. Zie onder andere het advies van de SERV (https://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_20200622_databeleid_corona_ADV.pdf) en het Expertenaadvies relancebeleid Vlaamse Arbeidsmarkt (<https://www.vlaanderen.be/publicaties/expertenaadvies-relancebeleid-vlaamse-arbeidsmarkt>), p. 62 e.v..

(16) Zie <https://www.rva.be/nl/nieuws/hoe-vraagt-u-als-werkgever-tijdelijke-werkloosheid-voor-uw-werknemers-aan>.

Naast het percentage werknemers met een uitkering tijdelijke werkloosheid gedurende de maanden maart, april en mei, beschikken we per combinatie ook over het aantal dagen gedurende dewelke deze uitkering werd uitbetaald. Er wordt daarom gewerkt met een variabel aantal dagen tijdelijke werkloosheid, waarbij het aantal dagen varieert in functie van de karakteristieken van de werknemer.

Van de in totaal ongeveer 4,5 miljoen jobs wordt geraamd dat er voor respectievelijk maart, april en mei 21,3%, 25,5% en 18,4% een uitkering tijdelijke werkloosheid werd aangevraagd. Voor wat volgt, werken we verder met het gemiddelde aantal tijdelijke werklozen over deze drie maanden samen, zijnde 21,7%.

Het percentage tijdelijke werklozen varieert onder andere naar geslacht, statuut en hoogte van het dagloon. Voor wat het aantal dagen tijdelijke werkloosheid betreft, is deze variatie veel minder uitgesproken (zie respectievelijk Tabel 1, Tabel 2 en Tabel 3). Het aantal dagen tijdelijke werkloosheid varieert bijvoorbeeld veel meer over de verschillende paritaire comités. Wegens de omvang van het aantal paritaire comités rapporteren we deze informatie hier niet.

TABEL 1: PERCENTAGE JOBS MET TIJDELIJKE WERKLOOSHEID EN GEMIDDELD AANTAL DAGEN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER GESLACHT

Geslacht	% jobs met tijdelijke werkloosheid	Gemiddeld aantal dagen tijdelijke werkloosheid
Mannen	24,5	36,6
Vrouwen	18,9	36,6
Totaal	21,7	36,6

TABEL 2: PERCENTAGE JOBS MET TIJDELIJKE WERKLOOSHEID EN GEMIDDELD AANTAL DAGEN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER STATUUT¹⁷

Statuut	% jobs met tijdelijke werkloosheid	Gemiddeld aantal dagen tijdelijke werkloosheid
Arbeiders	34,8	37,6
Bedienden	17,8	35,2
Totaal	21,7	36,6

(17) Hoewel ambtenaren strikt genomen uitgesloten zijn van de regeling tijdelijke werkloosheid komen in de gegevens een zeer beperkt aantal gevallen (minder dan 0,002%) met dit statuut voor. We nemen deze gegevens niet mee op in deze tabel.

TABEL 3: PERCENTAGE JOBS MET TIJDELIJKE WERKLOOSHEID EN GEMIDDELD AANTAL DAGEN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID PER HOOGTE VAN HET DAGLOON

Hoogte van het dagloon	% jobs met tijdelijke werkloosheid	Gemiddeld aantal dagen tijdelijke werkloosheid
0 of meer en minder dan 25	12,5	44,6
25 of meer en minder dan 50	20,4	46,4
50 of meer en minder dan 75	33,2	45,1
75 of meer en minder dan 100	33,0	38,5
100 of meer en minder dan 125	26,0	35,7
125 of meer en minder dan 150	18,1	32,2
150 of meer en minder dan 175	13,0	30,0
175 of meer en minder dan 200	10,2	27,6
200 of meer en minder dan 225	7,6	26,7
225 of meer en minder dan 250	6,3	25,7
250 of meer en minder dan 275	5,3	25,7
275 of meer en minder dan 300	4,4	26,2
300 of meer en minder dan 325	3,7	25,5
325 of meer en minder dan 350	2,9	25,8
350 of meer en minder dan 375	2,8	25,2
375 of meer en minder dan 400	3,4	28,1
400 of meer en minder dan 425	3,1	27,3
425 of meer en minder dan 450	3,8	32,5
450 of meer en minder dan 475	3,4	29,7
475 of meer	2,9	32,3
Totaal	21,7	36,6

Naast de uitbetalingsgegevens van de uitkering tijdelijke werkloosheid beschikken we ook over informatie over de eventuele supplementen die door bepaalde werkgevers worden uitgekeerd bovenop de werkloosheidsuitkering.¹⁸ De informatie over deze supplementen is enkel beschikbaar per statuut en paritair comité waaronder de werknemer valt. De betreffende informatie laat niet alleen toe om een gemiddeld dagbedrag maar ook om het aantal dagen met een supplement te bepalen, per combinatie van het statuut en het paritair comité.

Anders dan bij de basisuitkering zelf, zijn er meer bedienden dan arbeiders die recht hebben op een supplement van de werkgever (zie Tabel 4). Ook het gemiddeld dagbedrag en het gemiddelde aantal dagen met een supplement, ligt bij de bedienden

(18) Deze informatie werd aangeleverd door de Unie van Sociale Secretariaten.

hoger dan bij arbeiders (zie Tabel 4). Het totale aantal tijdelijk werklozen met een supplement is wel beperkt (16% volgens de gegevens die gebruikt worden in Tabel 4). Ook het gemiddelde aantal dagen met een supplement is veel beperkter dan het aantal dagen tijdelijke werkloosheid (ongeveer 5 dagen volgens de gegevens die gebruikt worden in Tabel 4 in vergelijking met 37 dagen tijdelijke werkloosheid (zie Tabel 1).¹⁹

TABEL 4: PERCENTAGE TIJDELIJK WERKLOZEN MET EEN WERKGEVERSCOMPLEMENT, GEMIDDELD DAGBEDRAG VAN HET COMPLEMENT EN HET GEMIDDELD AANTAL DAGEN MET EEN COMPLEMENT, PER STATUUT

Statuut	% tijdelijk werklozen met een werkgeverscomplement	Gemiddelde dagbedrag van het complement	Gemiddelde aantal dagen met een complement
Arbeiders	11,2	10,4	3,8
Bedienden	17,9	22,6	5,8
Totaal	15,9	19,8	5,3

Ook wat deze supplementen betreft, is de variatie in de percentages en bedragen over de verschillende paritaire comités groter, dan tussen de statuten arbeider en bediende. Omwille van de omvang rapporteren we deze gegevens hier niet.

Voor wat de externe informatie met betrekking tot de basisuitkering en de supplementen betreft, vormen het statuut en het paritair comité overlappende informatie in beide bronnen. We gebruiken deze overlappende variabelen om een gezamenlijk bestand met gegevens over de basisuitkering en de supplementen te maken. Voor de toevoeging van deze informatie aan het EXPEDITION-bestand, zou gekoppeld kunnen worden op basis van de combinatie van vier variabelen met name het geslacht, het statuut, de hoogte van het dagloon en het paritair comité. Omdat de combinatie tussen deze vier variabelen tot een detail leidt dat geen verdere selectie meer toelaat, werd het aantal combinaties beperkt tot de combinatie van de waarden uit Tabel 1, Tabel 2 en Tabel 3, i.e. $2 \times 2 \times 20$. Het is op het niveau van deze 80 combinaties dat een toevallige selectie gebeurt van telkens $x\%$ van de werkenden. Het zijn deze toevallig geselecteerde individuen die vervolgens verondersteld worden om het recht op de tijdelijke werkloosheidsuitkering te openen.²⁰

Om het recht op een overbruggingsrecht toe te kennen en uit te sluiten dat zelfstandigen in hoofdberoep dit recht ook cumuleren met een uitkering tijdelijke werkloosheid, wordt

(19) Het gaat hier om gemiddelden over groepen. Onze cijfers laten niet toe om na te gaan of de tijdelijk werklozen met een supplement deze uitkering ontvangen gedurende gans de periode van tijdelijke werkloosheid, dan wel of ze maar een beperkt aantal dagen recht hebben op dit supplement. Per combinatie van paritair comité en statuut ontvangen ook nooit alle tijdelijk werklozen een supplement. Maximaal ging het om 94 % van alle tijdelijk werklozen, minimaal om 0,1 %.

(20) We hebben dezelfde analyses ook uitgevoerd met een alternatieve procedure waarbij de combinaties van geslacht, statuut en paritair comité gebruikt werden om de tijdelijk werklozen te selecteren. De resultaten op basis van deze tweede aanpak zijn zeer gelijklopend met de hier gerapporteerde resultaten.

de groep met potentieel gerechtigden voor een overbruggingsrecht eerst ingeperkt. Het geëxtrapoleerde aantal zelfstandigen wordt op basis van onze steekproef geraamd op 1.038.099 individuen voor 1 januari 2020.²¹ Op basis van de bijkomende conditie – met name geen cumul met een werknemersstatuut voor zelfstandigen in hoofberoep – houden we een totaal van 894.435 potentieel gerechtigden over. Binnen deze groep identificeren we 664.930 individuen die in aanmerking komen voor een volledige uitkering overbruggingsrecht, dit is de hierboven geciteerde groep A. Concreet nemen we in deze groep de werkelijke hoofdberoepers, de meewerkende echtgenoten met een maxistatuut en de bijberoepers die meer dan 3 jaar actief zijn, mee op.²² Uit deze laatste groep selecteren we 51,28%, 53,36% en 48,86%.²³ Deze subgroepen worden verondersteld om gedurende de maanden maart, april en mei een overbruggingsrecht op te nemen. De selectie van deze percentages verloopt niet volledig willekeurig in de zin dat 48,86% verondersteld wordt gedurende 3 opeenvolgende maanden een overbruggingsrecht te ontvangen. Deze opnamekansen worden enkel toegepast op individuen die tot groep A behoren, omdat we niet beschikken over externe gegevens die een indicatie geven van de opnamekansen in de alternatieve groep B.

3.3. MODELLERING VAN DE BELEIDSMAATREGELEN

3.3.1. Parameterkeuzes

Zowel de typegevalsimulaties als de verdelingsanalyses worden uitgevoerd met parameters en prijsniveaus van 1 januari 2020. De beleidsmakers hebben ervoor gekozen om in dit geval bestaande instrumenten te gebruiken om het verlies aan inkomen te compenseren, zoals de vergoeding in geval van tijdelijke werkloosheid en het overbruggingsrecht. De parameters en de modellering van deze compensatiemechanismen waren reeds opgenomen in de bestaande versie van het model en diende dus enkel uitgebreid te worden naar een bijkomend doelpubliek. Voor de modellering van deze regels bestaan er voor 1 januari 2020 al gepubliceerde referentiewaarden, mits toepassing van de verhouding 70/65 op het minimumbedrag van de werknemer met gezinslast. De enige uitzondering op deze regel is het RVA-supplement van 5,63 EUR. Aangezien dit element niet bestond op 1 januari 2020 moeten we hiervoor een omzettingsregel volgen om de waardes die nu gepubliceerd worden voor maart/april/mei 2020 om te zetten naar 1 januari 2020. Het basisbedrag voor deze uitkering bedraagt 5 EUR per dag en is gekoppeld aan de spilindex geldend

(21) Dit gewogen steekproefaantal is een aanzienlijke onderschatting van het werkelijk aantal. Het RSVZ rapporteert voor 31 december 2018 een totaal aantal van 1.112.646 aangeslotenen (zie <https://websta.rsvz-inasti.fgov.be/nl/evolution/insured>).

(22) Het onderscheid tussen deze hoofdberoepers, of ermee gelijkgestelde zelfstandigen, gebeurt dus zuiver op basis van hun statuut en niet op basis van een bijkomende controle van de opgelegde voorwaarden inzake de door hen verschuldigde bijdragen.

(23) Deze selectiekansen zijn gebaseerd op het overzicht van de betalingen van het overbruggingsrecht voor de maanden maart, april en mei (toestand op 24 juni 2020). Bepaalde uitbetalingsgegevens worden ook gerapporteerd naar andere karakteristieken zoals geslacht, regio en sector maar voor deze meer gedifferentieerde cijfers beschikken we niet over de omvang van de referentiepopulatie (i.e. de hoofdberoepers). Deze absolute aantallen kunnen bijgevolg niet vertaald worden naar percentages.

op 1 januari 2012.²⁴ Tussen september 2018 en maart 2020 was er één indexaanpassing, met name in maart 2020. Het bedrag van 5,63 EUR wordt daarom enkel gedeeld door 1,02 om het om te zetten naar een waarde voor 1 januari 2020.

Het is niet duidelijk of de werkgeverssupplementen specifiek gekoppeld zijn aan een bepaalde index. Om dezelfde verhouding te behouden passen we hier dezelfde redenering toe als voor het RVA-supplement en delen we het bedrag door 1,02.

In Tabel 5 vatten we de voor deze oefening meest relevante parameters voor 1 januari 2020 samen.

TABEL 5: PARAMETERS TIJDELIJKE WERKLOOSHEID EN OVERBRUGGINGSRECHT (MAANDBEDRAGEN IN EUR)

	01/01/2020
Tijdelijke werkloosheid	
Loongrens ²⁵	2.700,75
Minimumbedrag bij uitkering aan 65% voor de werknemer met gezinslast ²⁶	1.315,60
Maximumbedrag bij uitkering aan 65%	1.755,52
Minimumbedrag bij uitkering aan 70% ongeacht de gezinssituatie	1.416,80
Maximumbedrag bij uitkering aan 70%	1.890,53
RVA-supplement/maand*	143,51
Overbruggingsrecht ²⁷	
Bedrag zonder gezinslast	1.266,37
Bedrag met gezinslast	1.582,46

*Teruggerekend bedrag voor dit tijdstip op basis van een dagvergoeding van 5,63 EUR op 1 maart 2020.

3.3.2. Implementatiekeuzes

De in deze tekst gepresenteerde analyse beperkt zich enkel tot de aanpassing van de uitkeringen tijdelijke werkloosheid en het overbruggingsrecht. Alle andere maatregelen die in het kader van de COVID-19-crisis of daarbuiten genomen worden, worden dus niet meegenomen in deze analyse. Zo wordt er dus bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het opschorten van de degressiviteitsregels voor uitkeringsgerechtigde werklozen. Deze regels worden tijdelijk opgeschort omdat de uitkeringsgerechtigde

(24) Zie artikel 5 van het “Koninklijk besluit tot aanpassing van de procedures in het kader van tijdelijke werkloosheid omwille van het COVID-19-virus en tot wijziging van artikel 10 van het koninklijk besluit van 6 mei 2019 tot wijziging van de artikelen 27, 51, 52bis, 58, 58/3 en 63 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering en tot invoering van de artikelen 36sexies, 63bis en 124bis in hetzelfde besluit”.

(25) Grensbedrag C in artikel 111 van het Koninklijk besluit houdende de werkloosheidsreglementering.

(26) Artikel 115, §1, 1° van het Koninklijk besluit houdende de werkloosheidsreglementering.

(27) Het maandbedrag is gelijk aan het maandelijks minimumpensioen voor een volledige loopbaan (zie Art. 10 van de Wet houdende invoering van een overbruggingsrecht ten gunste van zelfstandigen).

volledig werkloze niet in de mogelijkheid verkeert om een passende betrekking te zoeken gedurende de *semi-lockdown-periode*.²⁸

Het beschikbare inkomen wordt berekend door toepassing van de regels voor de eindafrekening inzake personenbelasting en niet door inhouding van 26,75% bedrijfsvoorheffing. De nieuwe gerechtigden openen net zoals de vroegere tijdelijke werklozen een recht op het bestaande belastingkrediet voor vervangingsinkomens. Wat de toe te passen tarieven inzake personenbelastingen betreft, kan opgemerkt worden dat voor tijdelijke werklozen de regels inzake eindbelasting niet gewijzigd worden.²⁹ Voor wat het overbruggingsrecht betreft, is de zaak complexer. Voor bedrijfsleiders wordt het overbruggingsrecht belast aan het progressieve tarief. Bij verkrijgers van winsten en baten wordt het overbruggingsrecht belast aan een afzonderlijk tarief van 16,5%.³⁰ Aangezien we met onze gegevens geen onderscheid kunnen maken tussen bedrijfsleiders en verkrijgers van winsten en baten, en deze laatste groep zelfstandigen de grootste is en ook het meest het overbruggingsrecht aanvraagt³¹, zal in wat volgt het overbruggingsrecht belast worden aan het afzonderlijke tarief van 16,5%.

Zoals eerder gezegd maken we bij de tijdelijke werklozen geen onderscheid tussen de opnamemotieven. Alle nieuwe gerechtigden openen dus het recht op een dagsupplement van 5,52 EUR (= 5,63/1,02).

Er dienen verder veronderstellingen gemaakt te worden over de tijdsperiode gedurende dewelke deze nieuwe voordelen worden opgenomen. De maatregelen zijn immers beperkt in tijd. De opname wordt enerzijds gestuurd door harde richtlijnen van de overheid, maar anderzijds ook door keuzes van de individuele werkgevers van zodra er een versoepeling zou zijn.

Voor de tijdelijke werkloosheid werken we op basis van het aantal dagen tijdelijke werkloosheid. Voor het overbruggingsrecht wordt een opname gesimuleerd van respectievelijk 1, 2 en 3 maanden. Voor de groepen die omwille van het COVID-19 motief een beroep doen op een uitkering tijdelijke werkloosheid of een overbruggingsrecht, wordt de geobserveerde arbeidstijd overeenkomstig deze veronderstellingen gereduceerd. Buiten de arbeidstijd worden er verder geen aanpassingen aan de geobserveerde gegevens aangebracht. Er wordt dus verondersteld dat het arbeidsregime voor en na de COVID-19-crisis hetzelfde is.

In eerste instantie simuleren we een scenario zonder bijkomend supplement van de werkgever. In varianten waarin dit supplement eventueel wel wordt toegekend, zal het toegekend worden op basis van de hoger beschreven informatie van de Unie van Sociale Secretariaten.

(28) Zie https://www.standaard.be/cnt/dmf20200411_04920632.

(29) Zie https://www.groups.be/1_100710.htm?rdeLocaleAttr=nl.

(30) Zie <https://eservices.minfin.fgov.be/myminfin-web/pages/fisconet#!/document/02c76075-feb3-4d9d-ab3d-9f827b8e5750>.

(31) De gegevens die dit punt onderbouwen worden niet mee opgenomen in de tekst.

Bij de toekenning van het overbruggingsrecht maken we wel een onderscheid tussen zelfstandigen met en zonder gezinslast om een gedifferentieerd maandbedrag toe te kennen. De twee groepen worden onderscheiden door na te gaan of er binnen het private huishouden kinderen fiscaal ten laste zijn.

Er kan tot slot onderstreept worden dat we in deze bijdrage enkel kijken naar het inkomensverlies bij de tijdelijke werklozen die een beroep kunnen doen op een uitkering en naar zelfstandigen die een beroep kunnen doen op het overbruggingsrecht. In de simulatie wordt dus verondersteld dat alle andere individuen geen direct inkomensverlies ondervinden als gevolg van de COVID-19-crisis. Voor bepaalde individuen kan er wel een indirect inkomenseffect zijn. Door het feit dat een gezinslid zijn inkomen uit arbeid verliest, kan het zijn dat de uitkering van een ander gezinslid wijzigt. Deze indirecte effecten worden voor bepaalde uitkeringen wel meegenomen in de analyse.

3.4. TYPEGEVALSIMULATIES

Het model kan niet alleen gevoed worden door gegevens op basis van een representatieve steekproef maar ook door zelfgekozen typegevallen. Het spreekt voor zich dat de resultaten van dit soort analyses niet representatief zijn voor de gehele bevolking, maar ze kunnen wel nuttige inzichten opleveren. Bij de invulling van deze typegevallen zijn drie elementen in het bijzonder van belang:

- de samenstelling en woonplaats van het gezin;
- het statuut bij niet-werken;
- het statuut bij voltijds werken.

3.4.1. De samenstelling en woonplaats van het gezin

Inzake samenstelling worden vier gezinstypes onderscheiden:

- een alleenstaande persoon, 35 jaar oud en zonder kinderen;
- een alleenstaande persoon, 35 jaar oud, met twee kinderen ten laste, van 10 en 14 jaar oud;
- een getrouwd koppel, 37 en 35 jaar oud, zonder kinderen;
- een getrouwd koppel, 37 en 35 jaar oud, met twee kinderen ten laste, van 10 en 14 jaar oud.

Behalve het bruto inkomen berekenen we per gezinstype ook het beschikbare inkomen. De regels die we toepassen inzake personenbelasting zijn deze van de eindafrekening en niet de regels inzake bedrijfsvoorheffing. De specificiteiten inzake fiscaliteit en kinderbijslag vereisen verder dat we de simulaties opsplitsen naar regio. Er werd in deze toepassing gekozen om alle gezinstypes in Brussel te situeren. De keuze voor Brussel stoelt niet op inhoudelijke argumenten. We kiezen voor één regio om de output van de simulatie te beperken en in de inschatting dat de elementen die verschillen tussen de regio's geen grote invloed hebben op de hier gepresenteerde resultaten.

3.4.2. Het statuut bij niet-werken

Bij niet-werk wordt verondersteld dat de werknemer terugvalt op een uitkering tijdelijke werkloosheid die gelijk is aan 70% van het gelimiteerde loon en een forfaitair supplement van 5,52 EUR per dag wordt toegekend. We onderscheiden drie scenario's inzake bijkomende supplementen van de werkgever, met name a) geen supplement, b)

een supplement van 2,45 EUR per dag en c) een supplement van 12,45 EUR per dag. Inzake niet-werk als werknemer onderscheiden we 4 scenario's, met name 1, 2, 3 en 12 maanden tijdelijke werkloosheid.

Bij een zelfstandige wordt verondersteld dat deze terugvalt op een overbruggingsrecht gedurende de volledige maand. Ook hier worden 4 scenario's gesimuleerd, met name 1, 2, 3 en 12 maanden overbruggingsrecht.

3.4.3. Het statuut bij voltijds werken

Een voltijdse baan in geval van een werknemer stemt overeen met 38 uren werk per week onder de vakantieregeling voor bedienden. Ook de keuze voor het statuut bediende is niet ingegeven door inhoudelijke argumenten. We kiezen voor één statuut om de output van deze oefening te beperken en in de inschatting dat de elementen die verschillen tussen de statuten geen grote invloed hebben op de hier gepresenteerde resultaten.

We bekijken de resultaten voor vier loonniveaus. Het eerste niveau stemt overeen met een minimumloon.³² Daarnaast bekijken we drie scenario's die gebruik maken van een gemiddeld brutoloon, met name 67%, 100% en 167% van dit brutoloon.³³ We veronderstellen verder dat het loon en het type tewerkstelling voorafgaand aan de periode van tijdelijke werkloosheid steeds overeenstemt met het loon en het type tewerkstelling na de periode van tijdelijke werkloosheid.

In geval van een zelfstandige werken we met een vooropgesteld jaarinkomen, met name 24.892 EUR. Het bedrag waarmee we werken wordt verondersteld om het gemiddelde inkomen van een zelfstandige in 2020 te reflecteren.³⁴ Verder kijken we naar 2 bijkomende scenario's, met name 67% en 167% van dit gemiddelde jaarinkomen (respectievelijk 16.678 EUR en 41.570 EUR). Ook hier veronderstellen we dat het inkomen en het statuut als zelfstandige, voorafgaand aan de periode van overbruggingsrecht, overeenstemt met het inkomen en het statuut als zelfstandige

(32) We vertrekken hiervoor van het gemiddeld gewaarborgd minimum maandinkomen (GGMMI) van iemand van 21 jaar dat gold op 1 maart 2020 (zie <http://www.cnt-nar.be/CAO-CCT-BEDRAGEN/CAO-BEDRAGEN-MONTANTS-CCT.pdf>). Dit bedrag wordt eerst omgezet naar een jaarbedrag door bijkomend rekening te houden met een enkel en dubbel vakantiegeld. Het eindresultaat wordt omgezet naar een maandbedrag door te delen door 12 en door 1,02 om het uit te drukken in een prijsniveau van 1 januari 2020. Het aldus bekomen bedrag is gelijk aan 1.751,6 EUR.

(33) Voor het gemiddeld brutoloon vertrekken we van een maandbedrag van 3.793 EUR en volgen we verder dezelfde omzettingsregels als bij het GGMMI. Het aldus bekomen bedrag is gelijk aan 4.086,53 EUR. Het gemiddeld brutoloon van 3.793 EUR nemen we over uit een nota van de NBB waarin ze in het kader van de COVID-19-crisis ook een aantal typegevallen met tijdelijke werkloosheid analyseerden. Het berekende bedrag van 3.793 EUR zou volgens die bron gebaseerd zijn op gegevens uit de Structure of Earnings Survey.

(34) In afwezigheid van een beschikbare observatie wordt dit bedrag geraamd door te vertrekken van een gemiddeld belastbaar netto inkomen dat gerapporteerd wordt voor 2018 (zie <https://websta.rsvz-inasti.fgov.be/nl>). Het oorspronkelijk gerapporteerde gemiddelde bedraagt 22.416 EUR. Dit bedrag weerspiegelt belastbare netto inkomsten die voornamelijk gegenereerd werden in 2015. Om rekening te houden met de prijs- en inkomensevolutie tussen 2015 en 2020 wordt dit bedrag opgehoogd. We gebruiken hiervoor ten eerste de factor die gebruikt wordt om de 2015 inkomens om te zetten naar het inkomensniveau voor de sociale bijdragen van 2018 (zie <https://www.incozina.be/wp-content/uploads/2018/01/Tarieven-2018-NL.pdf>) en ten tweede een geraamde evolutie van het nominaal inkomen van zelfstandigen tussen 2018 en 2020.

na de periode van overbruggingsrecht. We veronderstellen verder dat het inkomen als zelfstandige verkregen wordt van winsten en baten waardoor het verkregen overbruggingsrecht afzonderlijk belast wordt aan 16,5%.

Bij het koppel (al dan niet met kinderen) veronderstellen we dat het statuut van slechts 1 partner wijzigt. De andere partner werkt voltijds (38 uur per week) als bediende aan het gemiddelde loon; dit statuut wordt vastgehouden voor en na de hervorming. De geobserveerde verandering in het beschikbare inkomen is met andere woorden het gevolg van een statuutwijziging bij één gezinslid.

4. SIMULATIERESULTATEN

4.1. TYPEGEVALSIMULATIES

Voor alle typegevallen berekenen we zowel bruto- als netto-vervangingsratio's. De term netto slaat hier op het bruto-inkomen verminderd met persoonlijke bijdragen en personenbelastingen, en eventueel vermeerderd met kinderbijslag. De onderliggende bedragen zijn gemiddelde bedragen op maandbasis. Concreet zit in een scenario met 1 maand tijdelijke werkloosheid of overbruggingsrecht dus 11/12de inkomen uit arbeid en 1/12de inkomen uit tijdelijke werkloosheid of overbruggingsrecht. Met deze aanpak focussen we dus minder op het directe inkomensverlies en het liquiditeitsprobleem dat zich in realiteit stelt. De vervangingsratio's in het scenario met 12 maanden tijdelijke werkloosheid of overbruggingsrecht kunnen het best gelezen worden als een benadering van de vervangingsratio's gedurende deze werkelijke inactiviteitsperiode.³⁵ We spreken hier van een benadering omdat we werken met de eindafrekening inzake personenbelasting en niet met de bedrijfsvoorheffingsregels. Bovendien is het scenario met 12 maanden tijdelijke werkloosheid of overbruggingsrecht een theoretisch scenario waarin verondersteld wordt dat de COVID-19-regels van toepassing zouden zijn gedurende een volledig jaar en dus verlengd worden tot februari 2021.

In Tabel 6 en Tabel 7 geven we de netto vervangingsratio's voor de verschillende gesimuleerde scenario's en typegevallen.³⁶

(35) Van de hier gepresenteerde scenario's is het scenario met 12 maanden tijdelijke werkloosheid het enige waarbij een periode van volledige activiteit vergeleken wordt met een periode van volledige inactiviteit. Het zijn de resultaten uit het hier voorgestelde scenario met 12 maanden tijdelijke werkloosheid, die het best kunnen vergeleken worden met de cijfers uit de nota van de NBB, waar ook de status van volledige activiteit vergeleken wordt met de status van volledige inactiviteit, maar dan op maandbasis.

(36) Omwille van de omvang van de tabellen nemen we hier geen gegevens op over de brutovervangingsratio's of andere meer gedetailleerde resultaten. Deze resultaten zijn wel verkrijgbaar op verzoek.

TABEL 6: NETTOVERVANGINGSRATIO VOLGENS GEZINSTYPE EN HOOGTE VAN HET LOON BIJ TIJDELIJKE WERKLOOSHEID VAN WERKNEMERS (% VERGELIJKING T.O.V. BASELINE, BEREKEND MET PARAMETERS GELDIG OP 1 JANUARI 2020)

Gezinstype ^a	Alleenstaande zonder kinderen				Alleenstaande, 2 kinderen				Koppel, geen kinderen				Koppel, 2 kinderen			
	Min.L.	67% G. Br.L.	G. Br.L.	167% G. Br.L.	Min.L.	67% G. Br.L.	G. Br.L.	167% G. Br.L.	Min.L.	67% G. Br.L.	G. Br.L.	167% G. Br.L.	Min.L.	67% G. Br.L.	G. Br.L.	167% G. Br.L.
Hoogte van het loon ^b																
1 maand TW, geen top up	99,2%	98,5%	97,4%	95,8%	99,2	98,8	97,9	96,3	99,8	99,3	98,7	97,5	99,8	99,4	98,8	97,7
1 maand TW, min top up	99,4%	98,6%	97,5%	95,8%	99,4	99,0	98,0	96,4	99,9	99,4	98,7	97,6	99,9	99,4	98,8	97,7
1 maand TW, max top up	100,1%	99,2%	98,0%	96,1%	100,4	99,4	98,3	96,6	100,2	99,7	99,0	97,7	100,2	99,7	99,1	97,9
2 maand TW, geen top up	98,3%	96,1%	94,9%	91,6%	98,4	97,1	95,7	92,6	99,6	98,3	97,4	95,0	99,6	98,4	97,6	95,4
2 maand TW, min top up	98,7%	96,4%	95,1%	91,7%	98,9	97,3	95,9	92,7	99,8	98,4	97,5	95,1	99,8	98,5	97,7	95,4
2 maand TW, max top up	100,3%	97,7%	96,0%	92,3%	100,7	98,3	96,7	93,2	100,4	99,0	97,9	95,5	100,3	99,1	98,1	95,8
3 maand TW, geen top up	97,0%	93,6%	92,3%	87,5%	97,6	95,2	93,6	89,0	99,2	97,2	96,1	92,6	99,3	97,4	96,4	93,1
3 maand TW, min top up	97,5%	94,1%	92,6%	87,7%	98,3	95,6	93,9	89,2	99,4	97,4	96,2	92,7	99,5	97,6	96,5	93,2
3 maand TW, max top up	99,9%	96,0%	94,0%	88,5%	97,4	97,0	95,0	89,9	100,3	98,2	96,9	93,2	100,3	98,4	97,2	93,6
12 maand TW, geen top up	90,9%	75,7%	61,2%	42,4%	82,9	81,7	71,8	52,7	92,3	89,4	80,4	65,5	93,0	90,4	82,0	67,8
12 maand TW, min top up	90,3%	77,5%	62,5%	43,3%	83,2	83,0	72,9	53,5	93,1	90,1	81,0	66,1	93,7	91,0	82,6	68,3
12 maand TW, max top up	89,6%	84,4%	67,8%	47,0%	89,1	88,2	77,3	56,7	96,3	93,2	83,8	68,3	96,7	93,8	85,1	70,4

^a We onderscheiden volgende vier gesimuleerde gezinstypes: een alleenstaande persoon, 35 jaar oud en zonder kinderen; een alleenstaande persoon, 35 jaar oud, met twee kinderen ten laste, van 10 en 14 jaar oud; een getrouwd koppel, 37 en 35 jaar oud, zonder kinderen en een getrouwd koppel, 37 en 35 jaar oud, met twee kinderen ten laste, van 10 en 14 jaar oud.

^b Er worden vier loontypes gesimuleerd: het nationale minimumloon (Min.L.); 67% van het gemiddelde brutoloon (67% G.Br.L.), het gemiddelde brutoloon (G.Br.L.) en 167% van het gemiddelde brutoloon (167% G.Br.L.).

TABEL 7: NETTO-VERVANGINGSRATIO VOLGENS GEZINSTYPE EN HOOGTE VAN HET INKOMEN BIJ OVERBRUGGINGSRECHT VOOR EEN ZEIFSTANDIGE [% VERGELIJKING T.O.V. BASELINE, BEREKEND MET PARAMETERS GELDIG OP 1 JANUARI 2020]

Gezinstype ^a	Alleenstaande zonder kinderen		Alleenstaande, 2 kinderen		Koppel, geen kinderen		Koppel, 2 kinderen	
	67% G.Ink.	167% G.Ink	67% G.Ink	G.Ink	67% G.Ink	G.Ink	67% G.Ink	G.Ink
Hoogte van het inkomen ^b								
1 maand overbruggingsrecht	99,5	98,0	95,8	91,5	99,0	96,5	91,5	37,1
2 maand overbruggingsrecht	97,8	95,1	87,2	56,1	99,9	98,5	95,2	96,3
3 maand overbruggingsrecht	73,7	56,1	37,1		99,8	97,8	92,8	94,4
12 maand overbruggingsrecht					97,0	86,6	70,1	76,6

^a We onderscheiden volgende vier gesimuleerde gezinstypes: een alleenstaande persoon, 35 jaar oud en zonder kinderen; een alleenstaande persoon, 35 jaar oud, met twee kinderen ten laste, van 10 en 14 jaar oud; een getrouwd koppel, 37 en 35 jaar oud, zonder kinderen en een getrouwd koppel, 37 en 35 jaar oud, met twee kinderen ten laste, van 10 en 14 jaar oud.

^b Er worden drie inkomenstypes gesimuleerd: 67% van het gemiddelde bruto-inkomen (67% G.Ink), het gemiddelde bruto-inkomen (G.Ink) en 167% van het gemiddelde bruto-inkomen (167% G.Ink).

Deze resultaten lenen zich tot een aantal conclusies.

Voor werknemers die terechtkomen in een situatie van tijdelijke werkloosheid:

- Voor alle gezinstypes en alle loonniveau's is de netto-vervangingsratio bij 1, 2 of 3 maanden tijdelijke werkloosheid doorgaans groter dan 90%, zelfs in het scenario waarbij er geen *top-up* van de werkgever zou zijn.
- Voor alle gezinstypes stijgt de netto-vervangingsratio naarmate de *top-up* van de werkgever groter wordt. De impact van deze *top-up* op de vervangingsratio blijft echter beperkt.
- De invloed van het al dan niet in rekening brengen van kinderen ten laste op de bestudeerde vervangingsratio's is beperkt.
- De grootste verschillen in vervangingsratio's doen zich voor in het scenario met 12 maanden tijdelijke werkloosheid, voornamelijk bij het gemiddelde en hoge loonniveau. Zo daalt de netto-vervangingsratio naar 42,4% voor een alleenstaande vrouw zonder kinderen die terechtkomt in een situatie van 12 maanden tijdelijke werkloosheid zonder *top-up* van de werkgever, waar ze voorheen tewerkgesteld was aan 167% van het gemiddelde brutoloon.
- Vervangingsratio's van meer dan 100% komen voor, maar dit fenomeen wordt hier enkel geobserveerd voor individuen die werken aan het veronderstelde minimumloon, in het scenario met de maximale *top-up*.

Voor zelfstandigen die terechtkomen in een situatie van overbruggingsrecht:

- Voor alle gezinstypes en alle inkomensniveaus is de netto-vervangingsratio bij 1,2 of 3 maanden overbruggingsrecht doorgaans groter dan 90%. Enkel bij het hoge inkomensniveau zakt de netto-vervangingsratio tot minimaal 87,2%.
- De invloed van het al dan niet in rekening brengen van kinderen ten laste op de bestudeerde vervangingsratio's is beperkt in het geval van 1,2 of 3 maanden overbruggingsrecht.
- De grootste verschillen in vervangingsratio's doen zich voor in het scenario met 12 maanden overbruggingsrecht, voornamelijk bij het gemiddelde en hoge inkomensniveau. Zo daalt de netto-vervangingsratio naar 37,1% voor een alleenstaande vrouw zonder kinderen die terechtkomt in een situatie van 12 maanden overbruggingsrecht, waar ze voorheen aan het werk was als zelfstandige aan 167% van het gemiddelde inkomen.
- Tussen de bestudeerde typegevallen zitten een aantal voorbeelden met een netto-vervangingsratio van meer dan 100%:
 - een alleenstaande met 2 kinderen, voorheen aan het werk aan een gemiddeld inkomen, gedurende 1, 2 of 3 maanden overbruggingsrecht.
Dit omdat het bedrag van het overbruggingsrecht afzonderlijk belast wordt aan 16,5%. Het netto bedrag van het inkomen uit tewerkstelling (belast aan een hoger marginaal tarief dan 16,5%) ligt lager dan het netto bedrag van het overbruggingsrecht (afzonderlijk belast aan 16,5%);
 - een koppel met 2 kinderen, voorheen aan het werk aan 67% van het gemiddeld inkomen, gedurende 1, 2, 3 en 12 maanden overbruggingsrecht.
Bij dit typegezin zien we een daling van de belastingdruk wanneer 1 partner zijn zelfstandige activiteit tijdelijk moet onderbreken en een recht uitoefent op een overbruggingsrecht (de andere partner blijft voltijds aan het werk aan een gemiddeld inkomen). Gegeven het lage bruto inkomen en het forfaitaire

karakter van het overbruggingsrecht daalt het bruto inkomen in dit geval niet. In combinatie met de lagere belastingdruk zal het netto gezinsinkomen in een situatie van overbruggingsrecht dus toenemen.

In deze sectie bekeken we een aantal zelfgekozen typegevallen. Wat het effect is van de maatregelen op populatieniveau bestuderen we in het volgende deel.

4.2. VERDELINGSEFFECTEN

In wat volgt analyseren we de genomen maatregelen op huishoudniveau. We kijken hierbij enkel naar private of sociologische huishoudens.³⁷ Collectieve huishoudens worden dus niet meegenomen in deze analyse. Private huishoudens waarvoor we voor geen enkel huishoudlid een inkomen uit arbeid, een vervangingsinkomen of een socialebijstandsuitkering observeren, worden ook verwijderd uit de steekproef die voor verdere analyses wordt gebruikt.³⁸

We analyseren de impact van de maatregelen naar inkomensdeciel. Om deze decielen aan te maken worden alle huishoudens geordend van arm naar rijk op basis van het equivalente beschikbare inkomen in het *baselinescenario* (dus voor hervorming). Het equivalente beschikbare inkomen van een huishouden wordt bepaald door over alle huishoudleden de bruto-inkomens op te tellen en dit resultaat te verminderen met alle persoonlijke bijdragen en personenbelastingen die verschuldigd zijn op deze bruto-inkomens, en door te vermeerderen met ontvangen kinderbijslagen. De som van de verkregen inkomens wordt vervolgens gedeeld door de equivalente omvang van het huishouden, om rekening te houden met de schaalvoordelen van huishoudvorming.³⁹ Huishoudens worden op basis van dit criterium ingedeeld in tien groepen van gelijke omvang. In deciel 1 zitten de 10% armste huishoudens, in deciel 10 de 10% rijkste huishoudens. Per deciel wordt vervolgens het gemiddelde berekend van het beschikbare inkomen in het baselinescenario en de verandering in dit gemiddelde inkomen in een hervormingsscenario. Merk op dat hoewel decielen worden bepaald op basis van het equivalente beschikbare inkomen, het gemiddelde inkomen binnen een deciel wordt berekend op basis van het beschikbare inkomen in nominale termen. De bedragen die in de tabellen die volgen gerapporteerd worden, zijn dus niet gecorrigeerd voor schaalvoordelen van huishoudvorming. Het gerapporteerde inkomen betreft een inkomen op maandbasis. Het inkomen op maandbasis wordt berekend door alle berekende inkomenscomponenten op jaarbasis op te tellen en deze som te delen door twaalf. De verandering in het beschikbare inkomen kan zowel in absolute termen, dit

(37) Een privaat huishouden, zoals gedefinieerd in het Rijksregister, vormt een benadering van wat omschreven kan worden als een sociologisch huishouden. Sociologische huishoudens worden doorgaans omschreven als individuen die een verblijfsplaats delen en die gezamenlijk beslissen over het overgrote deel van hun uitgaven. Zie Atkinson e.a. (1995), p. 16 voor meer info omtrent mogelijke omschrijvingen van het begrip huishouden.

(38) Door toepassing van deze regel werden uit het oorspronkelijke bestand 15.141 private huishoudens en 22.160 individuen verwijderd.

(39) Concreet wordt hier gebruik gemaakt van de aangepaste OESO equivalentieschaal. Bij de berekening van deze equivalentiefactor krijgt het eerste huishoudlid een gewicht van 1, alle andere huishoudleden krijgen een gewicht van 0,5, tenzij ze jonger zijn dan 14 jaar. Personen jonger dan 14 jaar krijgen een gewicht van 0,3. Met de keuze voor deze equivalentieschaal volgen we de EUROSTAT-praktijk (zie EUROSTAT (2018)).

is in EUR, als in procent van het beschikbare inkomen voor hervorming uitgedrukt worden. Deze twee voorstellingswijzen zullen een verschillend beeld van de impact van de hervorming opleveren. Welke van de twee concepten de voorkeur geniet, is gebaseerd op een waardeoordeel van de lezer. Daarom rapporteren we telkens beide concepten.

In deze sectie bekijken we het scenario waarbij het geleden inkomensverlies van werknemers gecompenseerd wordt met een uitkering tijdelijke werkloosheid en het inkomensverlies bij zelfstandigen gecompenseerd wordt met een overbruggingsrecht. De verandering in het beschikbare inkomen in absolute en procentuele termen, op basis van het volledige scenario, geven we respectievelijk weer in Tabel 8 en Tabel 9. Dezelfde informatie geven we ook grafisch weer in Figuur 1 en Figuur 2. In Tabel 10 rapporteren we het percentage winnaars en verliezers.⁴⁰ De resultaten die we hier per deciel rapporteren zijn gebaseerd op de gegevens van alle private huishoudens samen, dus zowel deze die geïmpacteerd worden door de maatregelen als diegene die er niet door geïmpacteerd worden.

TABEL 8: VERANDERING IN HET BESCHIKBARE INKOMEN VAN HUISHOUDENS IN ABSOLUTE TERMEN, PRIVATE HUISHOUDENS INGEDEELD NAAR DECIEL

Inkomensdeciël	Aandeel in de totale populatie in %	Baseline Beschikbare inkomen in EUR	Hervorming Verandering in beschikbare inkomen in EUR
1	10	1.148	4
2	10	1.748	-1
3	10	1.990	-3
4	10	2.404	-6
5	10	2.791	-10
6	10	3.268	-15
7	10	3.793	-22
8	10	4.351	-29
9	10	5.010	-40
10	10	7.223	-99
Totaal	100	3.373	-22

Totaal aantal private huishoudens: 4.906.884. Decielen berekend op basis van het equivalente beschikbare inkomen. Bedragen in EUR per maand in prijzen van 2020. Verandering is het verschil tussen het gemiddelde beschikbare inkomen in het hervormingsscenario en het baselinescenario.

(40) Spreken van winnaars en verliezers in de context van de COVID19 crisis lijkt aanvechtbaar. Deze classificatie is hier mogelijk omdat we ons enkel focussen op wijzigingen in het beschikbaar inkomen. Andere gevolgen van de COVID-19 crisis worden dus niet in rekening gebracht in deze analyse.

TABEL 9: VERANDERING IN HET BESCHIKBARE INKOMEN VAN HUISHOUDENS IN PROCENT, PRIVATE HUISHOUDENS INGEDEELD NAAR DECIEL

Inkomensdeciël	Aandeel in de totale populatie in %	Baseline Beschikbare inkomen in EUR	Hervorming Verandering in % van beschikbare inkomen
1	10	1.148	0,3
2	10	1.748	-0,1
3	10	1.990	-0,1
4	10	2.404	-0,2
5	10	2.791	-0,4
6	10	3.268	-0,5
7	10	3.793	-0,6
8	10	4.351	-0,7
9	10	5.010	-0,8
10	10	7.223	-1,4
Totaal	100	3.373	-0,7

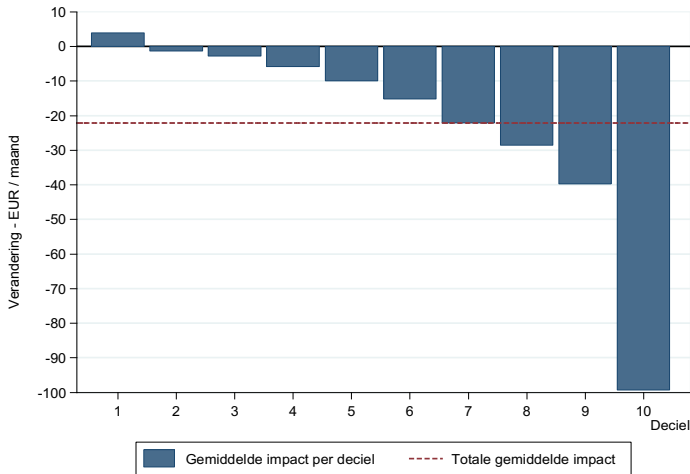
Totaal aantal private huishoudens: 4.906.884. Decielen berekend op basis van het equivalente beschikbare inkomen. Bedragen in EUR per maand in prijzen van 2020. Verandering in % is het verschil tussen het gemiddelde beschikbare inkomen in het hervormingsscenario en het baselinescenario als % van het baselinescenario.

TABEL 10: HUISHOUDENS DIE WINNEN EN VERLIEZEN IN TERMEN VAN BESCHIKBARE INKOMEN - PRIVATE HUISHOUDENS INGEDEELD NAAR DECIEL

Inkomensdeciel	Aandeel in de totale populatie in %	% winnaars en verliezers per deciel		
		Verliezers	Geen impact	Winnaars
1	10	5,2	90,7	4,2
2	10	6,6	91,1	2,3
3	10	9,1	88,6	2,2
4	10	13,6	83,9	2,5
5	10	17,8	80,3	2,0
6	10	22,6	75,5	1,9
7	10	27,2	70,9	2,0
8	10	28,7	69,8	1,6
9	10	28,5	70,1	1,4
10	10	28,1	70,6	1,4
Totaal	100	18,7	79,1	2,1

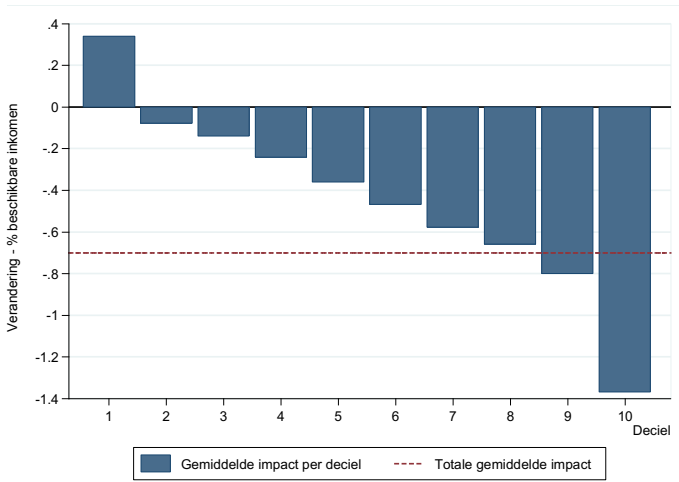
Totaal aantal private huishoudens: 4.906.884. Decielen berekend op basis van het equivalente beschikbare inkomen. Winnaars (verliezers) gedefinieerd als huishoudens met een beschikbaar inkomen in het hervormingsscenario dat meer dan 5 EUR boven (onder) dat in het baselinescenario ligt.

FIGUUR 1: VERANDERING IN HET BESCHIKBARE INKOMEN VAN HUISHOUDENS IN ABSOLUTE TERMEN, PRIVATE HUISHOUDENS INGEDEELD NAAR DECIEL



Decielen berekend op basis van het equivalente beschikbare inkomen. Bedragen in EUR per maand in prijzen van 2020. Verandering in EUR is het verschil tussen het gemiddelde beschikbaar inkomen in het hervormingsscenario en het baselinescenario.

FIGUUR 2: VERANDERING IN HET BESCHIKBARE INKOMEN VAN HUISHOUDENS IN PROCENT, PRIVATE HUISHOUDENS INGEDEELD NAAR DECIEL



Decielen berekend op basis van het equivalente beschikbare inkomen. Bedragen in EUR per maand in prijzen van 2020. Verandering in % is het verschil tussen het gemiddelde beschikbare inkomen in het hervormingsscenario en het baselinescenario als % van het baselinescenario.

In het scenario waarbij alle bestudeerde maatregelen gecombineerd worden, zou ongeveer 1/5de van alle private huishoudens geïmpacteerd zijn (zie Tabel 10). Dit aandeel lijkt op het eerste gezicht vrij laag. Of de hier gekozen imputatieprocedure leidt tot een overdreven concentratie van geïmpacteerde individuen binnen één gezin dient dan ook verder bestudeerd te worden.

In de veronderstelling dat de selectie van de geïmpacteerde individuen wel realistisch is, zou er een gemiddeld verlies zijn van 22 EUR of 0,7% van het beschikbare inkomen per maand. Het verlies loopt zowel in absolute als relatieve termen op over de decielen (zie Tabel 8 en Tabel 9; Figuur 1 en Figuur 2). Globaal genomen is het effect per deciel en over alle decielen samen eerder klein te noemen. Gegeven de eerdere resultaten voor de typegevallen, ligt dit ook in de lijn der verwachtingen. Met betrekking tot deze resultaten kan ook nog eens herhaald worden dat er hier verondersteld wordt dat iedereen na de periode van tijdelijke werkloosheid of overbruggingsrecht terugkeert naar dezelfde arbeidsmarktpositie van voor de crisis.

Gemiddeld genomen zou het eerste deciel er als gevolg van de compenserende maatregelen er licht op vooruit gaan. Op basis van de hier geanalyseerde cijfers zou het vooral gaan om zelfstandigen met een bruto-inkomen dat op maandbasis lager ligt dan het overbruggingsrecht. Of we de omvang van dit fenomeen correct vatten, dient verder bekeken te worden. Ook over de andere decielen komen er (een beperkt aantal) winnaars voor als gevolg van de gesimuleerde hervorming (zie Tabel 10). Deze effecten zijn zowel afkomstig van werknemers als zelfstandigen die na hervorming een hoger inkomen zouden hebben.

Specifiek voor wat de zelfstandigen betreft, kan hier opgemerkt worden dat de classificatie van winst of verlies in belangrijke mate gedreven wordt door een veronderstelling over wat hun bruto belastbaar inkomen is. Het vertrekpunt voor dit concept zijn de door de zelfstandige in het kader van de inkomstenbelasting gerapporteerde netto winsten en baten.⁴¹ Maar om in afwezigheid van observaties over de bedrijfsuitgaven, -lasten en -verliezen toch een bruto belastbaar inkomen te hebben dat vergelijkbaar is met dat van een werknemer, i.e. inclusief deze beroepskosten, wordt de eerder arbitraire 100/80-regel toegepast.⁴² Deze regel is zeker voor discussie vatbaar en maakt ook dat de classificatie van winnaars en verliezers in deze context veel arbitrairder is dan voor werknemers, waar er wel een directe link is tussen het inkomen in geval van werk en het vervangingsinkomen.⁴³

Er kan hierbij nogmaals herhaald worden dat de informatie die gebruikt wordt bij het imputeren van de opnames tijdelijke werkloosheid aan de ene kant en het overbruggingsrecht aan de andere kant, een verschillend niveau van detail kent. Voor tijdelijke werkloosheid worden verschillen in opnames over sectoren wel in rekening gebracht. Voor het overbruggingsrecht is dit niet het geval. Het is niet mogelijk om zonder bijkomende informatie te zeggen wat de invloed van dit verschil in aanpak is op de hiervoor gerapporteerde resultaten.

5. CONCLUSIES

Met behulp van een simulatiemodel bestuderen we de mogelijke impact van twee inkomensondersteunende maatregelen die genomen werden als gevolg van de COVID-19-crisis. We bekijken de impact van de maatregelen voor tijdelijke werkloosheid van werknemers en het overbruggingsrecht van zelfstandigen zowel voor specifieke typegevallen als voor de inkomensverdeling in zijn geheel.

Om de oefening uit te voeren worden een aantal veronderstellingen gemaakt die van belang zijn om de resultaten verder te duiden. Zo wordt er gefocust op het gemiddelde inkomensverlies op jaarbasis en dus niet specifiek op het inkomensverlies gedurende de inactiviteitsperiode als gevolg van de COVID-19-crisis. Er wordt verder verondersteld dat werknemers en zelfstandigen na respectievelijk de periode van tijdelijke werkloosheid of de periode met een overbruggingsrecht, terugkeren naar

(41) Netto slaat hier op het feit dat de bruto beroepsinkomsten uit winsten en baten (zie art. 23, § 1, 1° en 2° van het Wetboek van de Inkomstenbelasting) verminderd werden met de bedrijfsuitgaven, -lasten en -verliezen. De sociale bijdragen, werkingsgelden van de socialeverzekeringsfondsen en regularisaties van de sociale bijdragen van starters worden gezien als bedrijfslasten en zijn dus ook afgehouden van deze bruto beroepsinkomsten (zie <https://www.ksz-bcss.fgov.be/nl/dwh/variabledetail/rijksinstituut-voor-de-sociale-verzekeringen-der-zelfstandigen/Variables/jaarinkomen.html?filter=institution&institution=50133&sources=&themes=>).

(42) Deze regel wordt op verschillende plaatsen in de sociaaleconomische regelgeving toegepast. Zie onder andere artikel 124 van het Koninklijk besluit tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

(43) Er kan in dit verband op gewezen worden dat in het pre-coronatijdperk het overbruggingsrecht slechts in zeer beperkte mate gebruikt werd (zie Tabel 1 van https://www.rsvz.be/sites/rsvz.be/files/publication/algemeen_beheerscomite_advies_201903.pdf). Het beperkte gebruik had zeker te maken met de strenge toegangsvoorwaarden maar wijst er allicht ook op dat een beroep op dit overbruggingsrecht in de realiteit niet leidt tot een verbetering van de inkomenspositie.

de situatie van voor de crisis. We focussen in deze bijdrage ook enkel op de impact van deze twee maatregelen. Het mogelijke inkomensverlies van kwetsbare groepen die niet kunnen terugvallen op deze steunmaatregelen of die om één of andere reden een inkomensverlies ondervinden als gevolg van de COVID-19-crisis, wordt dus niet in rekening gebracht. Deze studie mag dus niet gelezen worden als een studie van de volledige inkomensimpact van deze crisis of ruimer van de sociale impact van deze crisis. Tot slot kan onderlijnd worden dat de verdelingsanalyse van de tijdelijke werklozen en zelfstandigen met een overbruggingsrecht berust op een statistische imputatie van het aantal opnames van deze rechten en niet op een exacte koppeling.

Voor de bestudeerde typegevallen is de netto vervangingsratio bij 1, 2 of 3 maanden onderbreking van de activiteit doorgaans groter dan 90%. Voor werknemers is dit zelfs het geval in scenario's waarbij er geen top-up van de werkgever zou zijn. De invloed van het al dan niet in rekening brengen van kinderen ten laste op de bestudeerde vervangingsratio's is beperkt. De grootste verschillen in vervangingsratio's doen zich voor in het scenario met 12 maanden tijdelijke werkloosheid of overbruggingsrecht, voornamelijk bij het gemiddelde en hoge loon- of inkomensniveau. Vervangingsratio's van meer dan 100% komen voor de bestudeerde typegevallen enkel voor bij werknemers in het scenario met een maximale top-up van de werkgever.

De verdelingsanalyses laten een gemiddeld verlies zien van 22 EUR of 0,7% van het beschikbare inkomen per maand. Het verlies loopt zowel in absolute als relatieve termen op over de decielen. Globaal genomen is het effect per deciel en over alle decielen samen eerder klein te noemen. Gegeven dat we enkel naar de impact van de maatregelen gedurende de maanden maart, april en mei kijken, en de eerdere resultaten voor de typegevallen, ligt dit ook in de lijn der verwachtingen.

In alle decielen observeren we individuen voor wie het beschikbare inkomen toeneemt als gevolg van de genomen maatregelen. We observeren dit zowel voor werknemers als voor zelfstandigen. Globaal genomen is de omvang van dit fenomeen beperkt en het situeert zich voornamelijk in de laagste decielen. Bij werknemers wordt deze vaststelling onder andere verklaard door de supplementen die boven op de procentueel berekende uitkering gegeven worden. Bij zelfstandigen is dit fenomeen een gevolg van het feit dat de uitkering een vast bedrag is, dat niet bepaald wordt als een percentage van het verloren inkomen. Deze classificatie van winst of verlies wordt ook in belangrijke mate gedreven door een veronderstelling over wat het bruto belastbaar inkomen is van de individuen die onderworpen zijn aan de bestudeerde maatregelen. Voor zelfstandigen vormen de in het kader van de inkomstenbelasting gerapporteerde netto winsten en baten het vertrekpunt. Deze worden vervolgens voor alle zelfstandigen gebruteerd op basis van een uniforme regel. Of deze conclusies ook overeind blijven in het licht van meer genuanceerde informatie over de bedrijfsuitgaven, -lasten en -verliezen kan met de gegevens waarover we beschikken niet bestudeerd worden.

INHOUDSTAFEL

COVID-19-CRISIS: SIMULATIE IMPACT VAN HET LOONVERLIES BIJ TIJDELIJKE WERKLOOSHEID IN GEVAL VAN OVERMACHT EN HET INKOMENSVERLIES IN GEVAL VAN EEN OVERBRUGGINGSRECHT

1.	INLEIDING	149
2.	BESCHRIJVING MAATREGELEN	150
2.1.	TIJDELIJKE WERKLOOSHEID IN GEVAL VAN OVERMACHT ALS GEVOLG VAN DE COVID-19-CRISIS	150
2.2.	OVERBRUGGINGSRECHT VOOR ZELFSTANDIGEN DIE VERPLICHT OF VRIJWILLIG HUN ACTIVITEIT ONDERBREKEN	151
3.	DATA EN MODELLERING	152
3.1.	HET BASISMODEL	153
3.2.	IMPUTATIE VAN DE OPNAMES TIJDELIJKE WERKLOOSHEID EN HET OVERBRUGGINGSRECHT	153
3.3.	MODELLERING VAN DE BELEIDSMAATREGELEN	158
3.4.	TYPEGEVALSIMULATIES	161
4.	SIMULATIERESULTATEN	163
4.1.	TYPEGEVALSIMULATIES	163
4.2.	VERDELINGSEFFECTEN	167
5.	CONCLUSIES	172

TIJDELIJKE WERKLOOSHEID TIJDENS COVID-19: EEN BUFFER TEGEN ONTSLAG MET TWEE GEZICHTEN

DOOR | **TINE VANDEKERKHOVE*, LUDO STRUYVEN** en TIM GOESAERT*****

* Onderzoeker in de onderzoeksgroep onderwijs en arbeidsmarkt, HIVA-KU Leuven

** Hoofd onderzoeksgroep onderwijs en arbeidsmarkt en deeltijds professor sociologie van arbeid en beleid, HIVA-KU Leuven

*** Senior onderzoeker in de onderzoeksgroep onderwijs en arbeidsmarkt, HIVA-KU Leuven

INLEIDING

De crisismaatregel bij uitstek gedurende de eerste fase van de COVID-19-crisis is de tijdelijke werkloosheid ten gevolge van het uitbreken van het coronavirus COVID-19. Deze bijdrage focust op de beginmaanden van de crisis: de maand maart, waarin we allen wakker werden met de nieuwe realiteit van het virus, en de maand april, waarin het een (voorlopig?) hoogtepunt bereikte. Hele sectoren werden gesloten, andere sectoren gingen op eigen initiatief dicht, terwijl de vitale sectoren op volle toeren bleven draaien.

De intensiteit van de COVID-19-crisis verschilt sterk naargelang van de sector. Dat is het uitgangspunt voor deze bijdrage. We ontleden de toepassing vanuit de dubbele gelaagdheid van de coronacrisis, en de dubbele functie van het stelsel van tijdelijke werkloosheid voor de bescherming van de band tussen de werkgever en de werknemer, en de bijdrage aan het economisch herstel¹ (cf. Cahuc, 2019 voor een recent overzicht).

Deze bijdrage analyseert de incidentie en de evolutie van tijdelijke werkloosheid tijdens het tweede kwartaal 2020. Vervolgens focust het artikel op een methode vanuit de vorige recessieperiode om de mate van heropleving van de verschillende sectoren op de arbeidsmarkt te identificeren, om aldus een inschatting te maken over de potentiële heropleving van sectoren die nu zijn getroffen door de COVID-19-crisis. Deze methode steunt op de dynamiek in de tewerkstelling zoals we deze kunnen ontleden op basis van Dynam-gecorrigeerde data over werkgevers en werknemers in België en in de gewesten (Vandekerkhove, Struyven, Goesart en Vets, 2020). De analyse is gebaseerd op 927.670 werknemers in tijdelijke werkloosheid, of naar schatting minstens 80% van de te verwachten volledige populatie tijdelijk werklozen voor de maand april 2020. Dit komt neer op 23% van de volledige loontrekkende populatie. De bijdrage sluit af met een beschouwing over de verdere richting waarin het stelsel van tijdelijke werkloosheid kan evolueren.

(1) Voor meer achtergrond bij het wetenschappelijk debat over de inzet van tijdelijke werkloosheid, en de stand van kennis in de literatuur, verwijzen we naar de bronnen op het einde van deze bijdrage.

1. DE COVID-19-CRISIS OP DE ARBEIDSMARKT: MAATREGELEN OP DE KORTE TERMIJN

Maatregelen aan de kant van de arbeidsvraag om het COVID-19-virus op de korte termijn het hoofd te bieden, zijn toegespitst op het behoud van tewerkstelling en het voorkomen van werkloosheid. De belangrijkste buffer is 'tijdelijke werkloosheid door de coronacrisis COVID-19' en een equivalent voor zelfstandigen, het 'overbruggingsrecht voor zelfstandigen'. Beide maatregelen zijn federale materie, maar bieden ook voor het regionale beleidsniveau mogelijkheden voor een activerende beleidscomponent. Daarnaast komen nog de maatregelen die de regionale regeringen nemen voor zelfstandigen, ondernemers en particulieren, zoals de COVID-19-hinderpremie voor ondernemingen die verplicht moeten sluiten of de COVID-19-compensatiepremie voor ondernemingen die open blijven maar een omzetsdaling hebben van minstens 60%.

De Belgische regering reageerde vroegtijdig op het omzetverlies bij bedrijven en kwam al op 6 maart 2020 met een breed toegankelijk, royaal en eenvoudig stelsel van tijdelijke werkloosheid wegens COVID-19-overmacht. De crisis was ongezien, zo ook de tijdelijke werkloosheid als eerste buffer tegen ontslag. Het systeem komt tegemoet aan alle ondernemingen en sectoren, ongeacht het statuut (arbeider-bediende) en ongeacht of het gaat om een onderneming in moeilijkheden. Bovendien geldt de soepele toepassing van het begrip 'overmacht'. Hierbij worden alle situaties van tijdelijke werkloosheid die te wijten zijn aan het COVID-19-virus beschouwd als tijdelijke werkloosheid wegens overmacht, ook indien er toch nog op bepaalde dagen kan worden gewerkt (RVA, 2020). De werknemer ontvangt hiervoor een uitkering gelijk aan 70% van het gemiddelde maandloon.

In eerste instantie liep het uitzonderlijke stelsel tot eind juni 2020. De looptijd werd een eerste maal verlengd tot eind augustus, met het vooruitzicht op een inperking tot de zwaarst getroffen sectoren tot eind december. Maar die verstrenging kwam er uiteindelijk niet. De werkgeversorganisaties, waaronder het VBO, hadden daar sterk op aangedrongen. De enige beperking betreft de 20%-drempel. Werkgevers die in de maanden april tot en met juni een beroep hebben gedaan op de tijdelijke werkloosheid wegens overmacht en dit voor een totaal aantal werkloosheidsdagen van 20% ten opzichte van alle andere aan de RSZ aangegeven dagen (met uitzondering van bepaalde aan de werknemer te wijten afwezigheden zoals ziekte), kunnen de procedure verder blijven toepassen tot 31 december 2020.² Het geldt dus niet enkel voor de zwaar getroffen sectoren zoals eerder werd aangekondigd, maar voor alle werkgevers die een beroep hebben moeten doen op tijdelijke werkloosheid in de periode van de lockdown.

2. DATA EN METHODE

Het systeem van tijdelijke werkloosheid vormt een goede graadmeter om de impact op de tewerkstelling in de verschillende sectoren van onze arbeidsmarkt te meten. Voor deze analyse maken we gebruik van maandelijkse data over tijdelijke werkloosheid, die werden ontwikkeld door een koppeling van RVA-RSZ-data, uitgevoerd door de

(2) Zonder rekening te houden met de verruiming van de maatregel ten gevolge van de tweede golf van het coronavirus.

Kruispuntbank Sociale Zekerheid (Data COVID-19)³ en ter beschikking gesteld in het kader van de Dynam-samenwerking. De gegevens die begin augustus 2020 beschikbaar zijn, zijn al zeer volledig voor de maanden maart tot juni 2020 en worden maandelijks geüpdatet.

Globaal zijn er twee manieren om de gegevens over tijdelijke werkloosheid te bekijken. Een eerste maatstaf betreft een focus op het aantal tijdelijk werklozen gedurende een maand. Meer specifiek is hier vooral de relatieve kijk, met name de omvang van het aantal tijdelijk werklozen (in arbeidsplaatsen) in verhouding tot het totale aantal werknemers, een goede maatstaf om de impact tijdens de beginmaanden van de crisis op te meten. Om daarnaast ook de dynamiek in het gebruik van het stelsel over een langere periode heen te monitoren, is deze maatstaf minder interessant. Een telling van personen op tijdelijke werkloosheid geldt immers direct voor de volledige maand. Een persoon wordt hierbij geteld als tijdelijk werkloos voor de hele maand, ook al was die persoon enkel gedurende één dag van de maand tijdelijk werkloos. Op basis van deze maatstaf wordt in de telling de heropleving tijdens de maand gemist.

Een tweede manier om tijdelijke werkloosheid te monitoren, betreft een focus op het volume van het aantal dagen tijdelijke werkloosheid gedurende een maand. Een telling in volume houdt namelijk wel rekening met de mate waarin een werknemer nog (deels) op tijdelijke werkloosheid zit, dan weer (deels) aan de slag is. Dit is essentieel omdat ondernemingen die hun activiteiten nog niet voor 100% terug hebben kunnen opstarten vaak een roterend systeem van werkhervatting toepassen. Hierbij worden de aanwezige werknemers in de onderneming afwisselend gedurende een beperkt aantal dagen op tijdelijke werkloosheid gezet.

Tijdelijke werkloosheid mag dan al een grote ecologische validiteit⁴ hebben als indicator voor de impact op tewerkstelling, niet alle effecten van de crisis worden erdoor gevat. Uitzendkrachten bijvoorbeeld komen slechts in beperkte mate in aanmerking voor tijdelijke werkloosheid. Verder gaan ondernemingen die vaak gebruikmaken van tijdelijke of uitzendcontracten in recessie- of crisisperioden net eerst de inzet van deze tijdelijke krachten verminderen, vooraleer in het eigen personeelsbestand te knippen of tijdelijke werkloosheid aan te vragen. Hierdoor kan de impact van de crisis in sectoren met een groot aandeel tijdelijke of uitzendarbeiders licht onderschat worden. Dit is ook meteen de reden waarom in voorliggende analyse van de sectorale impact de uitzendsector erg laag scoort, terwijl gegevens van Federgon aangeven dat de sector wel degelijk een aanzienlijke impact kent in de beginmaanden van de COVID-19-crisis.

(3) Voor verdere informatie zie: https://www.ksz-bcss.fgov.be/nl/dwh/dwh_page/content/websites/datawarehouse/data/covid-19.html.

(4) Ecologische validiteit geeft een idee over de mate waarin onderzoeksresultaten overeenkomen met de alledaagse praktijk. In dit geval geven de cijfers over het gebruik van tijdelijke werkloosheid een mooi beeld van de werkelijkheid en laten ze toe iets te zeggen over de korte termijn impact van de huidige coronacrisis op de arbeidsmarkt. De ecologische validiteit is met andere woorden hoog.

3. DE INCIDENTIE VAN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID

Op basis van volledige cijfers tellen we voor juni 2020 522.010 personen op tijdelijke werkloosheid voor een totaal van 4.926.326 dagen. Ten opzichte van de piekmaand april 2020 is het aantal personen per maand zowat gehalveerd, en het aantal dagen met drie kwart geslonken (Tabel 1). De daling van mei zet zich versneld door. In verhouding tot alle loontrekkenden op de Belgische arbeidsmarkt was in april nog 28% voor minstens 1 dag tijdelijk werkloos. In juni is dat aandeel gedaald tot 13% en in augustus tot 6,5%. In vergelijking met de financiële crisis van 2008-2009, met gemiddeld 210.900 of 5,6% van alle loontrekkenden, blijft het aantal tijdelijk werklozen vandaag nog altijd historisch hoog.

TABEL 1: EVOLUTIE VAN HET AANTAL TIJDELIJK WERKLOZEN (IN ARBEIDSPAATSEN) EN HET AANTAL DAGEN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID OVER DE MAANDEN MAART TOT EN MET AUGUSTUS 2020

	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Augustus
Aantal personen	949.242	1.139.272	911.958 (-20%)	556.731 (-39%)	357.242 (-36%)	263.540 (-26%)
Aantal dagen	8.553.848,4	18.110.413,8	9.956.869,6 (-45%)	5.239.047,6 (-47%)	2.873.463,2 (-45%)	2.228.273,5 (-22%)
Gem. aantal dagen	9,0	15,9	10,9	9,4	8,0	8,5

* Tussen haakjes daling ten opzichte van maand voordien.

Bron: RVA-RSZ-KSZ dataset; bewerking HIVA-KU Leuven.

Werknemers blijven steeds vaker voor een minder aantal dagen in het stelsel van tijdelijke werkloosheid. Dat het aantal dagen tijdelijke werkloosheid sterker daalt dan het aantal werknemers dat er gebruik van maakt, schuilt deels in het feit dat werkgevers in heel wat gevallen gebruikmaken van een roterend systeem van werkhervatting. Dat blijkt uit het gemiddelde aantal dagen waarop werknemers per maand in het systeem zitten. In april was dat 15,9 dagen, in mei daalde het naar 10,9 dagen en vanaf juni dook het met 9,4 dagen voor het eerst onder de grens van 10 dagen. Tijdelijke werkloosheid verschuift dus naar een feitelijke vorm van tijdelijke werktijdverkorting.

Vanaf juni zien we voor het eerst ook een drastische daling van het aantal werkgevers dat tijdelijke werkloosheid aanvraagt. In april waren het nog 134.355 werkgevers, in juni 76.770 (RVA). Dat is een daling met 43%, terwijl in mei de daling nog amper 13% bedroeg. Als we het aantal betrokken werkgevers afzetten tegen het totale aantal actieve werkgevers onderworpen aan de sociale zekerheid (voor vierde kwartaal 2019), dan blijkt dat nog 33% van het totale aantal werkgevers in juni tijdelijke werkloosheid heeft aangevraagd, ten opzichte van 58% in april 2020.

4. DE IMPACT OP SECTOREN IN DE EERSTE MAANDEN VAN DE CRISIS

De intensiteit van de schok veroorzaakt door de COVID-19-crisis verschilt sterk naargelang van de sector. In deze analyse focussen we op het niveau van de subsector (nace 2), een niveau dat meer inzichten biedt in de sectorale verscheidenheid van tijdelijke werkloosheid dan het niveau van hoofdsectoren. Dit neemt niet weg dat ook binnen nace 2-sectoren nog grote verschillen tussen bedrijven kunnen optreden.

4.1. EEN CRISIS MET TWEE GEZICHTEN

Op de piek van het gebruik, in april, maakten zoals aangegeven 1.139.272 werknemers gebruik van het systeem van tijdelijke werkloosheid. Het aanvankelijke sectorale beeld op basis van de eerste, voorlopige gegevens over de impact van de crisis, werd gedomineerd door cijfers op het niveau van hoofdsectoren op onze arbeidsmarkt, zoals de horeca of de bouw. Deze sectoren komen inderdaad ook naar voor bij een absolute kijk op de gegevens over tijdelijke werkloosheid. Zo kenden de sectoren van de beveiliging en reiniging (nace 80-82; 104.431 TW), de bouw (nace 41-43; 102.430 TW) en de detailhandel (nace 47; 93.114 TW) op het hoogtepunt van de crisis het grootste absolute gebruik van het systeem. De top 5 wordt vervolledigd door de groothandel (nace 46; 72.143 TW) en de horeca (nace 55-56; 68.338 TW). Deze eerste vijf sectoren waren in april goed voor ruim 47% van het totale aantal tijdelijk werklozen. Dat wil zeggen dat ongeveer de helft van de tijdelijk werkloze werknemers in april geconcentreerd zat in amper vijf sectoren.

Dit absolute beeld geeft slechts een partiele kijk op de sectorale impact van de crisis. Wanneer de relatieve maatstaf wordt gehanteerd, met name het aantal tijdelijk werklozen ten opzichte van de totale tewerkstelling in de sector, duikt een meer volledig en fijnmazig beeld op van de impact per sector (zie Tabel 2).

TABEL 2: DE MEEST EN MINST GETROFFEN SECTOREN (VOORAFGEGAAN DOOR NACE-CODE): RELATIEVE VERGEELIJKING VOLGENS AANDEEL TIJDELIJKE WERKLOOSHEID (APRIL 2020) T.O.V. TOTALE LOONTREKKENDE TEWERKSTELLING (MAART 2020) VOOR ELKE SUBSECTOR OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT

Top 20 meest getroffen sectoren (TW in april) (bovenaan = meest getroffen)	Top 20 minst getroffen sectoren (TW in april) (bovenaan = minst getroffen)
29. Autoassemblage (72,6%)	36. Winning, behandeling en distr. van water* (0%)
51. Luchtvaart* (70,9%)	84. Openbaar bestuur en defensie (0,1%)
13-15. Vervaardiging van textiel, kleding, leer (69%)	19. Cokes en raffinage* (0,2%)
79. Reisbureaus en -organisatoren* (67,7%)	35. Prod. en distr. elektriciteit (0,7%)
45. Handel, onderhoud en reparatie van motorvoertuigen (67,5%)	65. Verzekeringen/fondsen (0,8%)
30. Overige transportindustrie* (66,7%)	21. Farma-industrie (1,3%)
31-32. Meubelfabricatie, overige industrie (61%)	85. Onderwijs (2,5%)
55-56. Horeca (60,5%)	99. Extraterritoriale organisaties en lichamen* (3,5%)
16. Houtindustrie* (54,5%)	53/61. Posterijen, koeriers, telecom. (3,7%)
96. Overige persoonlijke diensten (53,9%)	97-98. Huishoudens als werkgever* (4,6%)
18. Drukkerijen* (53,2%)	72. Wet. speur- en ontwikkelingswerk (4,8%)
73. Reclame en marktonderzoek (51,7%)	86. Menselijke gezondheidszorg (6,1%)
28. Machinebouw (50,2%)	1. Landbouw (6,6%)
41-43. Bouw (49,4%)	64. Financiële dienstverlening (6,9%)
77. Verhuur en lease (48,8%)	50. Vervoer over water* (10,1%)
95. Reparatie van computers en consumentenartikelen* (47,7%)	94. Verenigingen (10,4%)
80-82. Beveiliging, reiniging en andere onderst. act. (46,8%)	87-88. Maatschappelijke dienstverlening (11,9%)
93. Sport, ontspanning en recreatie (45,9%)	20. Chemie (12,2%)
25. Metaalbewerking (45,5%)	37-39. Afvalbeheer (15,4%)
23. Vervaardiging glas, steen, beton, ... (42,8%)	49. Vervoer te land en via pijpleidingen (17,2%)

*Sectoren met minder dan 10.000 werknemers (niet in verdere analyse betrokken).

Bron: Dynam-dataset, Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, HIVA-KU Leuven en RVA.

In het begin van de crisis lag de focus vooral bij enkele van de grootste sectoren die als gevolg van de gezondheids crisis verplicht moesten sluiten, zoals de horeca en de handel, naast de luchtvaart. Als we de blik verder verschuiven van hoofdsectoren (nace 1-digit) naar subsectoren (nace 2-digit), dan blijkt dat achter deze eerste, meest zichtbare laag van sectoren, een minder zichtbare laag van sectoren schuilt die een nog sterkere impact ervaren. Dat blijkt ook uit Tabel 2: in relatieve termen komen niet de horeca of de bouw maar wel de autoassemblage en de luchtvaart naar voor als sectoren met het grootste aandeel tijdelijke werkloosheid. In april 2020 maakte meer dan 70% van het personeel in deze sectoren gebruik van het systeem. In de autoassemblage betreft het vaak grote ondernemingen, die gedurende de duurtijd van de strenge maatregelen de activiteiten tijdelijk moesten stopzetten. De luchtvaart werd hard geraakt doordat, ten gevolge van het sluiten van de grenzen, de Belgische luchthavens gesloten bleven voor het publiek. Alle activiteiten rond persoonsvervoer vanuit de luchthaven werden stopgezet. Vandaar het beeld van een crisis met twee gezichten.

Verder betreft het sectoren die we klassiek opmerken in tijden van economische crises, met als exponent enkele typische industriële sectoren waaronder de autoassemblage (zwaarst getroffen sector) en de textielindustrie.⁵ Deze sectoren scoren hoog inzake tijdelijke werkloosheid in de beginmaanden van de COVID-19-crisis (april), en dit om verschillende redenen. Initieel werden zij getroffen door het probleem van de veilige werkvloer, waarbij *social distancing* te allen tijde gewaarborgd moest worden. Dit zorgde (in de meeste gevallen) voor een sterke productiviteitsdaling. Daarnaast kenden heel wat ondernemingen een terugval van de export en/of toelieferingen, door (internationaal) haperende productieketens. Gezien de genoemde sectoren sterk afhankelijk zijn van de buitenlandse vraag naar intermediaire en investeringsgoederen, zullen ze mogelijk ook op langere termijn verder lijden onder de crisis. Deze exportgevoelige industriële sectoren, die intussen het productieproces COVID-19-proof hebben gemaakt, dreigen immers, mogelijk door een gedaalde vraag naar producten, ook slachtoffer te worden van de economische crisis volgend op de gezondheids crisis.

De situatie op de regionale arbeidsmarkten wijkt enigszins af van het globale nationale beeld, zeker in het Brusselse Gewest dat een afwijkende sectorale samenstelling kent. Qua tijdelijke werkloosheid (absoluut) neemt de bouwsector een minder prominente plaats in, terwijl enkele kleinere sectoren zwaarder worden geraakt (onder andere de sectoren van de film/televisie/radio en de post, koeriers en telecommunicatie). In het Waalse Gewest valt opnieuw de bouwsector op, maar dan vooral omdat deze proportioneel zwaar wordt geraakt. In april zijn hier 35% van alle tijdelijk werklozen gesitueerd, terwijl slechts 29% van de werknemers in de bouw actief is binnen het Waals Gewest. De sectorale impact voor het Vlaamse Gewest is het meest vergelijkbaar met de Belgische arbeidsmarkt. Meest opvallend is de beveiliging en reiniging, waar 60% van alle tijdelijk werklozen is gesitueerd (terwijl 57% van alle tewerkstelling in het Vlaamse Gewest is gesitueerd).

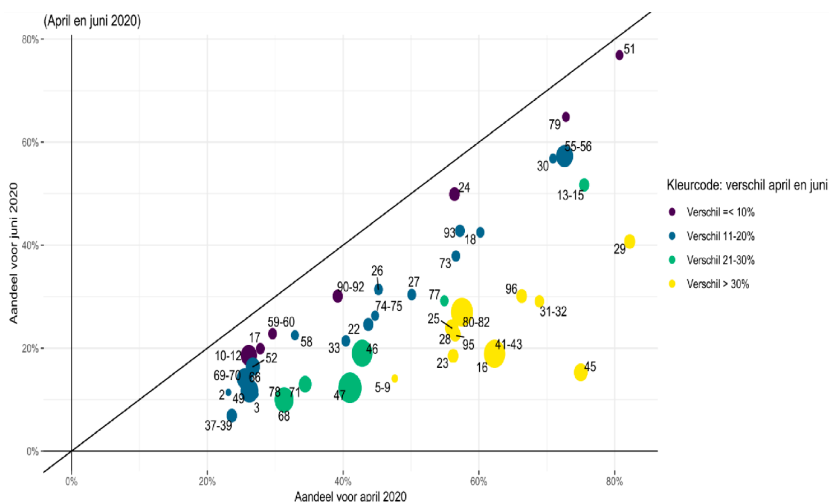
(5) Deze sectoren verdwijnen uit beeld bij een focus op hoofdsectoren, gezien er ook enkele grotere industriële sectoren zijn waar de impact van de crisis beperkt blijft (farmasector, chemie, raffinage).

Tot slot merken we op dat ook in de minder getroffen sectoren, zoals de gezondheidszorg, een tewerkstellingsimpact van de crisis optreedt. Deze is niet volledig zichtbaar in de cijfers van tijdelijke werkloosheid: de gezondheidszorg draaide immers op volle toeren verder. Toch zien we hier een sterke daling van het aantal ontvangen vacatures (VDAB). Tegelijk, en enigszins contrasterend, valt op dat vanuit alle sectoren, ook de zwaarst getroffen, nog steeds vacatures worden ontvangen. De vacaturemarkt is dus niet volledig stilgevallen, ook niet in die sectoren die te maken kregen met een verplichte sluiting.

4.2. HERSTEL MET VERSCHILLENDE SNELHEDEN

De cijfers over tijdelijke werkloosheid kennen een grote dynamiek, met grote verschillen tussen de sectoren. Het volledige spectrum van economische activiteiten vatten we samen in 63 sectoren (nace-2 niveau). We vergelijken het percentage loontrekkenden dat per sector nog op tijdelijke werkloosheid zit in de begin- en eindmaand van het tweede kwartaal 2020. Figuur 1 geeft dit percentage weer voor april op de x-as en voor juni op de y-as. We geven alle subsectoren op de arbeidsmarkt weer die in april voor meer dan één op vijf van de werknemers gebruikmaakten van tijdelijke werkloosheid. De sectoren in het geel kennen de grootste afname tussen april en juni, de sectoren in het paars de kleinste.

FIGUUR 1: EVOLUTIE VAN HET AANDEEL TIJDELIJK WERKLOZEN T.O.V. DE TOTALE TEWERKSTELLING PER SECTOR TUSSEN APRIL EN JUNI 2020 EN GROOTTE VAN DE TERUGVAL IN JUNI T.O.V. APRIL (KLEURCODE VOOR DE GROOTTE VAN HET VERSCHIL)



Bron: RSZ-RVA-KSZ dataset, bewerking HIVA-KU Leuven.

De eerste aanblik van Figuur 1 oogt positief: alle subsectoren op de Belgische arbeidsmarkt bevinden zich onder de diagonaal. Voor alle sectoren was april de

piekmaand, en juni de herstelmaand, zonder enige uitzondering. En dit zonder dat de regels voor het stelsel van tijdelijke werkloosheid zijn gewijzigd. De COVID-19-beperkingen blijven hun schaduw werpen: de daling in het aandeel tijdelijk werklozen is het kleinst in de sectoren die ook vanaf juni weinig perspectief kregen, zoals kunst en amusement (nace 90-92) of de luchtvaart (nace 51). Ook de kleinere branches zoals de reisbureaus (nace 79) en de metaalproductie (nace 24) maken in juni nog voor meer dan de helft van het personeel gebruik van tijdelijke werkloosheid, een lichte daling ten opzichte van april.

Hoe meer naar rechtsonder in de figuur, hoe sterker de verbetering (kleurcode geel). Het belangrijkste voorbeeld hier is de handel, onderhoud en reparatie van motorvoertuigen (nace 45). In april maakte deze sector nog voor 75% van het personeel gebruik van tijdelijke werkloosheid, in juni is dit aandeel gedaald tot 15%. Andere grote branches in de groep van sterke dalers zijn de bouw (nace 41-43), de beveiliging en reiniging (nace 80-82) en de autoassemblage (nace 29), waar het aandeel tijdelijk werklozen een terugval kende van 82% naar 41%.

Tot slot is er de horeca (nace 55-56). Ook al ging vanaf 8 juni de sector weer open, toch blijft de daling van het aandeel werknemers op tijdelijke werkloosheid relatief beperkt. In juni wordt nog steeds voor 57% van het horecapersoneel een beroep gedaan op tijdelijke werkloosheid, een daling met 15% in relatie tot april (gemiddeld in België zien we een daling met 54%). De meeste horecazaken zijn dan wel geopend, maar draaien op een lagere capaciteit. Dat blijkt uit het gemiddelde aantal dagen dat horecapersoneel nog in tijdelijke werkloosheid vertoeft. In april was dit 21 dagen, in juni 13 dagen. Het betreft één van de grootste dalingen in het gemiddelde aantal dagen over alle sectoren heen.

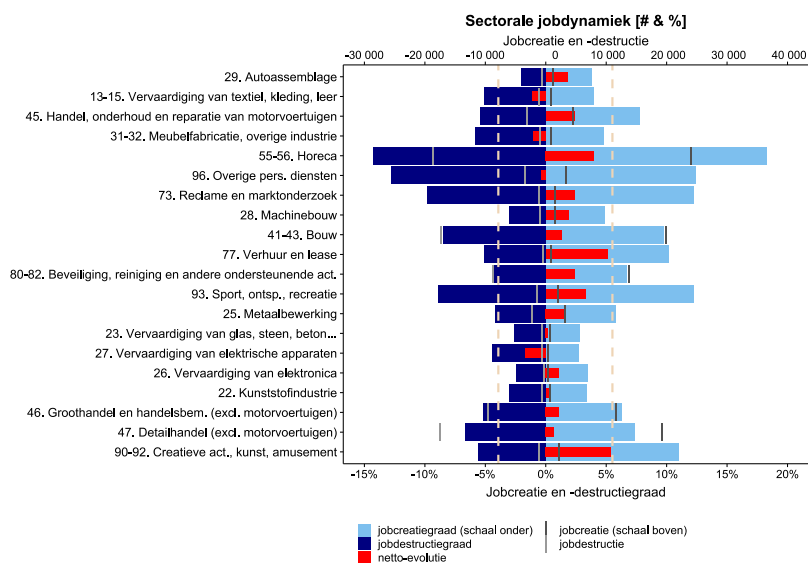
5. DYNAMIEK VAN EEN SECTOR ALS FACTOR BIJ ECONOMISCH HERSTEL

Wat zijn de kansen dat een sector heropleeft, eens van de beperkende maatregelen verlost? Een antwoord op die vraag is in de eerste plaats afhankelijk van het internationale economische klimaat. Sommige zwaar getroffen sectoren zijn daarvan sterk afhankelijk, terwijl voor andere sectoren vooral de binnenlandse vraag bepalend is. Daarnaast speelt ook de factor van de dynamiek van een sector. Eén criterium voor dynamiek is de netto-evolutie van de totale personeelsomvang. Maar een nog adequater criterium vormt de jaarlijkse jobcreatie en -destructie of de in- en uitstroom in en uit ondernemingen en organisaties. In dit deel hebben we het criterium toegepast op de 20 zwaarst getroffen subsectoren van de hele Belgische arbeidsmarkt voor de periode 2017.4-2018.4 en hebben we vervolgens de dynamiek op vlak van jobs geanalyseerd. Het percentage van jobcreatie wordt berekend door het aantal bijkomende jobs in ondernemingen op één jaar te delen door het totale aantal jobs.

Een bron van dynamiek bij werknemers ligt in de dynamiek van jobs. Als er jobs bijkomen, komt er noodzakelijk beweging bij werknemers. Dynamiek op het niveau van de jobs kunnen we nog het best vergelijken met de stoelen op een arbeidsmarkt, die ter beschikking staan voor een ruimere groep van werknemers en die ook onderling of met nieuwe kandidaten op de arbeidsmarkt gewisseld kunnen worden. Deze jobdynamiek wordt weergegeven in Figuur 2, zowel in absolute (jobcreatie en

jobdestructie) als relatieve termen (jobcreatie- en jobdestructiegraad, berekend door de respectieve jobcreatie en -destructie te delen door het totale aantal arbeidsplaatsen per sector). Deze graden, weergegeven met behulp van de blauwe balken, maken een vergelijking van de dynamiek tussen verschillende sectoren mogelijk en laten ons toe een sector als al dan niet dynamisch te bestempelen.

FIGUUR 2: JOBDYNAMIEK IN DE 20 MEEST GETROFFEN SUBSECTOREN (SECTOREN MET >10.000 WERKNEMERS) OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT (# & %, 2017.4-2018.4)



* De bruingestreepte verticale lijn geeft de gemiddelde jobcreatie- en destructiegraad op de volledige Belgische arbeidsmarkt weer.

Bron: Dynam-dataset, Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en HIVA-KU Leuven.

Figuur 2 laat zien dat heel wat van de sterk getroffen sectoren een vrij hoge relatieve jaarlijkse dynamiek kennen (zie vergelijking met de bruingestreepte verticale lijn die de gemiddelde jobcreatie- en jobdestructiegraad weergeeft voor de Belgische arbeidsmarkt). Meest opvallend is de horeca, die zowel absoluut als relatief de hoogste jobdynamiek laat optekenen. Deze sector staat voor een jobcreatiegraad van 18,3% en een jobdestructiegraad van 14,3%.

Over het algemeen vertonen de sectoren die tot eenzelfde sectorgroep behoren, een gelijkaardige dynamiek. De eerste groep zijn de industriële sectoren, onder nace-groep C.⁶ In elk van deze sectoren wordt een lage jobcreatie- en jobdestructiegraad

(6) Het betreft de sectoren met nace-codes 10-39.

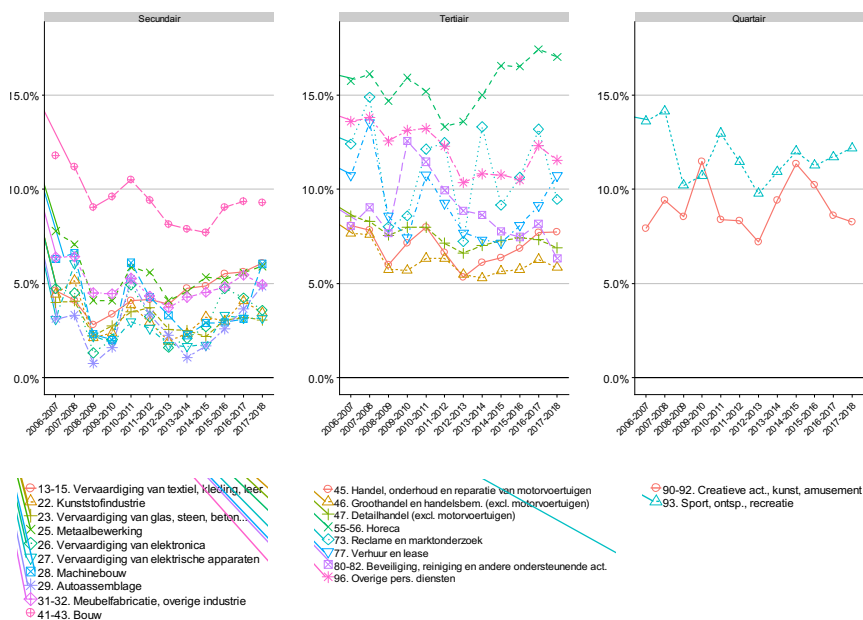
opgemeten, die vaak onder (en in sommige gevallen net boven) het Belgische gemiddelde blijft. De zwaarst getroffen sector, die van de autoassemblage (nace 29), laat zo een jobcreatiegraad van slechts 3,8% optekenen, de jobdestructiegraad ligt op 2%. Er worden hier met andere woorden per 1.000 jobs slechts 38 jobs gecreëerd. Heel anders gedraagt zich de bouw, onder nace-groep F. Deze sector kent met een jobcreatiegraad van 9,8% en een jobdestructiegraad van 8,5% een beduidend hogere dynamiek, wat vrij atypisch is voor de groep van de secundaire sector die naast de bouw ook de industrie omvat.

De tertiaire sectoren daarentegen worden over het algemeen gekenmerkt door een hoge relatieve dynamiek. Belangrijkste uitschieter is zoals gezegd de horeca, waar per 1.000 jobs 183 jobs worden gecreëerd. Ook het reclamewezen en marktonderzoek (nace 73) en de overige persoonlijke diensten (nace 96) scoren hier hoog.

Tot slot zijn er de quataire sectoren, vertegenwoordigd door de sectoren van de sport, ontspanning en recreatie (nace 93) en de creatieve activiteiten, kunst en amusement (nace 90-92). Beide sectoren laten een erg hoge jobcreatie- en destructiegraad optekenen, en ook de netto-evolutie ligt er beduidend hoog. Deze sectoren kunnen met andere woorden gezien worden als sterke groeisectoren in pre-COVID-19-tijden. Ze groeperen tal van culturele, sportieve en recreatieve organisaties, waar de volatiliteit van de werkgelegenheid zeer groot is. Merk op dat deze sectoren zich verder vrij atypisch gedragen in de groep van de quataire sectoren. De grootste sectoren in deze groep (denk aan openbaar bestuur/defensie, onderwijs) worden gekenmerkt door een grote mate van jobstabiliteit, en tekenen lage dynamieken op.

Om de kansen op snelle heropleving in te schatten eens de crisis van het virus is genormaliseerd, is het relevant om de evolutie te bekijken die elk van de verschillende sectoren kende gedurende de twee crisisdips in het vorige decennium (2008-2009 en 2012-2013), in relatie tot de mate van dynamiek. Deze dips zijn in elk van de 20 subsectoren zichtbaar, resulterend in een sterk gedaalde jobcreatiegraad. Figuur 3 toont de evolutie in de jobcreatiegraad voor de 20 zwaarst getroffen sectoren in de huidige crisis.

FIGUUR 3: EVOLUTIE VAN DE JOBCREATIEGRAAD IN DE 20 MEEST GETROFFEN SECTOREN (SECTOREN MET >10.000 WERKNEMERS) (% , 2006.2-2018.2)



Bron: Dynam-dataset, RSZ en HIVA-KU Leuven.

Algemeen wordt in Figuur 3 opnieuw duidelijk wat al in Figuur 2 werd aangetoond: de meest getroffen tertiaire en quartaire sectoren kennen een beduidend hogere dynamiek dan de secundaire sectoren (met uitzondering van de bouw). De volatiliteit is verder het grootst in sectoren met een hoge dynamiek, zoals de horeca, reclame en marktonderzoek of ook de weergegeven quartaire sectoren. Zo worden hier in normale tijden aan een hoog tempo jobs gecreëerd, maar gaan er evenzeer veel jobs verloren. Ook het aantal bedrijven dat wordt opgestart of stopgezet ligt hier hoog. Een verklaring voor dit dynamische karakter is dat de investeringskost voor de oprichting van nieuwe ondernemingen hier laag ligt en dat de bestaande ondernemingen doorgaans jonger en kleiner zijn (Geurts, 2010). Daartegenover staan de zwaar getroffen industriële sectoren zoals de vervaardiging van glas, steen, beton of de kunststofindustrie, waar de dynamieken van jobs, werkgevers en werknemers typisch gezien laag blijven. Dit is te verklaren door de hoge investeringskosten die hier spelen voor het oprichten van nieuwe ondernemingen of voor het aanpassen van de productiecapaciteit. In deze sectoren is de netto-evolutie pre-COVID-19 erg beperkt of zelfs negatief.

Bovendien is het relevant om de evolutie te bekijken die elk van de verschillende sectoren kende gedurende de twee crisisdips in het vorige decennium (2008-2009 en 2012-2013), in relatie tot de mate van dynamiek. Deze dips zijn in elk van de 20 subsectoren zichtbaar, resulterend in een sterk gedaalde jobcreatiegraad. In de weergegeven tertiaire sectoren zien we meteen na de eerste dip (2008-2009) over

het algemeen een sterk stijgende jobcreatiegraad. Deze jobcreatiegraad bereikt in de meeste sectoren zelfs het niveau van voor de crisis. Dit beeld is zeker in de horeca en de beveiliging en reiniging zichtbaar, twee sectoren met een hoge dynamiek. In de industriële sectoren en de bouw blijft deze crisis langer voelbaar, en heeft de jobcreatiegraad twee jaar nodig om terug te herstellen. De jobcreatiegraad van voor de crisis wordt niet opnieuw bereikt. Binnen de quartaire sectoren wordt de eerste crisisdip sterk gevoeld in de sport- en recreatiesector, in de sector van de creatieve activiteiten daalt de jobcreatiegraad amper.

De tweede dip sneed economisch minder diep, maar was des te meer en langer voelbaar in de tewerkstellingscijfers. Zo kennen de tertiaire sectoren met de laagste jobcreatiegraad een erg traag evoluerend herstel, waarbij de jobcreatiegraad in bijvoorbeeld de groothandel of de handel in motorvoertuigen pas in 2016-2017 opnieuw een hoogtepunt bereikt. In de sector met de hoogste dynamiek, de horeca, verloopt dit herstel sneller. Ook in de weergegeven quartaire sectoren, die een relatief hoge dynamiek kennen, bereikt de jobcreatiegraad na 2 jaar opnieuw een hoog niveau. De evolutie in de sectoren van de industrie is anders. De verschillende subsectoren zijn in de figuur moeilijk van elkaar te onderscheiden, gezien ze elk een vrij gelijkaardig verloop kennen. Dit verloop kenmerkt zich door een gestaag stijgende evolutie van de jobcreatiegraad na de tweede crisisdip. Dit herstel sleept meerdere jaren aan. In de bouw, die een hogere dynamiek kent, zien we een sneller herstel.

Grosso modo blijkt uit Figuur 3 dat de sectoren met een hogere dynamiek over het algemeen beter bestand zijn tegen en vooral sneller heropleven na crisisperiodes. Veel bewegingen van in- en uitstroom, startende en stoppende ondernemingen, jobcreatie en -destructie blijken alvast één belangrijk element in het beginnende herstel na een crisis- of recessieperiode. Al betekent herstel niet noodzakelijk dat dezelfde mensen aan de slag blijven en dezelfde ondernemingen blijven bestaan. Dat kan betekenen dat onder de vele bedrijven ook gezonde bedrijven in een zeer precarie situatie dreigen te komen en tegen een dreigend faillissement aankijken. Voor een snel herstel zal verder veel afhangen van enkele dwingende randvoorwaarden, zoals het op gang komen van het culturele en verenigingsleven, het toerisme, de koopkracht en binnenlandse consumptie, de normalisering van de internationale economie en de hardnekkigheid van het COVID-19-virus, waarmee het allemaal begon.

CONCLUSIE

Tijdelijke werkloosheid helpt bedrijven en werknemers om de huidige crisis te overleven. De federale regering heeft in de huidige crisis vroegtijdig het belang ervan ingezien om een versie van het systeem te ontwerpen dat toepassing op massale schaal mogelijk maakte. Dat leidde in de eerste fase van de COVID-19-crisis tot ongeziene aantallen, zo leert de analyse van gekoppelde RSZ-RVA-data waarop we een beroep konden doen voor deze bijdrage. De eerste fase laat ook zien dat zodra de beperkingen minder strikt worden, het beroep op tijdelijke werkloosheid gevoelig terugvalt. De persistentie in het beroep op tijdelijke werkloosheid verschilt sterk naargelang van de sector. Deze crisis heeft niet één, maar twee gezichten, een gelaagdheid die ook aan de basis ligt van het uiteenlopende gebruik van tijdelijke werkloosheid.

Een belangrijk verschil met tijdelijke, i.e. economische werkloosheid tijdens de vorige financiële crisis is dat in de huidige crisis een zeer brede waaier van sectoren ermee in aanraking komt. In de voorgaande crisis waren het vooral de klassieke industriële sectoren die er een beroep op deden. In de huidige crisis zijn er ook heel wat tertiaire en quataire sectoren bij betrokken die door overmacht te kampen hebben met een plotse daling in het arbeidsvolume en daardoor hun werknemers tijdelijk niet aan het werk kunnen houden.

Vanuit de beschermende functie heeft de maatregel er ongetwijfeld toe bijgedragen om het inkomensverlies grotendeels te garanderen. Naast de beschermende functie is er ook de herstelfunctie, doordat het tijdelijke beroep op tijdelijke werkloosheid moet mogelijk maken dat het bedrijf snel klaarstaat om weer omzet te maken zonder extra arbeidskrachten te moeten aanwerven en te laten inwerken (Cahuc, 2019). Dat is ook de essentie ervan, maken dat de band tussen werkgever en werknemer behouden blijft. Het feit dat in een korte tijd van enkele maanden, binnen de tijdsspanne van het tweede kwartaal 2020, het gebruik van tijdelijke werkloosheid in zowat alle sectoren is teruggevallen, zonder evenredige toename van collectief ontslag of bedrijfssluitingen, toont aan dat het systeem heeft gewerkt als tijdelijke buffer – althans in de eerste maanden.

De vraag is hoe het nu verder moet met de rol van tijdelijke werkloosheid bij het economische herstel (dat natuurlijk mee afhankelijk is van de controle over het virus). Deze bijdrage focust op een methode om de mate van heropleving van de verschillende sectoren op de arbeidsmarkt te identificeren, vanuit de vorige recessieperiode, om aldus een inschatting te maken over de potentiële heropleving van sectoren die nu zijn getroffen door de COVID-19-crisis. Deze methode steunt op de dynamiek in de tewerkstelling zoals we deze kunnen ontleden op basis van Dynam-gecorrigeerde data over werkgevers en werknemers in België en in de gewesten (Vandekerckhove, Struyven, Goesaert en Vets, 2020). De heropleving hangt ook samen met de vraag welke sectoren vermoedelijk tijdelijk worden getroffen door de COVID-19-crisis en welke permanent. Sectoren die vermoedelijk slechts tijdelijk worden geraakt zijn de horeca, de cultuur en evenementensector, de beveiliging en reiniging, de detailhandel, ..., met name sectoren die aanvankelijk hoog piekten in de cijfers over tijdelijke werkloosheid, terwijl de band tussen werkgever en werknemer meer inwisselbaar is. Van oudsher kennen deze sectoren meer jaar-op-jaar-dynamiek en een groter verloop. Anderzijds zijn er de klassieke industrieën waarvoor het behoud van de band tussen werkgever en werknemer een grotere rol speelt (Vermandere et al., 2012), wat – niet toevallig – mee ondersteund wordt door de ‘klassieke’ economische werkloosheid. Het zijn sectoren die minder dynamiek en dus ook minder personeelsverloop kennen, zo leert deze bijdrage. Het is vooral voor die groep van sectoren dat de federale overheid, in samenwerking met de regionale overheden, zal moeten inzetten op een juiste mix van bescherming en herstel, niet in het minst via extra stimuli voor omscholing en reallocatie in of buiten het bedrijf.

BRONNEN

Boeri, T. en Bruecker, H., Short-time work benefits revisited: Some lessons from the Great Recession, *Economic Policy*, 26(68), pp. 697-765, 2011.

Boulin, J.Y. en Cette, G., Labour market adjustments during the crisis: the role of working time arrangements, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 19(4), pp. 475-487, 2013.

Cahuc, P., Short-time work compensation schemes and employment, *IZA World of Labor 2019: 11v2*, pp. 1-11, 2019. Doi: 10.15185/izawol.11.v2.

Cahuc, P. en Carcillo, S., Is short-time work a good method to keep unemployment down?, *Nordic Economic Policy Review*, 1(1), pp. 133-169, 2011.

Calavrezo, O. en Lodin, F., Short-Time Working Arrangements in France During the Crisis: An Empirical Analysis of Firms and Employees, *Comparative Economic Studies*, 54(2), pp. 299-320, 2012.

Geurts, K., *Jobcreatie en -destructie tijdens de crisis. Een beschrijving op basis van innovatieve data*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2010.

Hijzen, A., en Venn, D., *The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession*, Parijs, OECD, Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2011.

RVA, *Tijdelijke werkloosheid – Covid-19 (coronavirus)*, 2020, Geraadpleegd via <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t2>.

Sels, L. en Herremans, W., *Economische werkloosheid: enkele scenario's voor de toekomst*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, Steunpunt Werk en Sociale Economie, 2009.

SERV, *SERV-advies - Iedereen terug aan boord. Krachtig relancebeleid voor een vitale en inclusieve arbeidsmarkt*, Brussel, SERV, 2020.

Struyven, L. en Vandekerckhove, S., Het effect van economische werkloosheid tijdens de crisis op lange termijn, *Over.werk. Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 27(1), pp. 93-98, 2017.

Van Der Heijde, C. M. en Van Der Heijden, B. I., A competence-based and multidimensional operationalization and measurement of employability, *Human Resource Management*, published in cooperation with the School of Business Administration, The University of Michigan and in alliance with the Society of Human Resources Management, 45(3), pp. 449-476, 2006.

Vandekerckhove, T., Struyven, L., Goesaert, T. en Vets, P., Hotspots van tijdelijke werkloosheid, hotspots van arbeidsmarktdynamiek?, *Dynam Working Paper*, 2020.

Vandekerckhove, S., Heylen, V. en Struyven, L., Inter- en intrasectorale jobmobiliteit in België. Een analyse van de grootte van werknemersstromen in relatie tot de sector voor de periode 2006-2011, *Dynam Working Paper*, 2013.

Vermandere, C., Geurts, K. en Struyven, L., De regionale jobdynamiek in tijden van crisis en heropleving. Een vergelijkende analyse van Brussel, Vlaanderen en Wallonië, *Dynam Working Paper*, 2012.

Wood, J. en Neels, K., *Wegwijs naar werk. Longitudinale analyse en evaluatie van inburgerings- en activeringstrajecten in Vlaanderen, 2005-2016*. Eindrapport van de VIONA Leerstoel 'Migratie, Integratie & Arbeidsmarkt', Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2020.

INHOUDSTAFEL

TIJDELIJKE WERKLOOSHEID TIJDENS COVID-19: EEN BUFFER TEGEN ONTSLAG MET TWEE GEZICHTEN

INLEIDING	175
1. DE COVID-19-CRISIS OP DE ARBEIDSMARKT: MAATREGELEN OP DE KORTE TERMIJN	176
2. DATA EN METHODE	176
3. DE INCIDENTIE VAN TIJDELIJKE WERKLOOSHEID	178
4. DE IMPACT OP SECTOREN IN DE EERSTE MAANDEN VAN DE CRISIS	179
4.1. EEN CRISIS MET TWEE GEZICHTEN	179
4.2. HERSTEL MET VERSCHILLENDE SNE LHEDEN	182
5. DYNAMIEK VAN EEN SECTOR ALS FACTOR BIJ ECONOMISCH HERSTEL	183
CONCLUSIE	187
BRONNEN	189

ARMOEDE EN KWETSBARE GROEPEN TIJDENS DE CORONACRISIS¹

DOOR | **JEROEN BARREZ*** en **RUDI VAN DAM****

* Programmatorische federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI)

** Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (FOD SZ)

1. INLEIDING: HOE EEN VIRUS DE MAATSCHAPPIJ TOT STILSTAND BRENGT

Half februari werd duidelijk dat Europa niet zou ontsnappen aan het COVID-19-virus (SARS-CoV-2). Het kende een snelle wereldwijde verspreiding en vanaf begin maart begon ook in België het aantal besmettingen exponentieel te stijgen. Om de verspreiding van het virus in te dijken en een ineenstorting van het gezondheidssysteem te vermijden, werden op 13 maart 2020 de eerste ingrijpende maatregelen genomen. Op 18 maart ging België in lockdown en kwam de maatschappij zowaar tot stilstand. De impact op de economie en de maatschappij was ongezien en immens. Dit was de start van wat we zullen omschrijven als de coronacrisis.

De directe sociale gevolgen van de coronacrisis werden in België evenwel in grote mate verzacht door het bestaande en het, in het kader van de crisis uitgebreide, systeem van sociale bescherming. Zo ving de tijdelijke werkloosheid voor werknemers en het crisisoverbruggingsrecht voor zelfstandigen een groot deel van de impact voor de werkenden op. Toch kan het netto loonverlies voor personen met een laag loon een significant negatieve impact hebben op de leefomstandigheden op korte termijn, in het bijzonder indien er geen financiële buffer aanwezig is. Bovendien zijn bij de tijdelijk werklozen personen met een minder gunstig sociaaleconomisch profiel oververtegenwoordigd, met name personen met een lager opleidingsniveau en een laaggemiddeld tot laag loon.

Ondanks dat de sociale zekerheid als schokdemper fungeerde, zijn met name de zwakste groepen zwaar getroffen door de crisis. Zo kenden ze een combinatie van een (tijdelijke) verlaging van hun inkomen, een verhoging van de prijzen en afgenomen beschikbaarheid van bepaalde basisproducten, een gebrek aan financiële reserves om de gevolgen van de crisis op te vangen, maar ook een moeilijke toegang tot maatschappelijke hulp- en dienstverlening. De meest kwetsbare groepen zijn daarbij wellicht deze die niet of onvoldoende geholpen worden door het bestaande, en in kader van deze crisis uitgebreide, sociale beschermingsnet. Daarnaast laten ook de bestaande ongelijkheden onder meer op het vlak van werk, inkomen, maatschappelijke participatie, digitalisering en huisvesting zich voor mensen in armoede sterker voelen tijdens de coronacrisis.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Na deze inleiding kijken we in deel twee naar de globale sociale gevolgen van de coronacrisis, met name de impact op het inkomen,

(1) Deze bijdrage steunt in belangrijke mate op de rapportering van de Werkgroep Social Impact COVID-19 (<https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/sociale-impact-covid-19>).

de levensstandaard en armoede. Vervolgens wordt de rol van de sociale zekerheid als schokdemper besproken. In het vierde, en meest uitgebreide, hoofdstuk komen de kwetsbare groepen tijdens de coronacrisis aan bod. We maken een onderscheid tussen de personen die wel en niet op de arbeidsmarkt actief zijn, maar er is ook aandacht voor specifiek kwetsbare groepen, waaronder kwetsbare gezinnen met kinderen. In een vijfde deel wordt de rol van de OCMW's als laatste vangnet tijdens de coronacrisis besproken en tot slot volgt een besluit.

2. DE SOCIALE IMPACT VAN DE CORONACRISIS

Het verzamelen van gegevens over inkomen, levensstandaard en armoede is een intensief en tijdrovend proces. Gegevens over de sociale impact van de coronacrisis zijn dus vooralsnog schaars. Aan de hand van indicaties en vooruitzichten over de globale impact op het inkomen en de levensstandaard wordt een eerste poging gedaan om vanuit vogelvluchtperspectief de sociale impact van de coronacrisis te bekijken. Vervolgens bieden de eerste studies en inzichten over armoede een globaal overzicht in welke mate de meest kwetsbare groepen getroffen worden tijdens de coronacrisis.

2.1. GLOBALE IMPACT OP INKOMEN EN LEVENSTANDAARD

De economische vooruitzichten en ramingen van de Nationale Bank van België (NBB)² en het Federaal Planbureau (FPB)³ geven een zicht over de impact van de coronacrisis op het (macro-economisch) reëel beschikbaar gezinsinkomen. Beide instellingen ramen de impact, in verhouding tot de omvang van de economische schok, als relatief beperkt in 2020. Volgens de Nationale Bank blijft de groei zelfs net positief, terwijl het Federaal Planbureau een beperkte krimp verwacht van 1,9%. Het Federaal Planbureau wijst er bovendien op dat de gedaalde inflatie lager blijft dan de indexering van lonen en uitkeringen. Beide instellingen wijzen op de rol van de sociale overdrachten in de stabilisatie van het beschikbaar gezinsinkomen. Voor 2021 wordt verwacht dat de bijdrage van inkomens en overdrachten in de groei van het huishoudinkomen omgekeerd is. Het Federaal Planbureau verwacht wel dat de sociale uitgaven dan nog ruimschoots boven het niveau van 2019 blijven, hoofdzakelijk door een toename van de uitgaven voor de reguliere werkloosheid en de bijstand (met name het leefloon).

Uit de simulaties van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) blijkt dat de financiële impact van tijdelijke werkloosheid voor lagere lonen relatief beperkt blijft, al kan voor lage inkomens ook een beperkte daling van het inkomen reeds problematisch zijn. Voor hoge lonen is er wel een substantiële impact. De impact vergroot wel met de duur van de tijdelijke werkloosheid. Ook voor deeltijds werkenden vangt de tijdelijke werkloosheid een groot deel van het inkomensverlies op, maar het resterende inkomensverlies kan wel problematisch zijn indien het deeltijds inkomen het enige inkomen is. Deze resultaten liggen in de lijn van de simulaties van het Federaal Planbureau. Hieruit blijkt dat de gemiddelde impact

(2) NBB, *Economic Impact of COVID-19 on the Belgian Economy*, mei 2020.

(3) Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2020-2025*, juni 2020.

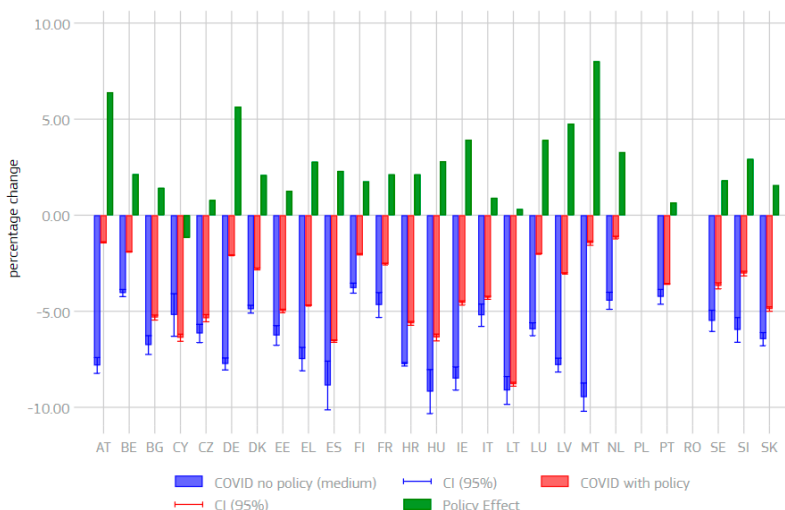
op het beschikbaar inkomen van vijf weken tijdelijke werkloosheid (op basis van de aanvragen die begin april werden ingediend) op jaarbasis, en rekening houdend met een volledige terugkeer naar de situatie van voor de crisis, geraamd wordt op 0,4%, waarbij het effect kleiner zou zijn voor de laagste inkomenscategorieën.⁴ De duurtijd in tijdelijke werkloosheid is dus van groot belang voor de uiteindelijke financiële impact. In dit kader is het een belangrijke vaststelling dat, behalve in april, minstens twee derde van de tijdelijk werklozen minder dan de helft van de maand in tijdelijke werkloosheid vertoefde.

Het Joint Research Centre van de Europese Commissie heeft een aantal simulaties opgemaakt van de impact van de crisis op de huishoudinkomens, ongelijkheid en het armoederisico en het effect van de overheidsmaatregelen daarop. Op basis van deze simulaties is de impact van de coronacrisis op het beschikbaar gezinsinkomen, ongelijkheid en het armoederisico in België relatief beperkt zowel in het geval van de (gesimuleerde) afwezigheid van noodmaatregelen en ook na het in rekening brengen van de maatregelen. Zo zou het (equivalent) beschikbaar gezinsinkomen ongeveer 4% dalen zonder maatregelen. De maatregelen halveren ongeveer het verlies (zie Grafiek 1).⁵ De stijging van het armoederisico daalt van ongeveer 3% (zonder maatregelen) naar minder dan 1% (met maatregelen). Voor de EU als geheel temperen de maatregelen in belangrijke mate de sterk regressieve impact van de coronacrisis indien er geen maatregelen zouden zijn.⁶

(4) Voor een gedetailleerdere analyse, zie Thuy, Y., Van Camp, G. en Vandelannoote, D., COVID-19-crisis: simulatie impact van het loonverlies bij tijdelijke werkloosheid in geval van overmacht en het inkomensverlies in geval van een overbruggingsrecht, in dit nummer.

(5) Joint Research Centre, Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures in the Great Lockdown, Presentation for the Social Protection Committee Indicator Subgroup, 2020. Enige voorzichtigheid in het gebruik van deze resultaten is vereist omdat vooralsnog slechts in beperkte mate rekening werd gehouden met differentieële impacts op lonen (bv. op basis van specifieke groepen zoals naar opleidingsniveau).

(6) Joint Research Centre, Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures in the Great Lockdown, *Science for Policy Briefs*, 2020.

GRAFIEK 1: DE IMPACT VAN COVID-19 OP HET (EQUIVALENT) BESCHIKBAAR HUISHOUDINKOMEN

Bron: Joint Research Centre, Europese Commissie.

Een andere belangrijke bron van informatie is de consumentenenquête van de NBB, die onderzoekt of het huishoudinkomen van de respondenten een negatieve impact van de crisis heeft ondergaan.⁷ Over alle huishoudens heen wijst de enquête op een vrij stabiel aandeel huishoudens dat geen of beperkt (<10%) inkomensverlies lijdt. In april en mei bedroeg dit respectievelijk 73% en 74%. Dit percentage steeg licht in juni en bleef dan in de volgende maanden stabiel rond de 80%. Het aandeel huishoudens met een beperkte spaarbuffer (<3 maanden) blijft voor de geobserveerde periode vrij stabiel, al zien we wel een lichte toename van het aandeel huishoudens met een spaarbuffer van minder dan 1 maand: 14% in september ten opzichte van 11% in april. Het aandeel huishoudens dat als kwetsbaar wordt aangemerkt (inkomensverlies >10% en spaarbuffer <3 maand) lijkt daarentegen licht te dalen: 12% in april en 9% in augustus.

Sinds mei laten de gegevens ook toe een uitsplitsing te maken naar activiteitsstatus. Uit de resultaten voor mei blijkt dat onder werknemers 69% geen negatieve impact of een impact van minder dan 10% op het huishoudinkomen ondervindt. Onder zelfstandigen is de negatieve impact veel groter: slechts 36% geeft aan dat er geen impact is of een impact onder 10%, terwijl 45% een impact van meer dan 30% aangeeft. Onder gepensioneerden geeft 90% aan dat er geen of een impact lager dan 10% is. Onder inactieven, andere dan gepensioneerden, geeft 75% aan dat er geen of een geringe impact is op het huishoudinkomen. Dat er voor deze laatste groep toch 25% aangeeft een negatieve impact op het huishoudinkomen te ondervinden kan enige verwondering wekken. Mogelijk speelt dit effect via het inkomen van een

(7) NBB, *Consumentenenquête*, 2020, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via <https://stat.nbb.be/Index.aspx?DataSetCode=CONSN&lang=nl#>.

partner of via mogelijke andere inkomensbronnen, zoals de combinatie van werk en een uitkering. In augustus vertonen werknemers de meest positieve evolutie: het percentage huishoudens met een inkomensverlies kleiner dan 10% stijgt van 69% naar 89%. Ook onder zelfstandigen is er een positieve tendens van 36% naar 44%. Onder gepensioneerden en andere actieven blijft dit aandeel quasi constant.

TABEL 1: NEGATIEVE IMPACT OP HET HUISHOUDINKOMEN NAAR ACTIVITEITSSTATUS

	Werknemer		Zelfstandige		Gepensioneerde		Inactieve, andere dan gepensioneerd	
	mei	aug.	mei	aug.	mei	aug.	mei	aug.
Geen impact	63	70	31	34	84	84	67	68
<10%	6	11	5	10	6	7	8	7
10-30%	19	13	19	30	7	5	10	16
30-50%	8	4	20	12	2	2	9	7
>50%	3	2	25	13	1	1	5	2

Bron: NBB, *Consumentenenquête*, 2020.

De online survey bij huishoudens van de NBB wijst eveneens op belangrijk inkomensverlies bij zelfstandigen (gemiddeld -38%) evenals bij werkende studenten (gemiddeld -38%) en tijdelijk werklozen (gemiddeld -36%).⁸ Ook wijzen de resultaten er op dat lagere inkomens zwaarder getroffen werden, deels omdat zij meer in de meest getroffen sectoren werken.

2.2. ARMOEDE

Groepen met een armoederisico blijven in grote mate afhankelijk van sociale uitkeringen. In de meeste gevallen zullen deze uitkeringen zich, op maandbasis, rond of onder de armoedegrens situeren. Specifieke groepen die ook voor de coronacrisis al een hoog armoederisico hadden, zijn onder meer éénoudergezinnen, personen met een niet-EU migratieachtergrond, personen met een handicap, personen met een laag opleidingsniveau of huishoudens waar (bijna) niemand aan het werk is. Door de coronacrisis stijgt het aandeel personen die afhankelijk zijn van sociale uitkeringen om in hun levensonderhoud te voorzien. Dit zal onvermijdelijk leiden tot een toename van de armoede indien de verhoogde uitkeringsafhankelijkheid aanhoudt. De duurtijd

(8) NBB, *NBB Online Household Survey: Final results*, in samenwerking met Microsoft Innovation Centre.

van de uitkeringsafhankelijkheid is daarom cruciaal vanuit het perspectief van de financiële toereikendheid van de crisismaatregelen.

Het Covivat-onderzoek⁹ wijst er op dat de minimumlonen en de minimumuitkeringen in geval van tijdelijke werkloosheid net voldoende zijn voor de uitgaven die mogelijk zijn tijdens de lockdownperiode (noodzakelijke uitgaven en uitgaven die eventueel enkele weken kunnen uitgesteld worden). Alleenstaande ouders in de tijdelijke werkloosheid hebben echter geen ruimte om later noodzakelijke maar 'lockdowngevoelige uitgaven' (uitgaven die niet mogelijk zijn tijdens de lockdown, bv. herstellingen in huis) in te halen, voor zover ze niet kunnen terugvallen op vermogens. De laagste werkloosheidsuitkeringen en de leeflonen voor eenoudergezinnen volstaan enkel om de 'niet uit te stellen uitgaven' te dekken. Voor alleenstaanden is het leefloon zelfs ontoereikend voor 'niet uit te stellen uitgaven' voor voeding, wonen en persoonlijke verzorging.

Om een moeilijke periode te overbruggen, kunnen niet altijd financiële reserves worden aangesproken. In de consumentenenquête van april van de NBB geeft 31% van de Belgische huishoudens aan over een spaarbuffer te beschikken voor 1 tot 3 maanden, 11% beschikt over een spaarbuffer van 1 maand om 'in het levensonderhoud te voorzien'¹⁰. In september heeft 30% een spaarbuffer van 1 tot 3 maanden, maar het percentage dat over een spaarbuffer van minder dan 1 maand beschikt, loopt op tot 14%. Het aandeel personen met een spaarbuffer langer dan 3 maanden blijft wel stabiel rond de 70%. In de EU-SILC-enquête 2019 geeft 26% van de huishoudens aan niet in staat te zijn een onverwachte uitgave te doen van ongeveer 1.100 EUR.¹¹

Naast de impact op de inkomens, kunnen bestaande sociale kwetsbaarheden echter nog via andere kanalen worden versterkt. Ten eerste worden kwetsbare groepen via hun uitgaven geconfronteerd met een stijging van bepaalde prijzen en een verminderde beschikbaarheid van basisproducten. Zo waren er tijdens de lockdown geen promoties meer in de supermarkten en daalde het aanbod van voedsel en essentiële goederen (ten gevolge van hamstergedrag). Veel van de goedkoopste merken (witte producten) waren niet meer beschikbaar. Ook de beschikbaarheid van privé-initiatieven zoals bedeling van voedselpakketten kwam in het gedrang.¹² Tijdens de lockdownmaatregelen heeft ongeveer 25% van de voedselbanken hun activiteiten moeten stopzetten, omdat de doorgaans oudere vrijwilligers – en dus behorend tot de risicogroep – niet meer konden of mochten helpen. Een gedetailleerde analyse van Statbel, het Belgische statistiekbureau, wijst er evenwel op dat kwetsbare groepen (personen onder de EU-SILC-armoedegrens en personen met een handicap) geen significant andere prijzevolutie hebben gekend in de afgelopen periode dan andere groepen. De inflatie

(9) Cantillon, B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T. en Storms, B., *COVIVAT Beleidsnota 2: Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown*, Leuven/Antwerpen, 2020.

(10) NBB, *Consumentenenquête*, 2020 (april en september).

(11) Cantillon, B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T. en Storms, B., *COVIVAT Beleidsnota 2: Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown*, Leuven/Antwerpen, 2020.

(12) In dit kader werd een bedrag van 3 miljoen EUR bij Koninklijk Besluit van 31 maart 2020 ter beschikking gesteld van de OCMW's voor de bedeling van voedselpakketten, de bedeling van kant-en-klare maaltijden of voor de uitreiking van voedselbonnen voor de meest kwetsbaren.

op jaarbasis voor de kwetsbare gezinnen is zelfs lager dan voor de andere types van huishoudens. Dit komt voornamelijk door een daling van de energieprijzen gerelateerd aan huisvesting (stookolie, aardgas en elektriciteit).¹³ Niettemin stelt de online survey van de NBB vast dat veel respondenten, niet enkel in de laagste inkomensgroepen, op basis van eigen inschatting aangeven dat de prijzen gestegen zijn. Dit kan mogelijks verklaard worden door een verminderde beschikbaarheid van bepaalde basisproducten en huismerken, waardoor duurdere alternatieven dienen aangekocht te worden.

Ook bestaat het risico dat mensen, ten gevolge van inkomstenverlies en hogere uitgaven, de betaling van facturen zullen uitstellen. Dit betekent ook een grotere kans op een opeenstapeling van achterstallige facturen en toename van schulden op langere termijn, gezien mensen vaak eerst eigen financiële reserves aanspreken. Zo stellen we een geleidelijke toename vast van schuldbemiddeling door OCMW's sinds het begin van de coronacrisis.¹⁴

Daarnaast kunnen sociale ongelijkheden versterkt worden door een verschil in de sociale participatie en de toegang tot allerlei rechten, goederen en diensten. Zo is de maatschappij tijdens de coronacrisis in een versneld tempo gedigitaliseerd, denk maar aan telewerk en thuis les volgen. De ICT-enquêtes van Statbel tonen evenwel aan dat de toegang tot internet ongelijk is naar sociaaleconomische status. Onder laaggeschoolden geeft 78% aan dat hij of zij gedurende de afgelopen 3 maanden internet heeft gebruikt. Onder gemiddeld opgeleiden is dat 92%, en onder hoogopgeleiden 99%. De meest kwetsbare groepen raken dus sterker geïsoleerd in deze tijden van digitalisering. In huishoudens met een inkomen lager dan 1.900 EUR, loopt het aandeel kinderen zonder toegang tot internet op tot 10%, met alle gevolgen van dien voor wat betreft scholing. Ook het feit dat culturele evenementen niet of nauwelijks kunnen doorgaan, betekent in het bijzonder voor de zwaksten in de samenleving dat de toegang tot socio-culturele participatie zeer lastig wordt.

Verder speelt de huisvesting en woonomgeving een nog belangrijker rol in de levensomstandigheden van kwetsbare groepen tijdens de coronacrisis. Zo winnen ruimte, woonkwaliteit en omgeving – waaronder bijvoorbeeld de toegang tot publieke ruimte zoals parken – aan belang doordat velen een groter deel van hun tijd thuis doorbrengen. Ook gezondheid en de toegang tot gezondheidszorg hangen samen met de socio-economische positie. In de huidige crisis moet wellicht onderscheid gemaakt worden tussen de onmiddellijke blootstelling aan COVID-19 en gezondheidsrisico's op lange termijn die samenhangen met de maatregelen om het virus in te dijken en de ruimere sociaaleconomische impact. Op het vlak van de onmiddellijke blootstelling aan het virus wijst een studie van de KU Leuven op de inkomensongelijkheid wat betreft de sterfte tijdens de coronacrisis. In het bijzonder onder de bevolking ouder dan 65 jaar werden de laagste inkomens harder getroffen door oversterfte. Toch moet hierbij genuanceerd worden dat ook andere doodsoorzaken voor de coronacrisis

(13) Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), prijzevolutie, specifiek voor kwetsbare groepen.

(14) Zie deel 5. Het OCMW als laatste vangnet tijdens de coronacrisis.

lagere inkomens harder treffen, in die zin is dat wat betreft COVID-19 niet anders.¹⁵ Ook een studie van de socialistische mutualiteiten bij haar leden wijst er op dat de oversterfte door het COVID-19-virus zich vooral situeert bij de kwetsbare groepen: rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg en dus veelal lagere inkomensgroepen, personen met niet-westerse nationaliteit en bewoners van grote steden.¹⁶ Bovendien zijn er indicaties dat het virus, in tegenstelling tot de eerste golf, vanaf de zomermaanden zich sterker in armere wijken ontwikkelde.¹⁷ Gelet op de specifieke leefomstandigheden van zwakkere groepen – waaronder kleinere ruimtes en een hogere dichtheid – is dit zeker een aandachtspunt voor het beleid.

Tot slot vormt de ongelijke impact van de coronacrisis op het vlak van onderwijs en scholing potentieel één van de belangrijkste gevolgen en uitdagingen op lange termijn. Het is zeer aannemelijk dat er zich voor veel leerlingen in kwetsbare situaties enerzijds grote praktische drempels (toegang ICT, ruimte) stellen en anderzijds de begeleiding en de nodige motivatie ontbreekt om schoolwerk verder op te volgen. De leerachterstand loopt in het bijzonder voor de meest kwetsbare leerlingen op.¹⁸ Dit moet gezien worden tegen de achtergrond van een onderwijssysteem dat globaal goed scoort, maar tevens reeds gekenmerkt werd door, in internationale context, relatief grote ongelijkheden in PISA-scores naar sociaaleconomische en vooral migratieachtergrond.¹⁹

3. DE SOCIALE ZEKERHEID ALS SCHOKDEMPER VOOR DE CORONACRISIS

De sociale zekerheid vervulde een cruciale rol om de economische schok op korte termijn op te vangen. In het bijzonder kon het systeem van tijdelijke werkloosheid en overbruggingsrecht voor zelfstandigen vermijden dat de economische schok zich vertaalde in een globale inkomensschok en een verdere neerwaartse spiraal. Naast het beperken van het inkomensverlies fungeren de bestaande en bijkomende sociale uitkeringen ook als automatische stabilisatoren. Zo zorgen ze onrechtstreeks voor het beperken van de economische schok door de daling van de consumptie te beperken.

Op het hoogtepunt van de coronacrisis, in het voorjaar, werden meer dan 1,5 miljoen aanvragen voor tijdelijke werkloosheid geregistreerd. Wanneer we enkel naar de goedgekeurde aanvragen kijken, dan gaat het om 1.030.813 met betrekking tot maart en 1.223.892 met betrekking tot april. Omgerekend naar voltijdse betrekkingen komt dit midden april overeen met meer dan 700.000 voltijdse equivalenten; dit aantal was eind mei gedaald tot iets meer dan 300.000 voltijdse equivalenten. Voor wat betreft het crisioverbruggingsrecht voor zelfstandigen werden in maart 392.972 dossiers en in april 409.120 dossiers uitbetaald. In mei bleef dit aantal in dezelfde grootteorde,

(15) Decoster, A., Minten, T., Spinnewijn, J. en Van Houtven, S., *The Income Gradient in Mortality during the Covid 19 Crisis: Evidence from Belgium*, *Discussion Paper Series Department of Economics KU Leuven DPS* 20.18, 2020.

(16) Willaert, D., *Oversterfte door COVID-19 bij leden Socmut*, Brussel, 2020.

(17) Zie onder andere: Bervoet, D. en Roelens, T., Van Gent en Antwerpen tot Beringen: corona sluipt door armste wijken, *De Tijd*, 7 augustus 2020, geraadpleegd op 8 september 2020 via <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/van-gent-en-antwerpen-tot-beringen-corona-sluipt-door-armste-wijken/10243799.html>.

(18) Zie deel 4.3. Kwetsbare gezinnen met kinderen.

(19) OESO, *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*, Parijs, OECD Publishing, 2020.

waarna een daling zich inzette. In de periode maart tot en met mei ontving 50% tot 54% van de zelfstandigen in hoofdberoep een crisisoeverbruggingsuitkering.

De sociale zekerheid kon de economische schok dus in grote mate opvangen. Zo toont de FOD WASO aan de hand van simulaties aan dat de uitkeringen voor tijdelijke werkloosheid het verlies van het arbeidsinkomen in belangrijke mate compenseert. Hiervoor dient wel onderscheid gemaakt te worden tussen de onmiddellijke impact op het maandinkomen en de impact op het jaarinkomen.²⁰ Kijken we naar het onmiddellijke effect op het maandinkomen voor een alleenstaande die voltijds werkte, dan bedraagt de netto vervangingsratio rond 45% voor hoge en rond 65% voor gemiddelde lonen. Voor lage en zeer lage lonen bedraagt de vervangingsratio rond 75%.²¹ Indien we rekening houden met de daling van de bedrijfsvoorheffing tot 15% vanaf mei, stijgen de vervangingsratio's met ongeveer 10 procentpunten voor de lagere tot gemiddelde lonen, en 5 procentpunten voor de hogere lonen.²² Wanneer ook rekening wordt gehouden met de bijkomende premies die in sommige sectoren worden toegekend (of met premies vanuit het bedrijf zelf), dan stijgt de vervangingsratio in sommige gevallen zelfs tot boven 100%.²³

Hoewel ook een beperkte verlaging van het netto-inkomen een grote impact heeft voor de laagste en lage lonen, blijft de impact op het netto-jaarinkomen over het algemeen relatief beperkt. De sociale zekerheid slaagt er dus in de gevolgen van de coronacrisis op het inkomen in grote mate op te vangen. Toch zijn er ook groepen die onvoldoende geholpen worden door het bestaande sociale beschermingsnet en de bijkomende crisismaatregelen. Deze vormen de meest kwetsbare groepen tijdens de coronacrisis en komen in het volgende deel uitgebreid aan bod.

4. KWETSBARE GROEPEN TIJDENS DE CORONACRISIS

De sociale zekerheid heeft zonder twijfel haar beschermende rol gespeeld tijdens de coronacrisis, maar toch worden de meest kwetsbare groepen zwaar getroffen. Dit kwam onder meer door een (tijdelijke) verlaging van hun inkomen; een gebrek aan financiële reserves om de gevolgen van de crisis op te vangen en verhoogde prijzen en gedaalde beschikbaarheid van bepaalde (basis)producten. De personen die het sterkst getroffen worden, zijn in belangrijke mate personen die door de mazen van het socialezekerheidsnet vallen en niet kunnen steunen op (tijdelijke) werkloosheid of overbruggingsrecht voor zelfstandigen. Daarenboven leefden deze meest kwetsbare groepen ook voor de coronacrisis uitbraak al in armoede, inkomensonzekerheid of hadden ze een precaire werksituatie. Bij de aanvang van de coronacrisis waren het de eersten die de gevolgen ervan voelden. In dit deel worden eerst de kwetsbare groepen

(20) Voor het jaarinkomen dient ook rekening gehouden te worden met het inhouden van de bedrijfsvoorheffing op de uitkering en de berekening van de personenbelasting (gezinssituatie, belastingvermindering voor vervangingsinkomens, ...).

(21) Ook de Nationale Bank van België en het Federaal Planbureau kwamen tot soortgelijke resultaten.

(22) RVA, *Infoblad Tijdelijke werkloosheid – Covid-19 (coronavirus)*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t2>. Voor de uitkeringen voor de maanden mei 2020 tot en met december 2020 werd deze inhouding verlaagd tot 15%.

(23) Voor meer details zie Bevers, T., Burnel, V., Coenen, A., Gilbert, V. en Jacobs, A., *The end of the world as we know it? De impact van de COVID-19 uitbraak op de Belgische arbeidsmarkt*, in dit nummer.

op de arbeidsmarkt besproken. Vervolgens komen de groepen die inactief zijn aan bod. Tot slot ligt de focus op kwetsbare gezinnen met kinderen.

4.1. KWETSBARE GROEPEN OP DE ARBEIDSMARKT

Dit onderdeel neemt de sociale impact van de coronacrisis onder de loep. Zoals gezegd heeft de sociale zekerheid, en dan met name de tijdelijke werkloosheid en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen, globaal genomen de belangrijkste onmiddellijke gevolgen van de economische crisis opgevangen. Toch zijn er groepen op de arbeidsmarkt die ondanks deze crisismaatregelen onvoldoende geholpen werden. De meest kwetsbare groepen zijn hoogstwaarschijnlijk diegenen die niet hebben kunnen terugvallen op een van beide crisismaatregelen, of meer algemeen waarvoor het sociale beschermingsnet tekortschiet.

We bespreken eerst kort de situatie voor personen die kunnen terugvallen op tijdelijke werkloosheid.²⁴ Ten eerste zijn er zelfs onder de voltijdse werknemers, die een beroep konden doen op tijdelijke werkloosheid, groepen die toch getroffen worden door de coronacrisis. Eerst en vooral kan een plotse daling van het maandelijkse inkomen bij personen met een laag loon het voor hen zwaar maken om rond te komen en in hun levensonderhoud te voorzien, in het bijzonder wanneer financiële buffers ontbreken. Zo ontvangen OCMW's meer aanvragen voor een voorschot op de uitkering van tijdelijke werkloosheid. Daarnaast wordt de impact op het inkomen sterk bepaald door hoelang iemand tijdelijk werkloos is.

Ook voor deeltijds werkenden compenseert de tijdelijke werkloosheid het inkomensverlies voor een belangrijk deel. Ze hebben evenwel een lager inkomen, wat hun kwetsbaarheid verhoogt. Zo is de vervangingsratio voor een halftijdse werknemer met het minimumloon 70%, maar kennen ze evenwel een snellere terugval dan bij voltijds werk. In het bijzonder wanneer het inkomen uit deeltijds werk het enige gezinsinkomen is, zal het inkomen in veel gevallen niet volstaan. Zo moet bijzondere aandacht gaan naar de eenoudergezinnen waar bijna 1 op 3 deeltijds aan het werk is; maar ook bij koppels waarbij de partner inactief is volstaat vaak de tijdelijke werkloosheid niet.²⁵ Tot slot moet ook aandacht gaan naar de deeltijds werkenden die een tweede job hadden en dus mogelijk een sterk inkomensverlies kennen. Ook bijkomende inkomsten zoals overuren en variabele inkomsten (bv. fooi in de horeca) zijn in het bijzonder voor kwetsbare groepen vaak noodzakelijk om de eindjes aan elkaar te knopen.²⁶

Niet alle werkenden worden dus in dezelfde mate getroffen door de inkomensschok die de coronacrisis teweeg heeft gebracht. Bovendien verschilt de impact van de

(24) Voor meer details verwijzen we naar Bevers, T., Burnel, V., Coenen, A., Gilbert, V. en Jacobs, A., *The end of the world as we know it? De impact van de COVID-19 uitbraak op de Belgische arbeidsmarkt*, in dit nummer. De sociale impact voor de zelfstandigen komt later aan bod.

(25) Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *Enquête naar arbeidskrachten*, 2019.

(26) Horemans, J., Kuypers, S., Marchal, S. en Marx, I., *COVIVAT Beleidsnota 4: De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen*, Leuven/Antwerpen, 2020.

coronacrisis ook sterk naargelang de sector. Het Covivat-onderzoek²⁷ geeft een eerste inzicht in welke sectoren het zwaarst getroffen werden in het begin van de coronacrisis. Het gaat in hoofdzaak om de horeca; kunst, amusement en recreatie en in minder mate de non-food detailhandel. Wanneer naar de sociaaleconomische kenmerken wordt gekeken van de mensen die in deze sectoren actief zijn, dan zien we dat in deze zwaarst getroffen sectoren relatief meer mensen werken met een kwetsbaar sociaaleconomisch profiel. Proportioneel werken er meer jongeren, laaggeschoolden, alleenstaanden (met en zonder kinderen), huurders, zelfstandigen en werknemers die deeltijds werken (vaak met tijdelijke contracten). Bovendien liggen de lonen in deze zwaar getroffen sectoren gemiddeld lager. Zo behoort 44% van de mensen die werken in deze zwaarst getroffen sectoren tot het laagste inkomenskwintiel. Ook leven de mensen die werken in deze sterk getroffen sectoren in huishoudens met een hoger armoederisico en hebben ze minder financiële reserves om periodes met minder inkomsten te overbruggen. Tot slot blijven personen met een lager loon ook langer werkloos en dient het beleid dus extra aandacht te hebben voor deze groep.

De sociale impact van de coronacrisis op langere termijn voor de werkenden is vanzelfsprekend afhankelijk van de economische evolutie. Het is aannemelijk dat na een eerste fase, waarin de tijdelijke werkloosheid en het overbruggingsrecht de voornaamste economische schok hebben opgevangen, ontslagen en faillissementen zullen volgen. Uit navraag bleek dat veel werknemers vrezen voor een negatieve impact op hun carrière. 1 op 5 van alle werknemers, en 1 op 4 van de tijdelijk werklozen, vreest om uiteindelijk haar of zijn baan te verliezen als gevolg van de coronacrisis.²⁸ De totale impact van de coronacrisis op de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt zal evenwel pas later volledig in kaart kunnen gebracht worden.

De meest problematische groepen zijn, zoals reeds gezegd, diegene die geen of onvoldoende beroep kunnen doen op het bestaande en in het kader van deze crisis uitgebreide sociale beschermingsnet. Naast werknemers en zelfstandigen met een minder beschermende en stabiele werksituatie of een laag loon, bespreken we twee specifieke groepen die bijzonder hard getroffen worden door de coronacrisis om de impact op de werkenden in meer detail te illustreren: artiesten en medewerkers in de cultuur- en evenementensector en sekswerkers. Tot slot komen ook de personen die in de informele economie werken aan bod.

4.1.1. Werknemers zonder vast contract

Een eerste groep zijn de werknemers met een contract van bepaalde duur. In 2019 betrof het gemiddeld 188.103 personen (op een totaal van 446.713 tijdelijk werkenden, een groep waar ook bijvoorbeeld studenten en interim-arbeiders onder vallen). Voor de volledige groep van tijdelijk werkenden gaf in 2019 74% van de loontrekkenden met een contract van bepaalde duur aan dat ze 'geen passend werk konden vinden'.²⁹ Het

(27) Decoster, A., Van Lancker, W., Vanderkelen, J. en Vanheukelom, T., *COVIVAT Beleidsnota 3: Sociaal-economische kenmerken van werknemers en zelfstandigen in sectoren getroffen door de lockdown*, Leuven/ Antwerpen, 2020.

(28) Baert, S., Lippens, L., Moens, E., Sterkens, P. en Weytjens, J., *Wat denken de Vlaamse werknemers over de gevolgen van de coronacrisis voor hun carrière*, Gent, 2020.

(29) In casu: met een contract van onbepaalde duur.

is bovendien een relatief jonge groep van werkenden, en er zijn verhoudingsgewijs meer laaggeschoolden en meer personen met een niet-EU-nationaliteit die tijdelijk werk doen, dan bij de andere opleidingsniveaus.³⁰ Wanneer hun contract van bepaalde duur onderbroken wordt omwille van de coronacrisis, kunnen ook deze personen terugvallen op de tijdelijke werkloosheid, weliswaar voor de duur van hun contract. Wanneer hun contract in deze periode afloopt, komen ze in de 'normale' werkloosheid terecht in een tijd waarin werk zoeken veel minder vanzelfsprekend is.

De impact op de uitzendkrachten en flexi-jobs was zeer sterk vanaf het ingaan van de lockdownmaatregelen in maart. Zo viel de uitzendarbeid, waarvan het aantal wordt geschat op 110.000 werknemers, met 25 tot 30% terug.³¹ In de horeca viel de tewerkstelling van zogenaamde extra's en flexi-jobbers volledig stil en ook de uitzenden en interimsector kende een sterke terugval.³² Interimwerkers hebben recht op tijdelijke werkloosheid indien aangenomen kan worden dat dit werk verlengd ging worden of ingeval van seizoensopdrachten die voor de coronacrisis werden vastgelegd, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd het geval. In het bijzonder wanneer geen beroep kan gedaan worden op tijdelijke werkloosheid valt de impact op het inkomen niet te onderschatten. Bovendien gaat het vaak om meer preciaire arbeidscontracten en over het algemeen lagere lonen. Personen met een flexi-job³³ vormen daarentegen niet de meest kwetsbare groep werkenden, aangezien deze al over een ander contract dienen te beschikken (minstens 4/5de) of gepensioneerd dienen te zijn om van het systeem gebruik te kunnen maken. Daar het om een aanvullend inkomen gaat, is er dus een zekere dekking voorzien door het hoofdberoep of pensioen. Niettemin resulteert het wegvallen van de flexi-job in bepaalde gevallen tot een belangrijk inkomensverlies en is het dus niet duidelijk of de ondersteuning vanuit de hoofdactiviteit in alle gevallen volstaat.

4.1.2. Twee specifieke gevallen

De coronacrisis stelde ook een aantal werkende in (zeer) specifieke situaties voor problemen. Een eerste zeer specifieke groep zijn de werknemers in maatwerkbedrijven die tijdelijk werkloos waren, maar voor wie er geen recht op werkloosheidsuitkeringen was (en andere daarmee verbonden voordelen). Dat komt omdat zij reeds ziekte-uitkeringen ontvangen, die ze kunnen aanvullen met hun loon voor de dagen waarop ze werken. Het gevolg was dat deze mensen de eerste vier of vijf weken van de coronacrisis volledig terugvielen op hun ziekte-uitkering, die vaak onder de armoedegrens ligt. Een wetsvoorstel werd evenwel goedgekeurd dat werknemers nu ook een werkloosheidsuitkering toekent voor de dagen waarop ze tijdelijk werkloos zijn.

(30) Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *Enquête naar arbeidskrachten*, 2019.

(31) Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *Enquête naar arbeidskrachten*, 2019. De terugval is gebaseerd op de Dimona-aangiften bij de RSZ.

(32) Met de zogenaamde 'flexi-jobs' verwijzen we naar het nieuwe statuut dat op 1 december 2015 werd gecreëerd en aan werknemers en gepensioneerden een voordelig manier biedt om bij te verdienen.

(33) We doelen hiermee op het nieuwe statuut vanaf 1 december 2015 dat werknemers en gepensioneerden toelaat om op een voordelig manier bij te verdienen.

Een andere specifieke groep zijn de personen die werkzaam zijn in de grensstreek tussen België en een buurland en noch in België, noch in het buurland voldoen aan de voorwaarden voor inkomenssteun naar aanleiding van de coronacrisis. Mogelijk vallen ook personen die via detachering in ons land werkten tussen de mazen van het net: indien hun activiteit is weggefallen en zij niet zijn teruggekeerd naar het land van waaruit ze werden gedetacheerd, horen ze in principe toch tot de sociale zekerheid van dat land, maar het lijkt niet in elk geval gegarandeerd dat deze hen ook daadwerkelijk opvangt. Indien deze personen niet kunnen beschikken over een vervangingsinkomen en ze voldoen aan de wettelijke voorwaarden, dan kunnen ze aanspraak maken bij het OCMW op een (aanvullend) leefloon of maatschappelijke dienstverlening.

4.1.3. Studenten

Verder bevinden de studenten die voor hun inkomen afhankelijk zijn van studentenarbeid zich in een moeilijke situatie. In 2018 hadden 544.752 personen gedurende het jaar een studentenjob, waarvan 122.721 het hele jaar door werkten.³⁴ Wellicht wordt de volledige daling van studentenarbeid nog niet in kaart gebracht doordat de aangifte vaak voor de eigenlijke tewerkstelling gebeurt, maar toch werd er al een sterke terugval vastgesteld.³⁵ Dit blijft niet zonder gevolgen. Zo geeft de enquête van de POD Maatschappelijke Integratie bij de OCMW's aan dat het percentage jobstudenten die aankloppen bij het OCMW stijgt, met een voorlopig hoogtepunt in mei en juli 2020.³⁶ Dit illustreert dat ook jobstudenten een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt vormen, in het bijzonder wanneer deze inkomsten nodig zijn om hun studies te financieren. Bovendien is de toegang tot het sociale beschermingsnet voor studenten beperkt. Zo kunnen ze geen aanspraak maken op tijdelijke werkloosheid.

4.1.4. Zelfstandigen

De coronacrisis heeft een ongeziene impact gehad voor veel zelfstandigen. In sommige sectoren moesten de activiteiten worden opgeschort, andere sectoren werden al dan niet indirect zwaar getroffen. Het inkomensverlies was dan ook over het algemeen veel groter voor zelfstandigen dan voor werknemers. Een groot deel van de impact werd enerzijds opgevangen door het crisISOVERBRUGGINGSRECHT en het uitstel van sociale bijdragen. Anderzijds situeert de hoogte van het crisISOVERBRUGGINGSRECHT voor zelfstandigen (1.292 EUR zonder en 1.614 EUR met gezinslast) zich maar licht boven de meest recente armoedegrens voor een alleenstaande (1.184 EUR per maand) en zelfs onder de grens voor de meeste huishoudens, bestaande uit meerdere personen. Het is echter niet eenvoudig om de gevolgen zomaar te beoordelen, aangezien zelfstandigen soms andere kosten door hun bedrijf laten dragen (woning, auto, ...). Ook moet rekening gehouden worden met de regionale en eventuele lokale maatregelen op dit vlak. Verondersteld kan worden dat de tijdelijke stopzetting van de activiteit sterk uiteenlopende gevolgen heeft voor verschillende types van zelfstandigen. Ook zelfstandigen die geen crisISOVERBRUGGINGSRECHT hebben aangevraagd kunnen een daling van hun inkomen ondervinden. In elk geval mogen ook hier gaten in het systeem niet

(34) Studenten die het hele jaar door werken presteren gedurende de vier kwartalen. De gegevens zijn afkomstig van de RSZ.

(35) Bevers, T., Burnel, V., Coenen, A., Gilbert, V. en Jacobs, A., The end of the world as we know it? De impact van de COVID-19 uitbraak op de Belgische arbeidsmarkt, in dit nummer.

(36) POD Maatschappelijke Integratie, Enquête OCMW's, 2020.

worden uitgesloten, over de non-take-up van sociale rechten tijdens de coronacrisis is evenwel nog niet veel gekend.³⁷ Uit de enquête van de POD Maatschappelijke Integratie blijkt dat meer zelfstandigen met name in april beroep doen op de OCMW's, al is dit nog beperkt.³⁸ Ook uit een andere bevraging bij de Vlaamse OCMW's blijkt dat nieuwe groepen zich tot het OCMW wendden, waaronder meer zelfstandigen en kunstenaars.³⁹

4.1.5. **Artiesten en medewerkers van de cultuur- en evenementensector**

Een groep die bijzonder hard getroffen wordt door de coronacrisis is de groep van artiesten en medewerkers van de cultuur- en evenementensector. Zo goed als alle geplande activiteiten en evenementen tijdens de eerste maanden van de coronacrisis werden geannuleerd en ook daarna waren er sterke beperkingen die evenementen moeilijk of onmogelijk maakten. Zo waren massa-evenementen ook tijdens de zomermaanden verboden. Duizenden artiesten en tijdelijke medewerkers uit de cultuur- en evenementensector konden niet of nauwelijks werken en vielen zonder beroepsinkomen. Voor vele van de artiesten en medewerkers werden hun opdrachten stopgezet en zijn de vooruitzichten nog steeds beperkt.

In deze sector werken veel mensen met een contract van bepaalde duur of als zelfstandige. Op basis van informatie verschaft door de Nationale Rekeningen blijkt dat er in ons land 18.500 artiesten actief zijn, waarvan ongeveer 7.400 als zelfstandige en ongeveer 11.200 als loontrekkende. Aanvankelijk dreigde een belangrijke groep artiesten door de mazen van het net te vallen en geen beroep te kunnen doen op de bijzondere maatregelen die aan het begin van de coronacrisis werden genomen. Het versoepelen van de toegang tot tijdelijke werkloosheid voor tijdelijke contracten en uitzendkrachten, en de toegang tot het overbruggingsrecht voor zelfstandigen in bijberoep, losten een deel van het probleem op. Volgens de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) werden er in maart 2020 8.294 betalingen van een volledige werkloosheidsuitkering verricht aan werknemers die als artiest zijn geregistreerd. Deze groep heeft ook veel aanvragen voor tijdelijke werkloosheid omwille van overmacht door de coronacrisis ingediend, in maart en april waren dat er respectievelijk 1.250 en 1.304. Artiesten die als zelfstandige in hoofdberoep of in bijberoep actief zijn en die evenementen geannuleerd zien door de maatregelen, kunnen zich wenden tot hun sociaal verzekeringsfonds en hebben in de regel recht op het overbruggingsrecht.

Ondanks enkele versoepelingen blijven artiesten en medewerkers van de cultuur- en evenementensector bijzonder kwetsbaar doordat vele van hun activiteiten sterk ingeperkt worden of niet kunnen doorgaan. Daarboven blijft er een significant inkomensverlies voor artiesten en medewerkers uit de cultuur- en evenementensector en blijft het perspectief voor deze sector onzeker.

(37) Er gebeurden wel veel communicatiecampagnes (gratis call center binnen het RSVZ, media, sociale media (meer dan 500.000 zelfstandigen bereikt), websites ...) om een maximum aan zelfstandigen te bereiken en in te lichten over de voorziene/genomen maatregelen tijdens deze crisis.

(38) POD Maatschappelijke Integratie, *Enquête OCMW's*, 2020.

(39) De Wilde, M., Van Lancker, W., Hermans, K. en Roose, R., *Resultaten 4de Covid-19-bevraging*, 2020.

4.1.6. Sekswerkers

Een groep die eveneens bijzonder hard getroffen werd door de coronacrisis zijn sekswerkers. Bij het ingaan van de lockdown hadden duizenden mensen van de ene op de andere dag geen bestaansmiddelen meer en een groot deel van hen had geen vervangingsinkomen (overbruggingsrecht, tijdelijke werkloosheid of leefloon).

In België zouden naar schatting tussen de 25.000 en 30.000 sekswerkers werkzaam zijn.⁴⁰ Daarvan zou ongeveer de helft voltiids in het 'zwart' actief zijn, wat wellicht de meest kwetsbare groep is onder de sekswerkers. Verder is naar schatting 80% van deze groep vrouw. Er zijn geen cijfers over de verhouding hoofd- of bijberoep en er is ook geen betrouwbare informatie over de door sekswerkers gegenereerde inkomens. Volgens UTSOPI, het collectief van sekswerkers in België, zijn de 300 sekswerkers waarmee zij in direct contact staan voor het overgrote deel volledig afhankelijk van de activiteit als sekswerker om in hun levensonderhoud te voorzien.

Hoewel het geen strafrechtelijke activiteit betreft, bestaat er geen officieel sociaal statuut voor sekswerkers. In de praktijk zijn er drie typische situaties: freelance met statuut van zelfstandige, werknemer of zwartwerk. In de eerste twee gevallen staat de zelfstandige of werknemer dan geregistreerd als 'hostess', 'masseur' of 'ober'; in geval van zwartwerk wordt de activiteit niet aangegeven en valt de persoon onder geen van de voorziene stelsels.

Tot aan de versoepeling van begin juni werd sekswerk als contactberoep de facto verboden vanwege de geldende afstandsmaatregelen. Hierdoor konden sekswerkers hun beroep dus niet langer uitoefenen en verworven ze niet langer inkomsten uit deze activiteit.⁴¹ Sekswerkers die onderworpen zijn aan het sociaal statuut van zelfstandigen kunnen genieten van de tijdelijke crisismaatregelen, genomen in het kader van de coronacrisis, zoals bijvoorbeeld het overbruggingsrecht. UTSOPI stelt echter dat de ontvangen vergoeding doorgaans niet de huur van de etalage dekt, die sekswerkers tijdens de crisis moeten blijven doorbetalen.⁴² De werknemers onder de sekswerkers hebben toegang tot het systeem van tijdelijke werkloosheid als gevolg van overmacht of tot een ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekering. De doorgaans preciaire contracten en het ontbreken van een officieel statuut als sekswerker kunnen de toegang tot die regelingen evenwel in gevaar brengen. In veel gevallen wordt de activiteit niet aangegeven, vaak omwille van een precair verblijfsstatuut, en in het zwart uitgevoerd. Wanneer in deze situatie het inkomen uit sekswerk wegvalt en onder meer hun verblijfsstatuut en hun woonsituatie het toelaten, kunnen deze sekswerkers in de praktijk een beroep trachten te doen op sociale bijstand. De vermelding van sekswerk als eerdere bron van inkomsten werd door sommige OCMW's echter geïnterpreteerd als een bevestiging van het vermoeden van zwartwerk, waardoor een leefloon aan deze sekswerkers geweigerd werd. Vele sekswerkers beschikken niet over een buffer om het

(40) De federale politie schatte in 2015 nog dat er 26.000 sekswerkers in België werkzaam zijn. UTSOPI, het collectief van sekswerkers in België, hanteert een schatting van 25.000 tot 30.000.

(41) Een uitzondering zijn sekswerkers die via webcam actief zijn en die volgens de organisaties op het terrein de vraag tijdens de lockdown veeleer zagen toenemen.

(42) Het betreft meestal een particulier huurcontract.

wegvallen van inkomen op te vangen en de schulden lopen, volgens de organisaties op het terrein, snel op.

4.1.7. Informele economie en personen met een zeer precare werksituatie

Tot slot behoren personen met een zeer precare werksituatie en personen die in de informele economie werken tot zeer kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Ten eerste is de afhankelijkheidspositie van kwetsbare werknemers nog sterk vergroot zodat de kans tot en de mate van uitbuiting hierdoor nog groter dreigt te worden. Door de coronacrisis zijn kwetsbare werknemers nog meer geïsoleerd dan vroeger: de mogelijkheden om een andere job aan te nemen zijn zeer beperkt geworden en zij hebben nog minder makkelijk toegang tot instanties die hen kunnen helpen. Hierdoor zijn ze nog meer afhankelijk geworden van hun werkgever. Ook zijn er de personen die, al dan niet volledig, in de informele economie actief zijn. Personen die deeltijds zwartwerken zien hun inkomen dalen, maar personen die volledig in de informele economie aan de slag zijn, kunnen bovendien geen aanspraak maken op een sociale uitkering. In het bijzonder diegenen die zwartwerk niet met een uitkering combineren, vallen volledig uit de boot.

4.2. KWETSBARE GROEPEN ONDER DE NIET-ACTIEVEN

Voor wat betreft de kwetsbare groepen onder de niet-actieven maken we een onderscheid tussen de groep die beroep doet op de socialemimumuitkeringen en de bijzonder kwetsbare groepen die bijna volledig door de mazen van het sociale beschermingsnet vallen.⁴³

4.2.1. Kwetsbare groepen met sociale minima

Zoals reeds aangehaald, zijn het merendeel van de mensen in armoede niet of in zeer beperkte mate actief op de arbeidsmarkt. In de meeste gevallen zijn ze dus afhankelijk van een sociale uitkering om in hun levensonderhoud te voorzien. In tegenstelling tot de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt kenden ze in mindere mate een daling van hun inkomen, voor zover ze geen aanvullend professioneel inkomen hadden.

Niettemin hebben personen die een beroep doen op een minimum socialezekerheidsuitkering of sociale bijstand ook, los van de coronacrisis, een laag inkomen. Zo volstaan zowel voor als tijdens de coronacrisis de laagste werkloosheidsuitkeringen en de leeflonen niet om aan armoede te ontsnappen. Bovendien werden ze geconfronteerd met verhoogde uitgaven – onder meer door de aankoop beschermingsmateriaal en hogere prijzen en lagere beschikbaarheid van basisproducten – en een beperktere toegang tot maatschappelijke hulp- en dienstverlening, waaronder de toegang tot voedselhulp. Ook de beperkingen van hun huisvestingssituatie (kleinere woonoppervlakte, weinig of geen groen en openbare ruimte in de buurt, ...) leiden tot een bijzonder zware impact van de coronacrisis op de sociale situatie van deze groepen.⁴⁴

(43) Voor de volledigheid: hier vallen ook de personen onder die in het zwart werken en geen beroep doen op een sociale bijstandsuitkering.

(44) Zie ook: 2.2. Armoede.

Een eerste categorie zijn personen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van de minimale socialezekerheidsuitkeringen. We bespreken hier de situatie voor personen met een werkloosheidsuitkering of een ziekte- en invaliditeitsuitkering.

Voor de werklozen die een (reguliere) werkloosheidsuitkering ontvangen is het, naast de hierboven aangehaalde problemen, in deze economisch moeilijke tijden allesbehalve evident om aan een job te geraken. Bovendien blijkt uit verkennend internationaal onderzoek dat voornamelijk kwetsbare werknemers (lage lonen, jongeren, laaggeschoolden) hun job verliezen tijdens de coronacrisis.⁴⁵ Om de impact hiervan te verzachten werd evenwel de degressiviteit van de uitkeringen tijdelijk stopgezet en werd recht op inschakelingsuitkeringen met drie maanden verlengd.⁴⁶ Voor tijdelijk werklozen en werklozen met bedrijfstoeslag werd een cumulatie toegestaan van de uitkering met het loon in de zogenaamde vitale sectoren.⁴⁷

De ziekte- en invaliditeitsuitkering voor een werknemer die arbeidsongeschikt wordt bedraagt de eerste zes maanden 60% van het brutoloon per dag, wat overeenkomt met de periode van primaire ongeschiktheid. Voor personen met een laag inkomen, kan een dergelijke terugval een grote invloed hebben. Zo bedroeg het armoederisico van personen die inactief zijn en een ziekte- of invaliditeitsuitkering ontvangen 25,9% in 2018.⁴⁸ Tijdens de coronacrisis is in maart een sterke stijging van het aantal arbeidsongeschikten vastgesteld bij zowel werknemers als zelfstandigen, weliswaar met een terugval in april en mei. Voor deze groepen zal het cruciaal zijn om werk te maken van een duurzame herintegratie op de arbeidsmarkt. In deze context kunnen ook de gevolgen voor de geestelijke gezondheid niet onderschat worden. Bij de crisis van 2008 nam de erkende arbeidsongeschiktheid om psychische redenen (voornamelijk depressie en andere angststoornissen zoals burn-out) bijna exponentieel toe en ook nu zijn er indicaties dat de mentale gezondheid achteruitgaat. Ook hiervoor zal het beleid de nodige aandacht moeten hebben, in het bijzonder omdat het om een gezondheidscrisis gaat die sterk ingrijpt op ieders persoonlijke en sociale leven en daarom wellicht minstens even belastend is voor de mentale gezondheid. Uit ervaring van vorige crisissen, met name die van 2008, weten we dat het risico groot is dat de weerslag op de arbeidsmarkt in de eerste plaats de (voormalig) arbeidsongeschikten zal treffen, voornamelijk door een toename van de instroom in de langdurige arbeidsongeschiktheid (met name in de geestelijke gezondheidszorg) en door de knelpunten bij herintrede op de arbeidsmarkt.

(45) OESO, *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, Parijs, OECD Publishing, 2020; Jacobs, A., Macro-economische impact van de uitbraak van het coronavirus: recessie, herstel en blijvende schade, in dit nummer.

(46) RVA, *FAQ Corona*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via https://www.rva.be/sites/default/files/assets/chomage/FAQ/Faq_Corona_NL_20200729.pdf.

(47) Dit kon tot 31 augustus 2020. Koninklijk besluit van 23 april 2020 tot het tijdelijk versoepelen van de voorwaarden waaronder werklozen, al dan niet met bedrijfstoeslag, kunnen worden tewerkgesteld in vitale sectoren en tot het tijdelijk bevrozen van de degressiviteit van de volledige werkloosheidsuitkeringen.

(48) Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *EU-SILC-enquête*, 2018. Meer bepaald gaat het over personen die inactief zijn en meer dan 6 maanden ziekte- of invaliditeitsuitkering ontvangen.

Een tweede categorie betreft de personen die een beroep doen op sociale bijstand om in hun levensonderhoud te voorzien. Het gaat onder meer om leefloonbegunstigden, personen met een handicap en personen met een inkomensgarantie voor ouderen.

Eerst en vooral zijn er de personen met een leefloon die ook voor de coronacrisis dienden rond te komen met een inkomen dat in de meeste gevallen onder de armoedegrens lag. Zo bedraagt het leefloon voor een alleenstaande 959 EUR vanaf maart 2020 terwijl de meest recente armoedegrens op 1.184 EUR per maand werd bepaald. Tijdens de coronacrisis kwamen daar nog factoren bij die de druk op de financiële situatie nog verhoogde, zoals bijkomende kosten voor hygiëne (o.a. mondklappers en handgels), het verhogen van de prijzen en de verminderde beschikbaarheid van (basis)producten en voor een deel onder hen (bijna 1 op 10) het wegvallen van het professioneel inkomen. Daarnaast was er wellicht ook een verhoogde nood aan maatschappelijke hulp- en dienstverlening, zoals psychologische en administratieve hulp, maar juist deze kwam in het gedrang doordat het OCMW moeilijker bereikbaar werd tijdens de lockdownperiode. We komen hier op terug in het laatste hoofdstuk over de rol van het OCMW als laatste vangnet van de sociale bescherming.

Daarnaast vormen ook personen met een handicap een kwetsbare groep, waarvan een belangrijk deel afhankelijk is van een socialebijstandsuitkering. Reeds voor de coronacrisis liepen personen met een handicap in België een groot risico op armoede en sociale uitsluiting (30,5% voor personen met een handicap t.o.v. 20,0% voor de gehele bevolking). Personen met een handicap hebben ook een hoger monetair armoederisico (23,1% t.o.v. 16,4%) en moeten bovendien vaak bijkomende kosten dragen die volgen uit de aard van hun beperking.⁴⁹ Naast een financiële impact heeft de coronacrisis ook een grote psychische impact op personen met een handicap en hun gezin, die in 'normale' tijden reeds kwetsbaar zijn. Zo waren vele dag- en residentiële centra genooddacht te sluiten of vele activiteiten te schrappen omwille van de lockdownmaatregelen, waardoor vaak de ouders zelf moeten instaan voor de opvang van hun gehandicapt kind naast de overige zorgen.

De lockdown had ook een directe impact op het aantal aanvragen voor een inkomensvervangende tegemoetkoming of integratietegemoetkoming. Zo was er een snelle terugval vanaf maart tot in mei die wellicht kan verklaard worden door het uitstellen van medische controles die deel uitmaken van de aanvraagprocedure. Verder kunnen personen met een inkomensvervangende tegemoetkoming en of een integratietegemoetkoming die tijdelijk werkloos zijn, geconfronteerd worden met een negatief effect op hun tegemoetkoming omwille van de verschillende vrijstellingen tussen arbeidsinkomen en het vervangingsinkomen.⁵⁰

Tot slot vormen ouderen een kwetsbare groep tijdens de coronacrisis. Eerst en vooral is er voor deze groep een hoger risico om ernstig ziek te worden of te overlijden aan

(49) Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *EU-SILC-enquête*, 2018.

(50) Artikel 9ter van het koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming. Ter informatie: in het vierde kwartaal van 2017 waren er 25.213 rechthebbenden op een inkomensvervangende tegemoetkoming of integratietegemoetkoming met één of andere vorm van arbeidsinkomsten op een totaal aantal van 182.895 rechthebbenden.

COVID-19, waardoor het in het bijzonder voor ouderen uitermate belangrijk is de contacten te beperken en de afstandsregels te respecteren. De keerzijde hiervan is echter een toename van het sociale isolement van ouderen tijdens de coronacrisis. Daarnaast zorgen de bijkomende kosten ervoor dat ouderen met een laag inkomen het financieel moeilijker krijgen. Het gaat dan voornamelijk over de personen met een laag pensioen en diegenen die een inkomensgarantie voor ouderen of leefloon ontvangen.

Voor deze groepen werden in het kader van de Task Force Kwetsbare Groepen⁵¹ wel verschillende maatregelen genomen. Zo ontvangen leefloonbegunstigden, personen met een beperking en mensen die recht hebben op een inkomensgarantie voor ouderen gedurende zes maanden automatisch 50 EUR extra per maand. Ook OCMW's krijgen extra middelen voor materiële, sociale, medische en psychologische ondersteuning.

4.2.2. Bijzonder kwetsbare groepen

De meest kwetsbare groepen zijn diegenen die niet of onvoldoende beroep (kunnen) doen op het sociale beschermingsnet, of meer algemeen nauwelijks of geen aansluiting vinden met de gangbare levensstandaard in België. Het gaat onder meer om dak- en thuislozen, mensen zonder wettelijk verblijf en asielzoekers.

Een eerste bijzonder kwetsbare groep zijn dak- en thuislozen. Binnen deze groep zijn de meest kwetsbare diegenen die niet de middelen hebben om zelf in hun onderdak te voorzien. Een eerste categorie zijn de daklozen die op straat wonen en diegenen die in nood-, crisis- of nachtopvang verblijven. Daarnaast zijn er de thuislozen die verblijven in huisvestingsstructuren voor mensen zonder vaste verblijfplaats, voor vrouwen in opvangsituaties, voor asielzoekers en migranten, voor mensen die uit een instelling komen of voor begunstigden van een begeleiding bij de huisvesting op lange termijn.⁵² Eerst en vooral was het voor deze groep zo goed als onmogelijk om de maatregelen tijdens de lockdown na te leven. Daarnaast kwam de toepassing van de administratieve procedures, die nochtans essentieel zijn bij de sociale begeleiding van daklozen, in het gedrang tijdens de eerste maanden van de crisis. Naast de situatie van de dakloze die aanspraak kan maken op het recht op maatschappelijke integratie zonder een geregistreerde woonplaats te hebben, is de inschrijving in het bevolkingsregister een essentiële voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op rechten op sociale zekerheidsuitkeringen en om de continuïteit van deze uitkeringen te waarborgen. Bovendien kan tijdelijke huisvesting die door een derde partij aan een dakloze wordt aangeboden, leiden tot vragen over de situatie van feitelijk samenwonen.

Een andere bijzonder kwetsbare groep zijn vreemdelingen zonder verblijfsvergunning en (uitgeprocedeerde) asielzoekers. Het recht op bijstand is voor deze groepen zeer beperkt. De hulpverlening aan personen zonder wettig verblijfsrecht is in principe

(51) De Task Force Kwetsbare Groepen werd opgericht om een antwoord te bieden op de sociale impact van de coronacrisis. Ze bestaat uit: de federale kabinetten Armoedebestrijding, Maatschappelijke Integratie en Sociale Zaken; de kabinetten van de bevoegde gewestelijke ministers voor armoedebestrijding, sociale zaken en welzijn; de POD Maatschappelijke Integratie; de FOD Sociale Zekerheid en uit wetenschappelijke deskundigen.

(52) Dit komt overeen met categorie 1 en 2 van de ETHOS-typologie (Europese Typologie van dakloosheid en sociale uitsluiting), zijnde 'mensen zonder vaste verblijfplaats' en 'mensen in noodopvang'.

beperkt tot de dringende medische hulpverlening en dit was allesbehalve evident in de lockdownperiode, al is er slechts een zeer geringe terugval op basis van de enquête bij OCMW's. Vreemdelingen met verblijfsrecht zijn dan weer vaak gebonden door de voorwaarde geen onredelijke belasting te vormen voor het bijstandssysteem van het land van verblijf. Op basis van signalen uit het werkveld blijkt dat vreemdelingen die hun werk verloren daarom vaak geen beroep durven te doen op het OCMW, uit vrees hun verblijfsrecht te verliezen. Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen wel een verlenging van de materiele hulp in de opvang aanvragen, maar de procedure en de beperkte beschikbaarheid van maatschappelijk werkers en advocaten maakt dit niet evident. Ook de niet-uitgeprocedeerde asielzoekers ondervinden nadelen van de huidige crisis. Zo worden asielzoekers geacht na twee maanden door te stromen naar reguliere huisvesting, maar het vinden van een woning was tijdens de coronacrisis allesbehalve evident.

Het ontbreekt vreemdelingen in de eerste plaats vaak aan een stabiel inkomen en middelen om in hun levensonderhoud te voorzien. Bovendien worden ze, zoals andere kwetsbare groepen, geconfronteerd met moeilijkere toegang tot maatschappelijke hulp- en dienstverlening, verhoging van de prijzen en verminderde beschikbaarheid van basisproducten, evenals bijkomende uitgaven om de essentiële voorzorgsmaatregelen te nemen om zich te beschermen tegen COVID-19. Sommigen trekken zich daarom terug in overdreven isolatie, anderen doen dit vanwege de onzekerheid over hun rechten en gebrek aan informatie hierover. Het gevolg is onder meer dat velen gezondheidsdiensten vermijden en daardoor een gevaar kunnen vormen voor zichzelf en de samenleving. Tot slot was en is voor personen zonder verblijfsrecht, vreemdelingen die hun werk verliezen en uitgeprocedeerde asielzoekers terugkeren naar het land van herkomst veelal niet mogelijk omwille van de reisbeperkingen. Daarboven komt dat het indienen van verblijfsaanvragen moeilijk was tijdens de eerste maanden van de coronacrisis omdat de diensten die de nodige bewijsstukken kunnen afleveren niet of niet volledig operationeel waren.

Met het hernemen van de economische activiteiten en het openbare leven, inclusief de toegankelijkheid van medische en sociale diensten, kan verondersteld worden dat de meest scherpe gevolgen van de crisis ook voor deze groepen gemilderd zijn. Toch kan, met de blijvende beperkingen van de economische activiteiten en het sociale leven, verondersteld worden dat de situatie van deze zeer kwetsbare groepen nog moeilijker blijft dan voor de coronacrisis. Bij een nieuwe toename van de COVID-19-epidemie is het daarom cruciaal om de toegankelijkheid en continuïteit van zowel medische als maatschappelijke hulp- en dienstverlening te waarborgen.

4.3. KWETSBARE GEZINNEN MET KINDEREN

De coronacrisis stelt alle gezinnen met kinderen voor ongeziene uitdagingen. Zo betekende de sluiting van de scholen bijvoorbeeld dat lessen van thuis uit moesten gevolgd worden. Voor kinderen, jongeren en gezinnen in armoede laten de gevolgen van de coronacrisis zich evenwel nog scherper voelen. Dit komt onder meer door het gebrek aan financiële en (im)materiële mogelijkheden op het vlak van werk, inkomen, huisvesting, sociaal netwerk en digitale mogelijkheden. Op basis van de meest recente cijfers weten we dat meer dan 1 op 5 van de kinderen jonger dan 18 jaar met een risico

op armoede of sociale uitsluiting leven. Het is met name deze groep die bijzonder kwetsbaar is voor de impact van de coronacrisis.⁵³ Hoewel exacte cijfers over armoede en de levensomstandigheden van tijdens de coronacrisis vooralsnog ontbreken, kunnen we op basis van praktijkervaringen en de gekende armoede en sociale ongelijkheden voor de coronacrisis toch enkele belangrijke vaststellingen doen.

Eerst en vooral heeft de sluiting van de scholen de bestaande ongelijkheden hoogstwaarschijnlijk versterkt. Kinderen uit gezinnen die in armoede leven, wonen vaker in omstandigheden die thuisonderwijs moeilijk maken. Zo beschikken bijvoorbeeld de ouders over het algemeen over minder vaardigheden en kennis om de juiste begeleiding en ondersteuning te bieden aan hun kinderen en is het sociale netwerk vaak beperkter om dergelijke problemen op te vangen. Daarnaast vereisen online leeromgevingen meestal computers, een betrouwbare internetverbinding en een geschikte plaats om huiswerk te maken en online les te volgen. In 2014 woonde 11% van de kinderen tussen 1 en 15 jaar in een huis waar ze, omwille van financiële redenen, geen geschikte plaats hebben om huiswerk te maken. Voor gezinnen in armoede was dit maar liefst voor 68% van de kinderen het geval.⁵⁴

Internettoegang is dus een belangrijke voorwaarde om thuis onderwijs te volgen en geen leerachterstand op te lopen. In 2019 beschikte 2% van de schoolgaande kinderen niet over internet thuis. Terwijl dit in Vlaanderen om 1% en in Wallonië om 2% gaat, loopt het in Brussel op tot 6%. Er zijn ook belangrijke verschillen naar inkomensniveau. Waar de internettoegang voor huishoudens met een inkomen boven 1.900 EUR quasi universeel is, loopt het percentage kinderen dat geen toegang heeft bij de groep met een inkomen lager dan 1.900 EUR, op van 7 tot 10%. Hierbij is het belangrijk om aan te stippen dat toegang tot internet zeer ruim gedefinieerd is. Het gaat om toegang in huis via 'een' toestel. Dit maakt dat voor meer intensief gebruik van internet het aantal kinderen dat geen effectieve toegang heeft wellicht significant hoger is.

(53) In 2018 bedroeg het risico op armoede of sociale uitsluiting voor kinderen 23%. Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *EU-SILC-enquête*, 2018.

(54) Een geschikte plaats dient voldoende ruim en rustig te zijn. Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *EU-SILC-enquête*, 2014.

TABEL 2: PERCENTAGE SCHOOLGAANDE KINDEREN DIE THUIS GEEN INTERNET HEBBEN NAAR LEEFTIJD EN INKOMENSNIVEAU

België	Gezinsinkomen	%	Aantal in steekproef
Totaal	Totaal	2,1%	2.036
6-11 jaar	Totaal	1,6%	1069
12-17 jaar	Totaal	2,7%	967
Totaal	< 1.900 EUR	8,6%	454
6-11 jaar	< 1.900 EUR	7,0%	231
12-17 jaar	< 1.900 EUR	10,3%	223
Totaal	≥ 1.900 EUR	0,1%	1.582
6-11 jaar	≥ 1.900 EUR	0,0%	838
12-17 jaar	≥ 1.900 EUR	0,1%	744

Bron: Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *Enquête naar het ICT-gebruik bij huishoudens en individuen*, 2019.

Het effect van de coronacrisis op de scholing kan voor kinderen die in armoede leven zeer nefast zijn. Zo weten we dat tijdens vakantieperiodes de onderwijskloof tussen kinderen die in armoede opgroeien en andere vergroot. Tijdens de lockdownperiode en bijbehorende sluiting van de scholen was dit niet beter. Een eerste studie voor Vlaanderen wijst erop dat de sluiting van de scholen resulteert in een leerachterstand die equivalent is met een half jaar. Ook worden er in scholen met meer kwetsbare leerlingen grotere leer verliezen en toename van de ongelijkheid vastgesteld.⁵⁵ Op termijn zal de impact van de coronacrisis op scholing ook belangrijke gevolgen hebben op andere domeinen zoals arbeidsmarkt, sociale bescherming, gezondheid, sociale inclusie en armoede. Zo kunnen dergelijke leerachterstanden leiden tot een lager loon en een hogere kans op werkloosheid. Het is cruciaal voor de diverse overheden om op dit vlak, zowel qua monitoring als remediëring, een bijkomende inspanning te leveren.

Voor kinderen en jongeren leidde naast de sluiting van de scholen, ook de stopzetting van kinderopvang en de vrijetijdsactiviteiten tot sterk verminderde contacten met andere kinderen en volwassenen. De mogelijkheden om samen te spelen en anderen te ontmoeten en zo sociale en andere vaardigheden op te bouwen, kwamen hierdoor in het gedrang. Dit kan belangrijke gevolgen hebben voor de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren in kwetsbare gezinnen. Vandaar dat initiatieven zoals zomerscholen en georganiseerd vrijetijdsaanbod tijdens de zomermaanden voor kinderen en jongeren meer dan welkom waren. Het gaat hierbij onder meer om lokale, buurtgerichte initiatieven zoals speelpleinwerking, buitenschoolse activiteiten, maar ook allerlei themakampen (sport, cultuur, avontuur, ...). Niettemin nemen kinderen,

(55) Maldonado, J. en De Witte, K., *The effect of School Closures on Standardised Student Test Outcomes*, Working paper, Department of Economics KU Leuven, 2020.

jongeren en gezinnen in armoede minder vaak deel aan dit georganiseerde aanbod en beschikken ze meestal over een beperkter sociaal netwerk. Om hun ontwikkelingskansen te vergroten is het nochtans belangrijk hen hierbij zo veel mogelijk te betrekken. Hiervoor dienen lokale besturen zo inclusief mogelijk te werk te gaan (onder meer bij de inschrijvingen) en in te zetten op een maximale toegankelijkheid van het aanbod voor kinderen en jongeren, met bijzondere aandacht voor hen die in armoede opgroeien of een specifieke ondersteuningsbehoefte of handicap hebben. Een heldere en begrijpbare communicatie over het aanbod en de genomen veiligheidsmaatregelen om ouders en kinderen gerust te stellen, is daarbij cruciaal.

Daarnaast manifesteert de impact van de coronacrisis zich voor kinderen in kwetsbare gezinnen ook op andere domeinen. Zo laat de ongelijke huisvestings- en woonomgeving zich bij kwetsbare gezinnen scherp voelen in deze periode waarin een groot deel van de tijd thuis wordt doorgebracht. Zo weten we uit cijfers dat gezinnen in armoede vaak wonen in minder goede of zelfs slechte huisvesting. Ze wonen ook vaker in buurten met minder publieke en groene ruimte.⁵⁶

Het risico bestaat dat de coronacrisis de meest kwetsbare gezinnen nog verder isoleert, terwijl net voor hen maatschappelijke participatie hoogst noodzakelijk is. In het bijzonder is voor kinderen en jongeren deelname aan sociale activiteiten belangrijk omdat deze een positieve invloed hebben op hun ontwikkelingskansen en eveneens het welbevinden en functioneren van het gezin en de gezinsleden ten goede komen. Anderzijds kwam, met name in de eerste maanden van de coronacrisis, de toegang tot maatschappelijke hulp- en dienstverlening, administratieve diensten en andere ondersteuning in het gedrang. De druk op kwetsbare gezinnen nam hierdoor verder toe. Om de gevolgen op lange termijn voor kinderen – in het bijzonder in kwetsbare gezinnen – te beperken, dienen de toegang en continuïteit van onderwijs, vrijetijdsactiviteiten en maatschappelijke hulp- en dienstverlening zo veel mogelijk gewaarborgd blijven.

4.3.1. Eenoudergezinnen en gezinnen met zorgbehoevende kinderen

Twee groepen van kwetsbare gezinnen die hard getroffen werden door de coronacrisis waren enerzijds eenoudergezinnen en anderzijds gezinnen met kinderen met extra ondersteuningsbehoefte of een handicap. Om te beginnen kende ongeveer de helft van de eenoudergezinnen reeds voor de coronacrisis een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting; in 80% van de gevallen zijn de alleenstaande ouders vrouwen. Hun situatie is er sinds de coronacrisis niet op verbeterd en wellicht nog zichtbaarder geworden. Zo laten een inkomensdaling, de afzonderingsmaatregelen of de (bijkomende) zorgen voor de kinderen zich sterker voelen in eenoudergezinnen doordat niet op een partner kan gerekend worden.

Een tweede kwetsbare groep zijn gezinnen met kinderen die een specifieke ondersteuningsbehoefte of handicap hebben. Al vanaf het begin van de coronacrisis, doken er ook signalen op dat het heel zwaar is voor ouders om de zorg van een kind te combineren met (thuis)werk. De begeleiding valt weg, de school is dicht, vaste patronen

(56) Kind en Gezin, *Kind in Vlaanderen*, p. 95, 2019.

en ritmen zijn doorbroken en opvang is niet altijd mogelijk voor wie thuiswerkt. Ook voor hen vallen de afzonderingsmaatregelen zeer zwaar doordat de hulp van vrienden of familie, en het netwerk rondom de ouders wegvalt. Daarnaast komt een eventuele inkomensdaling harder aan doordat de bijkomende zorg en behoeften voor het kind meer financiële middelen vereisen. Er zijn ouders, veelal vrouwen, die tijdens de lockdownperiode de zorg opnemen voor hun gehandicapt kind omdat anders een wekenlange afzondering dreigt, en daarvoor loopbaanonderbreking opnemen. Zij vallen terug op de daarvoor voorziene uitkering die in sommige gezinnen onvoldoende blijkt omdat er geen of slechts een ontoereikend tweede inkomen aanwezig is. Ook zij dreigen in een (tijdelijke) moeilijke financiële situatie terecht te komen.⁵⁷ In het bijzonder alleenstaande ouders die instaan voor de zorg van hun kind hebben het uiterst moeilijk.

De voornaamste maatregel om aan deze kwetsbare gezinnen tegemoet te komen is het corona-ouderschapsverlof waarvoor de aanvraagprocedure sneller verloopt, dat hogere uitkeringen biedt en soepelere toegangsvoorwaarden kent tegenover het 'gewone ouderschapsverlof'.⁵⁸ Zo is de leeftijdsvoorwaarde van 21 jaar voor het gehandicapt kind in bepaalde specifieke gevallen niet van toepassing.⁵⁹ Daarnaast had ook de sluiting van voorzieningen en centra grote gevolgen gehad voor de gezinnen van personen met een handicap. Zo moesten de ouders vaak plots zelf instaan voor alle zorgen. Mensen die hun werk moeten opgeven om familieleden of anderen te ondersteunen, kunnen gedurende deze periode zelf worden ondersteund, inclusief het blijven ontvangen van een inkomen via het mantelzorgverlof.⁶⁰ Niettemin blijft ondanks de genomen maatregelen de druk op deze kwetsbare gezinnen groot. Niet alleen de financiële situatie en de organisatie van het gezin moeten herbekeken worden, maar ook op mentaal en menselijk vlak zijn ze zowel voor ouders als voor kinderen grote uitdagingen. In het bijzonder voor mensen in armoede is bijkomende ondersteuning meestal noodzakelijk.

5. HET OCMW ALS LAATSTE VANGNET TIJDENS DE CORONACRISIS

Naast de maatregelen specifiek voor bepaalde doelgroepen, kunnen kwetsbare groepen zich in principe tot het OCMW wenden voor elke vorm van (bijkomende) maatschappelijke hulp- en dienstverlening. De maatregelen om de verspreiding van het COVID-19-virus tegen te gaan hadden in de eerste plaats een sterke impact op de toegang tot het OCMW. Toch leidde dit ook tot creativiteit en versoepeling met

(57) Zie voor getuigenissen: Torbeyns, A., Steeds meer gezinnen in financiële moeilijkheden, *De Standaard*, 28 april 2020.

(58) De uitkering is gelijk aan de uitkering in geval van gewone halftijds of 1/5 ouderschapsverlof, verhoogd met 25%. Voor alleenwonende ouders of een ouders van een kind met een handicap, wordt het bedrag van de uitkering voor gewoon voltijds, halftijds of 1/5 ouderschapsverlof verhoogd met 50%.

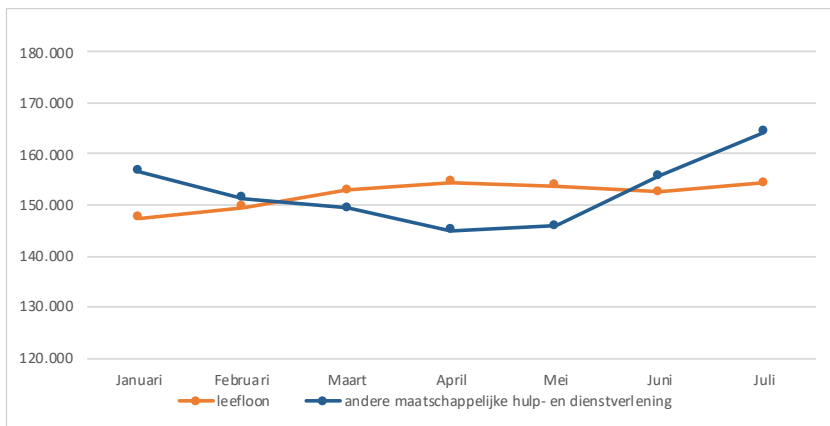
(59) Je kan ook corona-ouderschapsverlof aanvragen voor een gehandicapt kind dat ouder is dan 21 jaar, maar alleen als het geniet van een intramurale of extramurale dienstverlening, of een behandeling georganiseerd of erkend door de Gemeenschappen. RVA, *Corona-ouderschapsverlof – FAQ*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via https://www.rva.be/sites/default/files/assets/IC-LO/FAQ-Corona/FAQ_CPC_NL_public_20200814.pdf.

(60) RVA, *Verlof voor mantelzorg*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t164>.

betrekking tot de maatschappelijke hulp- en dienstverlening. Zo was een huisbezoek niet langer vereist, kon het sociaal onderzoek via telefoon of videobellen, en mocht de eis tot werkbereidheid op een soepele manier worden onderzocht.

In dit laatste deel wordt een eerste inschatting gemaakt van de rol die de OCMW's speelden als laatste vangnet tijdens de coronacrisis. De focus ligt hierbij op de toegang tot en het gebruik van maatschappelijke hulp- en dienstverlening tijdens de coronacrisis.⁶¹ De eerste resultaten van de enquête tonen aan dat er sinds het begin van de crisis in maart een toename is van het aantal leefloonbegunstigden, wat we ook bevestigd zien in de administratieve gegevens. Deze stijging wijkt bovendien sterk af van het gemiddelde op lange termijn. Zo bedroeg de groei tussen februari en april 3,1%, tegenover een gemiddelde groei van 0,6% over deze periode de voorbije 10 jaar. Meer bepaald merken we een stijging van het aantal personen met een leefloon ten opzichte van de vorige maand ten belope van 2,2% in maart en 1,1% in april, waarna een stabilisatie zich voordoet op een hoger niveau.⁶² Niettemin stellen we, ondanks de waargenomen stijgende trend, tot nu toe (nog) geen duidelijke breuk vast met de periode van een geleidelijke toename in 2015 en 2016.⁶³

GRAFIEK 2: LEEFLOON EN ANDERE MAATSCHAPPELIJKE HULP- EN DIENSTVERLENING



Bron: *Enquête OCMW's*, POD Maatschappelijke Integratie, 2020.

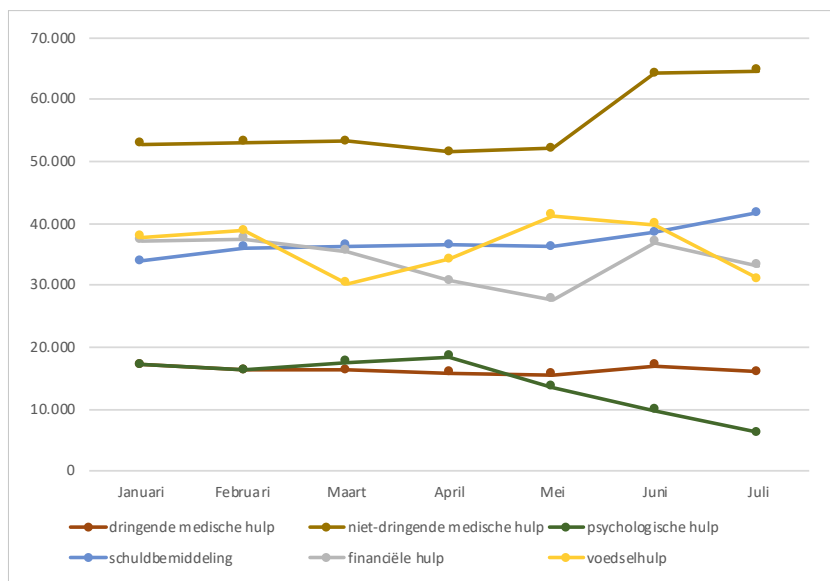
(61) Een tweede bevraging liep af in september en bevat gegevens over het aantal steunaanvragen bij de OCMW's vanaf januari tot en met augustus (al zijn de resultaten voor juli nog onvolledig). De POD MI zet deze bevraging maandelijks verder, minstens tot eind 2020. Voor meer informatie, zie: POD Maatschappelijke Integratie, *Tweede rapport van het monitoringssysteem van de sociale impact voor de OCMW's*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/tweede-rapport-van-het-monitoringssysteem-van-de-sociale-impact>.

(62) De stijging tussen februari en april is 3,2% op basis van administratieve gegevens.

(63) POD Maatschappelijke Integratie, *Bulletin – Februari 2020*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/bulletin-februari-2020>.

De meeste vormen van andere maatschappelijke hulp- en dienstverlening door het OCMW⁶⁴ kennen in het begin van de coronacrisis eerst een daling, met name in maart en april, wat overeenkomt met de lockdownperiode. Vervolgens doet er zich een stijging voor in juni en juli, wat samengaat met de versoepelingen. Meer gedetailleerde gegevens laten evenwel belangrijke onderliggende trends zien. Zo nam de niet-dringende medische hulp, die in april daalde, vanaf juni sterk toe. Dit is in lijn met de vaststelling dat tijdens de crisis de niet COVID-19-gerelateerde medische zorg werd uitgesteld, en we wellicht nu een inhaalbeweging beginnen waar te nemen. Ook de financiële hulp, die van maart tot en met mei daalde, steeg in juni tot op het niveau van voor de crisis, maar kende in juli opnieuw een terugval. Tot slot valt op dat de hulp voor schuldbemiddeling over de hele periode toenam, met een sterke groei in juni en juli. De voedselhulp, die in mei een hoogtepunt bereikte en ook in juni hoog bleef, vertoont sinds juli een neerwaartse trend. Ook de psychologische hulp nam geleidelijk af vanaf mei. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat cijfers over het aantal vragen naar psychologische hulp voor het eerst beschikbaar zijn, en we niet weten of mensen zich er reeds voldoende bewust van zijn dat ze ook voor dit soort hulpverlening terecht kunnen bij het OCMW. Over het algemeen kunnen we concluderen dat de trend van het aantal begunstigden die maatschappelijke hulp- en dienstverlening vanuit het OCMW ontvangen sinds maart redelijk stabiel is. Niettemin zien we recent een toename, na een terugval in de eerste maanden van de coronacrisis.

GRAFIEK 3: MAATSCHAPPELIJKE HULP- EN DIENSTVERLENING



Bron: *Enquête OCMW's*, POD Maatschappelijke Integratie, 2020.

(64) Hieronder vallen de volgende vormen van maatschappelijke hulp- en dienstverlening: niet-dringende medische hulp, hulp betreffende kinderarmoede, psychologische hulp, schuldbemiddeling, administratieve hulp, financiële hulp en voedselhulp.

Vervolgens kijken we naar de instroom en uitstroom om een beeld te krijgen op de dynamiek van de personen die een beroep doen op het OCMW. In absolute termen is in de periode januari tot en met mei het aantal nieuwe aanvragen voor sociale bijstand gedaald. Het aantal begunstigden dat uitstroomt is echter ook gedaald in dezelfde periode, wat de opwaartse trend voor sommige vormen van maatschappelijke dienst- en hulpverlening verklaart. We kunnen dus een afname vaststellen in de mobiliteit van de OCMW-begunstigden tijdens de eerste maanden van de crisis. Dit zou kunnen verklaard worden door de beperkingen van de lockdown, die de contacten tussen de begunstigden en de OCMW's beperken (moeilijkheden bij verplaatsingen, kortere dienstperiodes, internettoegang voor gesprekken op afstand, ...). Sinds juni is het aantal nieuwe aanvragen wel weer gestegen.

Voor wat betreft het profiel van de nieuwe hulpaanvragen, kunnen we stellen dat de meeste personen die zich wendden tot het OCMW in april geen inkomen (14,4%) hadden, een werkloosheidsuitkering (11,7%) of een andere sociale uitkering (9,2%) ontvingen, of een arbeidsovereenkomst (17,1%) hadden. In juli stellen we een lichte verschuiving vast: van de personen die bij het OCMW aankloppen hadden de meeste geen inkomen (21,1%), een werkloosheidsuitkering (14,4%), een andere sociale uitkering (9,4%) of een arbeidsovereenkomst (10,9%). Het aandeel nieuwe aanvragen van personen met een arbeidsovereenkomst en werklozen lag in de eerste maanden van de crisis duidelijk hoger dan voordien. Hoewel nog steeds een groter aandeel van de personen met een arbeidscontract een steunaanvraag doet bij het OCMW dan voor de crisis, zien we dat dit aandeel geleidelijk afneemt terwijl dit voor werklozen hoog blijft. Bij de werklozen gaat het wellicht vooral om tijdelijk werklozen, gezien het feit dat de volledige werkloosheid niet significant steeg tijdens de crisis, en dat een aantal maatregelen werd genomen in de werkloosheid, zoals het bevriezen van de degressiviteit en de verlenging van de inschakelingsuitkeringen. Belangrijk om op te merken is dat de situatie voor de hulpaanvraag van bijna ongeveer 1 op 4 begunstigden niet gekend of gespecificeerd is.

Daarnaast stellen we ook een geleidelijke daling vast vanaf maart van de tewerkstellingsmaatregelen door het OCMW. In overeenstemming hiermee zien we een sterke afname van het aantal begunstigden met een vrijgesteld (-50,1%) of niet vrijgesteld beroepsinkomen (-45,3%). Dit wordt deels gecompenseerd door een verhoging met 90,5% van het aantal personen met een werkloosheidsuitkering die een aanvullend leefloon ontvangen. Een deel van de begunstigden die hun beroepsinkomen hebben verloren is overgegaan van een gedeeltelijk naar een volledig leefloon.⁶⁵

Ervaringen uit het verleden, in het bijzonder de crisis van 2008, leren dat een deel van de impact van coronacrisis zich pas later zal laten voelen in de sociale bijstand en de gezondheidszorg. Zo vertalen veranderingen op de arbeidsmarkt zich met enige vertraging in een stijging van het aantal leefloombegunstigden. Ten eerste beperkt het systeem van tijdelijke werkloosheid en het crisioverbruggingsrecht wellicht nog de doorstroom naar de sociale bijstand. Wanneer deze systemen zullen afgebouwd worden,

(65) Toch kan de stijging van het aantal begunstigden met een volledig leefloon niet enkel hierdoor verklaard worden, aangezien de daling van het aantal begunstigden met een gedeeltelijk leefloon de toename van de begunstigden met een volledig leefloon maar voor een deel compenseert.

zal niet iedereen terug aan de slag kunnen maar ook terecht komen in de reguliere werkloosheid of de bijstand. Ten tweede zijn de financiële reserves van mensen, in het bijzonder diegene die actief zijn in de zwaar getroffen sectoren⁶⁶, beperkt en zal, indien deze zijn opgebruikt, in grotere mate beroep worden gedaan op de OCMW's. Een eerste signaal is dat het aantal aanvragen voor schuldbemiddeling bij het OCMW geleidelijk is blijven stijgen sinds het begin van de coronacrisis. Daarnaast toont ook de enquête van de NBB dat de groep personen met een spaarbuffer van minder dan 1 maand toeneemt.⁶⁷ Ten derde zal een betere toegankelijkheid van de OCMW's mogelijk tot een toename van het aantal leefloonaanvragen leiden, wat we nu al vaststellen voor de andere vormen van maatschappelijke hulp- en dienstverlening.⁶⁸ Een eerste inschatting van POD Maatschappelijke Integratie over de evolutie van het aantal leefloonbegunstigden voorspelt een toename met 7,3% voor het jaar 2020.⁶⁹

Ten gevolge van de coronacrisis hebben personen een deel van hun inkomen of koopkracht verloren of bevinden ze zich in een moeilijke sociale situatie. Om aan de toenemende vraag om hulp te kunnen beantwoorden, hebben de OCMW's extra financiële middelen ontvangen. Deze toelage kan worden aangewend voor het verlenen van hulp voor huisvesting, energieverbruik, digitale ondersteuning, psychologische hulp, gezondheid, onbetaalde facturen, andere primaire behoeften en steun in het kader van de strijd tegen kinderarmoede.⁷⁰ Niettemin zijn daarmee nog niet alle noden geleidigd. Er zullen structurele middelen en maatregelen nodig zijn om de meest kwetsbare groepen te ondersteunen en de sociale impact van de coronacrisis zoveel mogelijk te verzachten. Ook de toegang en continuïteit van maatschappelijke hulp- en dienstverlening is daarbij cruciaal. De OCMW's hebben hierbij als laatste vangnet van het socialebeschermingssysteem een essentiële rol.

6. BESLUIT: HOE DE CORONACRISIS ARMOEDE EN KWETSBARE GROEPEN HARD(ER) TREFT

Hoewel tot nog toe exacte cijfers in welke mate de coronacrisis mensen in armoede en kwetsbare groepen treft veelal ontbreken, kunnen we wel stellen dat deze personen in verhouding tot de hele bevolking harder getroffen worden. De coronacrisis laat zich op alle vlakken scherper voelen voor mensen in armoede, door de ongelijkheid die zich voordoet op de verschillende levensdomeinen. Zo hebben ze over het algemeen een lager inkomen; geen werk of werk met minder sociale bescherming en in zwaarder getroffen sectoren; een slechtere huisvestingssituatie en woonomgeving; minder digitale mogelijkheden en vaardigheden; een lagere maatschappelijke participatie en een beperkter sociaal netwerk om op terug te vallen, waardoor, bijvoorbeeld het

(66) Hierbij kan verwezen worden naar het deel 4.1. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.

(67) Het aandeel met een spaarbuffer van minder dan 1 maand stijgt van 11% in april naar 14% in september 2020. NBB, *Consumentenenquête*, 2020 (april en september).

(68) De Wilde, M., Van Lancker, W., Hermans, K. en Roose, R., *Resultaten 4de Covid-19-bevraging*, 2020.

(69) Deze inschatting is gebaseerd op de gemiddelde groei per maand van de laatste 10 jaar en de bijkomende groei die van maart tot juni werd waargenomen.

(70) De extra financiële middelen bedragen 115 miljoen EUR. Daarenboven worden ook extra middelen voor de werkingskosten (10 miljoen EUR) verleend en verhoogt de terugbetaling door de federale staat aan de OCMW's van nieuwe leefloonaanvragen tijdelijk met 15%. Voor een volledig overzicht kan alvast verwezen worden naar: <https://www.mi-is.be/nl/tools-ocmw/synthese-van-de-werzaamheden-van-de-tf-kwetsbare-groepen>.

thuisonderwijs veel moeilijker kinderen in kwetsbare gezinnen betreft doordat ze dikwijls minder toegang tot internet hebben en de ondersteuning van thuis uit vaak ontbreekt.

In het kader van de crisis werden bijkomende maatregelen genomen om de grootste lacunes op te vangen van het socialebeschermingssysteem, met name de uitbreiding van de tijdelijke werkloosheid en het crisisoeverbruggingsrecht voor zelfstandigen. Toch was dit antwoord onvolledig. Ten eerste zijn er de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Deze hebben meestal een minder beschermde werksituatie of een minder stabiel arbeidscontract. Het gaat onder meer om uitzendkrachten, freelancers en sekswerkers, maar ook om personen die in de informele economie actief zijn. Daarnaast zijn er de personen die met een sociale minimum- of bijstandsuitkering in hun levensonderhoud voorzien. Zij leefden reeds voor de coronacrisis met een inkomen rond of onder de armoedegrens, en de crisis stelde hun problemen op verschillende levensdomeinen op scherp. Ten derde zijn er de meest kwetsbare groepen die niet of onvoldoende terugvallen op de sociale bijstand. Deze categorie bestaat onder meer uit dak- en thuislozen, mensen zonder wettelijk verblijf en asielzoekers. Tot slot ondervonden kwetsbare gezinnen met kinderen veel moeilijkheden tijdens deze crisis, in het bijzonder eenoudergezinnen en gezinnen met zorgbehoevende kinderen. Een belangrijke vaststelling is dat de coronacrisis toont wie door de mazen van het sociale vangnet valt of er onvoldoende beroep op kan doen. De geïdentificeerde kwetsbare groepen kunnen daarom de focus vormen voor maatregelen om het socialebeschermingsnet op punt te stellen.

Hoewel er nog geen cijfers over de toegenomen armoede beschikbaar zijn, stellen we sinds het begin van de crisis wel al een toename van het aantal leefloonbegunstigden vast. Ook de maatschappelijke hulp- en dienstverlening neemt terug toe, nadat deze in de eerste maanden van de coronacrisis onder druk kwam te staan. Op basis van vorige economische crisissen leren we dat een deel van de impact zich pas later zal laten voelen, met name in de gezondheidszorg en in de sociale bijstand. Zo is het aannemelijk dat na een eerste fase waarin de tijdelijke werkloosheid en het overbruggingsrecht voor zelfstandigen de voornaamste economische schok hebben opgevangen, ontslagen en faillissementen zullen volgen. Ook de stijging van het aantal aanvragen voor schuldbemiddeling bij OCMW's en van het aandeel personen met beperkte financiële reserves doet vermoeden dat de sociale gevolgen zich de komende maanden steeds meer zullen laten voelen. Dit artikel was een eerste poging om een totaalbeeld te geven van de sociale impact van de coronacrisis, op basis van de gegevens waarover we tot nu toe beschikken. De volledige impact op armoede en de gevolgen voor de meest kwetsbare groepen zal pas later ingeschat kunnen worden.

Het verdere verloop van de pandemie is onzeker, maar we kunnen wel al stellen dat de gevolgen van de coronacrisis in het bijzonder voor de meest kwetsbaren nog gedurende een lange periode maatschappelijk zullen doorwerken. In de wetenschap dat de zwakste groepen harder getroffen worden, zullen maatregelen op alle beleidsniveaus nodig zijn. Eerst en vooral is een verdere monitoring van de impact op armoede en de meest kwetsbare groepen noodzakelijk om beleidsmakers in staat te stellen de sociale gevolgen van de coronacrisis zo veel mogelijk te beperken. Daarnaast dienen ook lessen getrokken te worden uit de aanpak tijdens de eerste maanden van de coronacrisis.

Op korte termijn dienen we te vermijden dat de maatschappelijke hulp- en dienstverlening bij een toename van de COVID-19-epidemie opnieuw in het gedrang komt. Op lange termijn is het belangrijk om de meest kwetsbare groepen structureel te ondersteunen, de blijvende sociale gevolgen tot een minimum te beperken en hen een toekomstperspectief te bieden.

BIBLIOGRAFIE

Baert, S., Lippens, L., Moens, E., Sterkens, P. en Weytjens, J., *Wat denken de Vlaamse werknemers over de gevolgen van de coronacrisis voor hun carrière*, Gent, 2020.

Bervoet, D. en Roelens, T., Van Gent en Antwerpen tot Beringen: corona sluipt door armste wijken, *De Tijd*, 7 augustus 2020.

Cantillon, B., Marchal, S., Peeters, N., Penne, T. en Storms, B., *COVIVAT Beleidsnota 2: Huishoudbudgetten en sociale minima in lockdown*, Leuven/Antwerpen, 2020.

Decoster, A., Minten, T., Spinnewijn, J. en Van Houtven, S., The Income Gradient in Mortality during the Covid-19 Crisis: Evidence from Belgium, *Discussion Paper Series*, DPS20.18, KU Leuven, Faculty of Economics and Business, 2020.

Decoster, A., Van Lancker, W., Vanderkelen, J. en Vanheukelom, T., *COVIVAT Beleidsnota 3: Sociaal-economische kenmerken van werknemers en zelfstandigen in sectoren getroffen door de lockdown*, Leuven/Antwerpen, 2020.

De Wilde, M., Van Lancker, W., Hermans, K. en Roose, R., *Resultaten 4de Covid-19-bevraging*, 2020.

Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2020-2025*, juni 2020.

Horemans, J., Kuypers, S., Marchal, S. en Marx, I., *COVIVAT Beleidsnota 4: De kwetsbare werkende. Een profielschets van armoede en financiële bestaanszekerheid bij werkende Belgen*, Leuven/Antwerpen, 2020.

Jacobs, A., Macro-economische impact van de uitbraak van het coronavirus: recessie, herstel en blijvende schade, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, jrg. 62, 1, 2020.

Joint Research Centre, *Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures in the Great Lockdown*, Presentation for the Social Protection Committee Indicator Subgroup, 2020.

Joint Research Centre, *Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures in the Great Lockdown*, Science for Policy Briefs, 2020.

Kind en Gezin, *Kind in Vlaanderen*, 2019.

Maldonado, J. en De Witte, K., The effect of School Closures on Standardised Student Test Outcomes, *Discussion Paper Series*, DPS20.17, KU Leuven, Faculty of Economics and Business, 2020.

NBB, *Consumentenenquête*, 2020.

NBB, *Economic Impact of COVID-19 on the Belgian Economy*, May 2020.

NBB, *NBB Online Household Survey*, 2020.

OESO, *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, Parijs, OECD Publishing, 2020.

OESO, *PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools*, Paris, OECD Publishing, 2020.

POD Maatschappelijke Integratie, *Enquête OCMW's*, 2020.

POD Maatschappelijke Integratie, *Tweede rapport van het monitoringssysteem van de sociale impact voor de OCMW's*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/tweede-rapport-van-het-monitoringssysteem-van-de-sociale-impact>.

POD Maatschappelijke Integratie, *Bulletin – Februari 2020*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via <https://www.mi-is.be/nl/studies-publicaties-statistieken/bulletin-februari-2020>.

RVA, *Corona-ouderschapsverlof – FAQ*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via https://www.rva.be/sites/default/files/assets/IC-LO/FAQ-Corona/FAQ_CPC_NL_public_20200814.pdf.

RVA, *FAQ Corona*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via https://www.rva.be/sites/default/files/assets/chomage/FAQ/Faq_Corona_NL_20200729.pdf.

RVA, *Infoblad Tijdelijke werkloosheid – Covid-19 (coronavirus)*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t2>.

RVA, *Verlof voor mantelzorg*, geraadpleegd op 20 oktober 2020 via <https://www.rva.be/nl/documentatie/infoblad/t164>.

Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *Enquête naar arbeidskrachten*, 2019.

Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *EU-SILC-enquête*, 2014.

Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *EU-SILC-enquête*, 2018.

Statbel (Algemene Directie Statistiek – Statistics Belgium), *Prijzevolutie, specifiek voor kwetsbare groepen*.

Torbeyns, A., Steeds meer gezinnen in financiële moeilijkheden, *De Standaard*, 28 april 2020.

Willlaert, D., *Oversterfte door COVID-19 bij leden Socmut*, Brussel, 2020.

INHOUDSTAFEL

ARMOEDE EN KWETSBARE GROEPEN TIJDENS DE CORONACRISIS

1.	INLEIDING: HOE EEN VIRUS DE MAATSCHAPPIJ TOT STILSTAND BRENGT	193
2.	DE SOCIALE IMPACT VAN DE CORONACRISIS	194
2.1.	GLOBALE IMPACT OP INKOMEN EN LEVENSTANDAARD	194
2.2.	ARMOEDE	197
3.	DE SOCIALE ZEKERHEID ALS SCHOKDEMPER VOOR DE CORONACRISIS	200
4.	KWETSBARE GROEPEN TIJDENS DE CORONACRISIS	201
4.1.	KWETSBARE GROEPEN OP DE ARBEIDSMARKT	202
4.2.	KWETSBARE GROEPEN ONDER DE NIET-ACTIEVEN	208
4.3.	KWETSBARE GEZINNEN MET KINDEREN	212
5.	HET OCMW ALS LAATSTE VANGNET TIJDENS DE CORONACRISIS	216
6.	BESLUIT: HOE DE CORONACRISIS ARMOEDE EN KWETSBARE GROEPEN HARD(ER) TREFT	220
	BIBLIOGRAFIE	223

DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP DE EVOLUTIE VAN EN DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK IN BELGIE¹

DOOR | **FREDERIC DE WISPELAERE*** en **DIRK GILLIS****

* Onderzoeksexpert HIVA-KU Leuven

** Onafhankelijk onderzoeker

“En droit social, le virus n’est pas un objet non identifié.”

— Neven, p. 404, 2020.

1. INLEIDING

Begin maart 2020 hadden we de intentie om een bijdrage te schrijven over de strijd tegen zwartwerk² in de Belgische bouwsector. Het fenomeen is er immers nog steeds een dagelijkse realiteit. Bovendien heeft zwartwerk in de Belgische bouwsector een sterk transnationale dimensie gekregen omwille van de grote omvang van inkomende gedetacheerde werknemers en zelfstandigen uit andere lidstaten, in het bijzonder Nederland en Polen (De Wispelaere et al., 2020; De Wispelaere en Pacolet, 2017). Door de enorme aandacht voor ‘sociale dumping’ via het vrije verkeer van diensten krijgt men soms de indruk dat ‘nationaal’ zwartwerk in de Belgische bouwsector niet langer een probleem is. De beschikbare cijfers weerleggen dit echter formeel (SIOD, 2017 – 2020). Dit was de boodschap die we oorspronkelijk wilden brengen (zie ook De Wispelaere, 2020). Toen brak COVID-19 in alle hevigheid uit. Alle, zo niet vele, academici zijn tegenwoordig geneigd om hun onderzoeksdomein te linken aan COVID-19. Het lijkt ons zinvol om dit ook te doen voor de strijd tegen zwartwerk, wat slechts een onderdeel is van de veel bredere strijd tegen fiscale en sociale fraude (Gosseries en Morsa, 2018) en ontwijking (Pacolet en Strengs, 2011). Vooreerst omdat dit het mogelijk maakt om de definitie van zwartwerk bij, zo niet scherper, te stellen. We zullen immers kort onderzoeken of gezondheid en veiligheid op het werk (GVW), en het niet respecteren ervan, al dan niet een wezenlijk onderdeel van het fenomeen vormt. Een vraag die, volgens ons, vóór COVID-19 al te vaak over het hoofd werd gezien door de betrokken stakeholders: beleidsmakers, sociale

(1) Tekst bijgewerkt tot 15 november 2020.

(2) Gemakshalve bedoelen wij hiermee ook sluikwerk. Dit is het uitvoeren van een zelfstandige activiteit zonder te voldoen aan de wettelijke voorschriften die van toepassing zijn. Bij zwartwerk wordt onder het gezag van een werkgever gewerkt. Bij sluikwerk daarentegen zal er voor eigen rekening gewerkt worden.

partners, academici, etc. (Gillis, 2017).³ Daarnaast stelt zich de vraag of, en zo ja, hoe het zwartwerk, alsook de strijd ertegen,⁴ in België geëvolueerd is tijdens de COVID-19-pandemie.⁵ Wat betreft handhaving stellen we ons ten slotte de vraag hoe inspectiediensten, tijdens en na de COVID-19-pandemie,⁶ de strijd tegen zwartwerk het best aanbinden, dit o.a. in relatie tot onze bevindingen m.b.t. het verband tussen zwartwerk en schendingen van de regels m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk.

Om een eerste inschatting te maken van (de evolutie van) het zwartwerk tijdens de COVID-19-pandemie hebben we onder meer gebruik gemaakt van controlecijfers van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)⁷ en deze aangevuld met recente literatuur en berichtgeving. Zo bespreken we bondig enkele gevallen waar de precariteit van de tewerkstelling van dien aard was dat ze de gezondheid van de betrokken werknemers of (schijn)zelfstandigen in het bijzonder en de volksgezondheid in het algemeen in gevaar hebben gebracht. Daarenboven kunnen voor het beantwoorden van een aantal van bovenstaande onderzoeksvragen belangrijke lessen getrokken worden uit de financiële en economische crisis van 2008 en de nasleep ervan. Zowel omtrent de evolutie van zwartwerk als de strijd ertegen (zie o.a. Brondolo, 2009; Colombo et al., 2016; Kalantaryan et al., 2020; Pacolet en De Wispelaere, 2013).⁸ Zo is er in de literatuur sprake van conjuncturele of cyclische handhaving (Durán-Cabré et al.,

(3) Zie bv. binnen de context van intra-EU detachering: “Occupational health and safety (OSH) received limited attention in the text of the Posting of Workers Directive and the Enforcement Directive. They guarantee minimum standards according to host country’s (i.e. national) criteria. At the same time, there are international mechanisms such as the International Labor Organization’s OSH instruments, which cover a wide range of general OSH provisions to the protection against specific risks, toward specific branches of activity, and EU OSH regulations and guidelines, which include an OSH Framework Directive and a number of specific guidelines on various OSH risks and sectors. Prevention, training, and protection are at the core of all these mechanisms and should be applicable to all workers employed within the territory of any EU Member State. However, when it comes to enforcement, despite advancements, much more remains to be done” (Danaj et al., 2020, p. 120).

(4) Een aantal observaties en bevindingen voor België zijn zeker extrapol eerbaar naar andere landen. Al kan het economisch belang van en de arbeidssituatie in sectoren, vanuit een comparatief oogpunt, sterke verschillen vertonen.

(5) Voor de periode maart t.e.m. juni 2020. Het valt immers niet uit te sluiten dat het virus terug opflakkert waardoor nog één of meerdere ‘golven’ volgen in 2020 en 2021. Wat begin november 2020, bij het finaliseren van deze bijdrage, reeds het geval was.

(6) Volgens de meest recente vooruitzichten van het Planbureau (2020b) (oktober 2020) zou de Belgische economie in 2020 met 7,4% krimpen en vervolgens hernemen met 6,5% in 2021.

(7) De SIOD is een strategisch orgaan dat op basis van de kennis en inzichten van de betrokken inspectiediensten, en met wetenschappelijke ondersteuning, een visie ontwikkelt op de bestrijding van sociale fraude en die omzet in concrete strategieën (Art. 3 Sociaal Strafwetboek, zie ook de wettelijke opdrachten van de SIOD aldaar). We danken hierbij in het bijzonder de heer Bart Stalpaert, mevrouw Dominique Boels en mevrouw Lise-Ange Trauffer.

(8) Al dient gesteld dat de economische crisis die voortkomt uit de COVID-19-crisis atypisch is omwille van de lockdown-maatregelen die zowel een effect hebben gehad op het aanbod en de vraag. Zo stelt het Planbureau in haar ‘Economische vooruitzichten 2021 – 2025’ (2020a, p. 1) dat “de huidige recessie uitzonderlijk is in vrede stijd, zowel vanwege haar niet-economische oorsprong als vanwege haar omvang. Bovendien is deze recessie het resultaat van zowel een negatieve aanbodschock als een negatieve vraag schok.”

2020).⁹ Vraag is of deze pro- of anticyclisch van aard is (cf. infra). In beleidskringen zou de redenering immers kunnen zijn dat gedurende de COVID-19-pandemie, en de economische herstelperiode nadien, de strijd tegen zwartwerk,¹⁰ inclusief inbreuken op gezondheid en veiligheid op het werk, geen prioriteit hoeft te zijn dan wel dat het handhavingsbeleid even minder streng mag. We zullen argumenteren dat dergelijke keuzes nefaste gevolgen zouden hebben, mede gelet op het feit dat er sterke aanwijzingen zijn dat de evolutie van de zwarte economie ook tijdens de COVID-19-crisis anticyclisch is. Bovendien kan en dient fraudebestrijding hand in hand te gaan met de ondersteuningsmaatregelen (en vice versa) die overheden op nationaal en regionaal niveau genomen hebben teneinde de negatieve financiële gevolgen van de COVID-19-crisis voor de bevolking en ondernemingen toch enigszins te beperken en dienen de mogelijkheden tot misbruik van deze maatregelen van bij aanvang maximaal beperkt te worden.

2. DEFINITIE EN ASPECTEN VAN ZWARTWERK: ARBEIDSVEILIGHEID ALS WEZENLIJK ONDERDEEL

Er circuleren heel wat definities van het begrip 'zwartwerk'. Deze zijn vaak afhankelijk van de situatie die men theoretisch en/of operationeel wil vatten alsook vanuit welke invalshoek of academische discipline men het fenomeen benadert. Daarom is het ons inziens zinvol om eerst tot een min of meer duidelijke afbakening van het begrip te komen.¹¹ De Europese Commissie (1998, 2007) definieert zwartwerk als "alle betaalde werkzaamheden die op zichzelf wettig zijn, maar niet aan de overheid worden gemeld, waarbij evenwel rekening moet worden gehouden met verschillen in de wetgeving van de lidstaten"¹² (zwartwerk *sensu stricto*). Deze afbakening betekent dat illegale activiteiten, alsook werk dat niet hoeft te worden gemeld, uitgesloten worden. Op zich een relatief enge omschrijving van het begrip 'zwartwerk', maar ze ligt grotendeels¹³ in lijn met de definities die de Nationale Bank (NBB) moet volgen bij het streven naar 'exhaustiviteit' in de nationale rekeningen¹⁴ en meer specifiek bij het berekenen van

(9) De redenering hierbij is dat handhaving wordt beïnvloed door de economische cycli. Men zou bv. minder streng kunnen optreden in tijden van economische krimp. De handhaving is in dat geval procyclisch van aard.

(10) Alsook ruimer, namelijk de strijd tegen fiscale en sociale fraude.

(11) Eerder dan om een volledig overzicht te geven van de beschikbare definities en omschrijvingen van het fenomeen en de deelfenomenen ervan. Het cross-disciplinair lexicon van fraude in het algemeen en van de sociale fraude in het bijzonder leest immers als een Babylonisch labyrint, om over de vertalende woordenboeken nog maar te zwijgen. Wie fraude binnen het sociaalrechtelijk domein onderzoekt, is al te vaak *lost in translation*. Wie bv. het Sociaal Strafwetboek erop naleest zal snel merken dat de term 'fraude' in Boek I veelvuldig voorkomt en, in Boek II blinkt in afwezigheid. (Sociale) fraude is dan ook veeleer een beleidsterm dan een uitgepuurd juridisch concept. Of zoals men het in het Engels graag noemt: 'an umbrella concept'.

(12) Dit is een enge – en volgens sommigen een veel té enge – omschrijving van het fenomeen. Men mag daarbij niet uit het oog verliezen op welk moment in de geschiedenis van de EU (1998!) deze definitie aanvankelijk tot stand kwam. Voor een goed begrip van de totstandkoming van deze omschrijving, mag men het belang van o.m. de toenmalige bevoegdheden van de Europese Commissie en het toenmalige politiek-economische klimaat niet onderschatten.

(13) Merk op dat hier wel reeds sprake is van 'arbeidsveiligheid'.

(14) Men kan stellen dat de nationale rekeningen een soort van macro-economisch boekhoudstelsel vormen. Het maakt het mogelijk om een zeer grote hoeveelheid statistische informatie in een coherent kader samen te brengen en er macro-economische aggregaten uit af te leiden waarmee een stand van zaken van de Belgische economie kan worden geschetst.

het bruto binnenlands product (bbp) (INR, 2006). Hierbij wordt o.a. een onderscheid gemaakt tussen de zwarte economie en de illegale economie¹⁵.

Zo wordt onder de ‘zwarte economie’¹⁶, waarvan zwartwerk de belangrijkste component is,¹⁷ volgende activiteiten verstaan (OESO, 2012):¹⁸

- activiteiten om betaling van inkomsten, btw of andere taksen te vermijden;
- activiteiten om betaling van socialezekerheidsbijdragen te vermijden;
- activiteiten om andere wettelijke regels te ontwijken onder meer m.b.t. minimumloon, arbeidstijden, arbeidsveiligheid;
- activiteiten om andere administratieve verplichtingen te vermijden.

De kans bestaat dat zich samen met zwartwerk nog andere vormen van (transnationale) sociale en fiscale fraude voordoen, tot zelfs criminele en illegale activiteiten (denk maar aan mensenhandel, drugshandel, witwaspraktijken, etc.). Daarnaast bestaat er een flinterdunne lijn tussen wat ‘ontduiking’ en ‘ontwijking’ is (Pacolet en Strengs, 2011). We willen ons in deze sectie echter vooral concentreren op de afbakening van het begrip ‘zwartwerk’ zelf.¹⁹ Een veelkoppig monster dat zich in verschillende vormen voordoet en steeds evolueert. In een recente mededeling van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) (2020a, p. 1) wordt bijvoorbeeld gesteld dat “de economische crisis waarin we ons bevinden en de sociale veranderingen als gevolg ervan flexibele criminele organisaties de kans bieden om in te spelen op de extreme omstandigheden door hun bestaande modi operandi aan te passen of door nieuwe criminele activiteiten te ontwikkelen.” Voor sommige aspecten van zwartwerk, zowel in het politieke debat als in de wetenschappelijke literatuur, lijkt er evenwel minder aandacht te zijn, in het bijzonder voor wat betreft gezondheid en veiligheid op het

(15) Het is pas sinds 2014 dat de NBB rekening houdt met de ‘illegale economie’ in de nationale rekeningen (Adriaenssens et al., 2015; INR, 2017). De betrokken activiteiten houden verband met drugshandel, prostitutie en smokkel (Eurostat, 2018).

(16) De notie ‘zwarte economie’ mag volgens de NBB niet verward worden met de notie ‘fiscale fraude’. Hierbij stelt de NBB (2010, p. 1) dat “de zwarte economie toegerekend in de nationale rekeningen bestaat uit verborgen of deels verborgen activiteiten en ondernemingen die tot het bbp dienen gerekend te worden (bv. onderfacturatie). Fiscale fraude daarentegen omvat ook activiteiten die zelf geen impact hebben op het bbp maar wel leiden tot fiscale minderontvangsten in hoofde van de overheid (bv. btw-carrousel).” Al kan dit onderscheid bezwaarlijk gemaakt worden indien gestreefd wordt naar een exhaustieve raming van fiscale en parafiscale ontduiking en ontwijking in België (zie o.a. Pacolet en De Wispelaere, 2009; Pacolet en Strengs, 2011).

(17) De ‘zwarte economie’ bestaat uit verborgen ondernemingen plus verborgen activiteiten. “De ophoging voor de zwarte economie geraamd in het kader van de nationale rekeningen behelst in de praktijk de raming van niet-gefactureerde omzet voor geleverde goederen en diensten en de hiermee samenhangende in het zwart aangekochte inputs. Omdat een deel van de zwarte activiteit wordt gerealiseerd via de inzet van niet-aangegeven arbeid wordt er ook een schatting gemaakt van zwarte lonen en zwarte werkgelegenheid” (NBB, 2010, p. 4). In deze bijdrage wordt daarom het begrip ‘zwarte economie’ als synoniem voor het begrip ‘zwartwerk’ gehanteerd.

(18) De procedures voor het opstellen van nationale rekeningen zijn gestandaardiseerd door het ‘System of National Accounts’ (SNA). Op Europees niveau zijn deze verder uitgewerkt via het ‘Europees systeem van nationale en regionale rekeningen - ESR 2010’.

(19) De lezer zal merken dat deze strikte focus niet wordt gevolgd bij de bespreking van de evolutie en de strijd tegen zwartwerk.

werk.²⁰ De focus ligt immers vooral op het correct ‘aankomen’ van werknemers en op het betalen van belastingen en socialezekerheidsbijdragen. Desalniettemin blijkt zwartwerk vaak gepaard te gaan met slechte arbeidsomstandigheden en daaruit voortvloeiende gevaren voor de gezondheid en veiligheid, niet alleen van de werknemers (microniveau), maar ook van het cliënteel (mesoniveau) en de volksgezondheid (macroniveau).²¹

Het is evenwel evident dat zwartwerk niet steeds hoeft samen te gaan met het niet respecteren van regelgeving m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk (cf. infra). Zo zijn niet-gemelde occasionele overuren, gepresteerd in een bedrijf dat verder alle regelgeving nauwgezet volgt, op dat vlak niet te vergelijken met de situatie van een illegaal verblijvende derdelander die geheel ‘in het zwart’ wordt ingeschakeld op de bouwwerf van een particuliere bouwheer. Ook bij inbreuken op ‘welzijn op het werk’ is er sprake van gradaties. Het is daarbij echter evident dat hoe meer er sprake is van precariteit (of regelrechte uitbuiting), hoe groter de kans is dat de regels m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk geschonden zullen zijn. Zoals hierboven beschreven, kan dit bij zwartwerk *sensu stricto* minder noodzakelijk het geval zijn. Hoewel in sommige gevallen de lijn tussen zwartwerk, precariteit, sociale dumping en mensenhandel flinterdun is. In dat opzicht worden bij zwartwerk niet enkel regelgeving m.b.t. het betalen van belastingen en socialezekerheidsbijdragen ontdoken en sociale rechten (minimumloon, recht op vakantiedagen, opbouwen van en toegang tot sociale uitkeringen) niet gerespecteerd maar worden vaak ook de kosten²² verbonden aan de naleving van regelgeving m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk (registratie- en/of aanmeldverplichtingen, gezondheids- en veiligheidsregelgeving) vermeden (zie ook EC, 2007; EC, 2017). Daarom pleiten we voor een ruime(re) benadering van het concept ‘zwartwerk’ en de strijd ertegen.

(20) Al lijkt er op dat vlak zeer recent terug een zekere kentering zichtbaar te worden (zie o.m. Mattila-Wiro et al., 2020, p. 47). In een recent advies verwijst ook de NAR naar het fenomeen (NAR, 2020; cf. infra).

(21) Tijdens de COVID-19-pandemie lazen we in de Belgische maar ook buitenlandse berichtgeving dat de gezondheid en veiligheid op het werk in bepaalde sectoren en beroepen soms (nog meer dan anders) onder druk kwam te staan door het niet naleven van (bijkomende) gezondheids- en veiligheidsregelgeving – vaak net vanwege de meerkost van maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie. Dergelijke berichtgeving was vooral van toepassing op de vleesverwerkende sector (EFFAT, 2020; Middleton et al., 2020) en in mindere mate op de bouwsector (EFBWW, 2020) en de transportsector (ETF, 2020; Rasnača, 2020). We zullen in deze bijdrage hier dieper op in gaan.

(22) Deze kosten zijn aanzienlijk: niet alleen zijn er de directe kosten (investeringen in uitrusting en apparatuur) maar ook en niet het minst de indirecte kosten (veiligheidsprocedures zullen in vele gevallen de productiviteit sterk doen dalen). Cf. infra m.b.t. de naleving van de maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie.

3. EVOLUTIE EN STRIJD TEGEN ZWARTWERK TIJDENS DE COVID-19-PANDEMIE: (EINDELIJK) ADEQUATE AANDACHT VOOR HET BELANG VAN GEZONDHEID EN VEILIGHEID OP HET WERK!¹

3.1. ENKELE TENTATIEVE BEVINDINGEN OVER DE EVOLUTIE VAN ZWARTWERK

In het tweede kwartaal van 2020 kromp de economische bedrijvigheid²³ in België ten gevolge van COVID-19 met 14% ten opzichte van hetzelfde kwartaal een jaar terug (NBB, 2020).²⁴ ²⁵ De sterkste krimp, met bijna een derde, deed zich voor in de cultuur- en recreatiesector. Slechts een aantal sectoren bleef stabiel of kende een (kleine) toename.²⁶ We stellen ons de vraag hoe de zwarte economie in België, gezien deze sterke krimp, zal evolueren. Onder meer de mate dat zwartwerk complementair is met de reguliere economie, dan wel de mate waarin het er een substituut voor is, zal de impact van de COVID-19-pandemie op de zwarte economie mee bepalen. Toch is deze vraag moeilijk te beantwoorden, niet het minst omdat deze economische crisis ook voor de zwarte economie een aantal atypische eigenschappen en gevolgen blijkt te hebben (cf. infra).

Tot vóór de financiële en economische crisis van 2008 was de beschikbare wetenschappelijke evidentie omtrent de impact van de evolutie van de reguliere economie op de zwarte economie heel schaars. Daar is nadien gelukkig verandering in gekomen (zie o.a. Colombo et al., 2016; Granda-Carvajal, 2010; Kalantaryan et al., 2020; Krumplyte en Samulevicius, 2010; Kuokštis, 2017; Lesnik et al., 2014; Schneider, 2013). Een eerste hypothese is dat de zwarte economie de businesscyclus van de reguliere economie volgt en dus een cyclisch verloop kent. Zo zou een recessie een daling van de consumptie bevorderen, zowel in de reguliere als in de zwarte economie. De andere hypothese is dat de zwarte economie een anticyclisch patroon volgt waardoor een krimp van de reguliere economie een stijging van de zwarte economie tot gevolg zal hebben. Bij een bloeiende economie zijn er immers voldoende en verschillende mogelijkheden om een ‘deftig’ inkomen te verwerven binnen de reguliere economie; iets wat minder het geval is in een economie die met een recessie wordt geconfronteerd: meer mensen zullen proberen of zich genoodzaakt zien hun inkomensverlies uit de reguliere economie te compenseren met extra activiteiten

(23) Gemeten op basis van de evolutie van het volume voor het seizoen- en kalenderinvloeden gezuiverde bbp.

(24) Wat t.o.v. de Eurozone (-15%) en de EU-27 (-14,1%) een vergelijkbare daling is (Eurostat (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=namq_10_gdp&lang=en)). De Belgische economie groeide in het derde kwartaal van 2020 dan weer met 10,7 % t.o.v. het tweede kwartaal.

(25) De Nationale Bank publiceert sinds oktober 2020 samen met de partners van de Economic Risk Management Group (ERMG) maandelijks een complete set van indicatoren over de impact van COVID-19 op de Belgische en internationale economie in de vorm van een maandelijks ‘COVID-19 Dashboard’ (<https://www.nbb.be/nl/covid-19/covid-19-dashboard-van-economische-indicatoren>). Daarnaast is er ook een Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis (WG SIC) opgericht. Deze werkgroep monitort de sociaaleconomische impact van COVID-19 (<https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/sociale-impact-covid-19>).

(26) De resultaten naar sector zijn nog niet in detail beschikbaar (opdeling naar 11 sectoren i.p.v. naar 38 of 64). Daardoor kan bv. nog geen onderscheid gemaakt worden tussen horeca, handel en vervoer. Samengenomen daalde deze sector (i.e. ‘Handel en vervoer en horeca’) met 25% t.o.v. een jaar terug. Maandcijfers omtrent de productie, gepubliceerd door Eurostat (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sts_inpr_m&lang=en), maken deze opdeling wel maar zijn niet altijd voor België beschikbaar.

binnen de zwarte economie.²⁷ De (huidige) consensus in de literatuur is dat de zwarte economie eerder anticyclisch van aard is, waardoor zij in tijden van economische crisis zal toenemen. Blijft de vraag of dit bij een 'atypische' economische crisis zoals we er nu één kennen, ook het geval zal zijn. In dat opzicht is meten weten.²⁸

Bij het ramen van de omvang van het zwartwerk binnen een economie worden verschillende methoden gehanteerd (OESO, 2002), waarbij meestal een onderscheid wordt gemaakt tussen zogenaamde macro- en micromethoden (of tussen indirecte en directe methoden).²⁹ Macromethoden vertrekken vanuit een 'top-down' benadering waarbij er een globale raming wordt gemaakt. Deze macro-methoden worden in de literatuur vaak bekritiseerd omwille van het ontbreken van een detailoverzicht van sectoren of socio-economische categorieën, het ontbreken van een eenduidige definitie, het maken van (te) simplistische veronderstellingen, ... (zie o.a. Andrews et al., 2011; Feige, 2016). Micromethoden vertrekken dan weer vanuit een 'bottom-up' benadering. Daarbij wordt o.a. gebruikgemaakt van bevragingen bij de bevolking, maar ook bij werkgevers en bij inspectiediensten. De resultaten die dergelijke bevragingen opleveren, worden veelal als een onderschatting van de omvang van het zwartwerk beschouwd. Dit omdat de antwoorden gevoelig zijn voor wat sociaal wenselijk is, waardoor respondenten minder geneigd zijn zwartwerk toe te geven.³⁰

Zowel in 2007, 2013 als in 2019 werd een bevolkingsenquête over zwartwerk georganiseerd in alle EU-lidstaten (de zogenaamde 'Eurobarometerenquête over zwartwerk'). Op basis van de resultaten van de meest recente Eurobarometerenquête over zwartwerk (EC, 2020a), blijkt dat 16% van de Belgische respondenten toegaf gedurende de voorbije 12 maanden goederen of diensten in het zwart aangekocht te hebben. Van deze groep had 34% deze goederen of diensten aangekocht of laten leveren in het kader van herstellingen of renovatiewerken in de woning. Het maakt dat deze dienst ook het meest 'zwartwerkgevoelig' is in vergelijking met andere diensten of goederen. Daarenboven ligt het cijfer voor België (16%) boven dit van het EU-gemiddelde (10%). De cijfers voor 2019 wijken bijna in niets af van deze van 2013, wat mogelijks indicatief is voor de resultaten die men boekt in de strijd tegen zwartwerk. Het organiseren van dergelijke bevraging bij de Belgische bevolking of werkgevers zou zonder de minste twijfel nuttig zijn om na te gaan wat nu juist de impact is geweest van de COVID-19-pandemie. Binnen het tijdsbestek van deze bijdrage was dit echter niet mogelijk. Evenmin was het mogelijk om de betrokken inspectiediensten, in het

(27) Zo zag Schneider (2013) het herstel van de economie als belangrijkste reden voor de daling van de zwarte economie in 2011.

(28) Waarbij het algemeen geweten is dat het meten van een fenomeen dat zich per definitie aan elke vorm van detectie tracht te onttrekken, voor problemen zorgt (cf. infra).

(29) Weinig methoden zijn niet omstrede, het is immers niet makkelijk een 'dark number' te kwantificeren. De ene methode is hierbij al voor meer kritiek vatbaar dan wel blootgesteld dan een andere (zie bv. Feige, 2016 voor een kritische bespreking van de macro-economische methodologie (MIMIC)). Het meten van de zwarte economie op basis van at random audits lijkt de meest betrouwbare resultaten op te leveren. Laat deze voetnoot dan ook een pleidooi zijn voor het gebruik van meer wetenschappelijke methoden zoals deze in andere disciplines worden aangewend.

(30) Zo bleek uit de meest recente Eurobarometerenquête over zwartwerk (EC, 2020a) dat 41% van de Belgische respondenten één of meerdere personen kent die (gedeeltelijk) in het zwart werken. Dit terwijl slechts 6% zelf toegeeft (gedeeltelijk) in het zwart te werken.

bijzonder de inspectiedienst bevoegd voor het toezicht op het welzijn op het werk (Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk - TWW), te bevragen.³¹ Om een eerste, weliswaar tentatieve, inschatting te maken van de evolutie van het zwartwerk in België tijdens de COVID-19-pandemie hebben we gebruikgemaakt van door de SIOD gepubliceerde controlecijfers.³² Cijfers over het aantal controles en de resultaten ervan worden veelal met vertraging gepubliceerd door inspectiediensten. Het recente initiatief van de SIOD om kwartaalresultaten te publiceren voor 2020 kan daarom enkel maar toegejuicht worden (SIOD, 2020a; 2020b).³³ Dergelijke data laten ons toe om een eerste inschatting te maken omtrent de evolutie van het zwartwerk tijdens de COVID-19-pandemie (zie 3.1.1.). Deze data hebben we vervolgens aangevuld met een rijkdom aan recente literatuur en berichtgeving om zo dieper in te zoomen op de evolutie van het zwartwerk naar sector (zie 3.1.2.) en naar type (zie 3.1.3.).

3.1.1. Controleresultaten SIOD voor het 1^{ste} semester 2020: enkele vaststellingen

De cijfers die in onderstaande figuren weergegeven worden, beperken zich tot de acties die gezamenlijk werden uitgevoerd in het kader van de werking van de arrondissementscellen (AC's).³⁴ Ze vormen natuurlijk slechts een fractie van het totale aantal controles die door de verschillende sociale inspectiediensten worden verricht. Desalniettemin kunnen we een aantal interessante (tentatieve) vaststellingen doen omtrent de resultaten ervan tijdens de COVID-19-pandemie. Dit door de resultaten voor het 1^{ste} semester 2020 te vergelijken met deze voor de volledige jaren 2018 en 2019. Een vergelijking op basis van dezelfde referentieperiode, idealiter op basis van het 2^{de} kwartaal, had beter geweest. Dergelijke data zijn echter niet publiek beschikbaar.

We bespreken eerst de controleresultaten. De evolutie van het aantal controles alsook de sanctionering bij een vastgestelde inbreuk brengen we in kaart bij de bespreking van de strijd tegen zwartwerk tijdens COVID-19 (zie 3.2.). Het percentage positieve controles tijdens het 1^{ste} semester van 2020 blijkt enkele procentpunten hoger te liggen t.o.v. 2018 en 2019 (Figuur 1). Hierbij toont vooral de detailhandel een hoger inbreukpercentage. Wanneer we kijken naar welke inbreuken zich het vaakst voordoen bij zwartwerk, lijkt zich weinig verandering voor te doen t.o.v. 2018 en 2019. Veruit

(31) Al werden de gerapporteerde data van SIOD wel afgetoetst bij de dienst zelf.

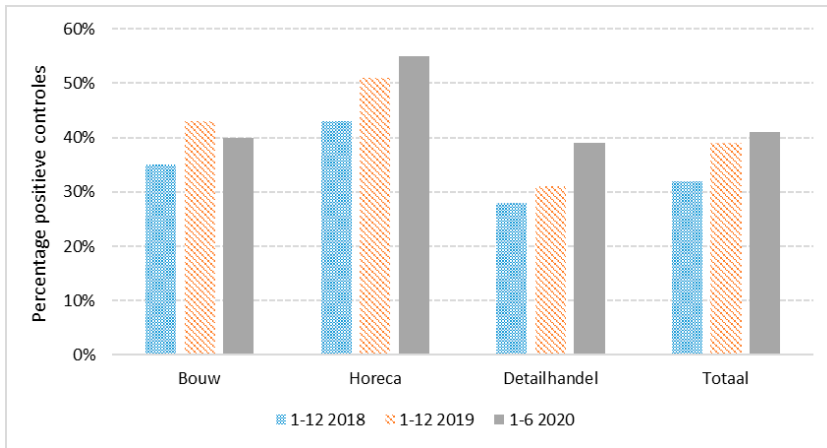
(32) Dat zwartwerk een realiteit is in België blijkt immers ook uit de beschikbare controlecijfers (zie bv. Pacolet et al., 2009 voor cijfers t.e.m. 2007).

(33) Begin november 2020 werden ook cijfers door de FOD WASO vrijgegeven omtrent het naleven van de geldende COVID-19-veiligheidsmaatregelen door bedrijven. Gezien er geen één-op-één relatie bestaat tussen GVV en zwartwerk worden deze cijfers niet gezamenlijk besproken met de cijfers van SIOD.

(34) De arrondissementscel is een orgaan dat per gerechtelijk arrondissement of per provincie werd opgericht en wordt voorgezeten door een arbeidsauditeur. Eén van de opdrachten van de SIOD is het aansturen van de acties die de arrondissementscellen voeren in het kader van hun strijd tegen illegale tewerkstelling en sociale fraude. In elke cel zetelen vertegenwoordigers van de inspectiediensten van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV) en het Toezicht op de Sociale Wetten (TSW) van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO). Verder zijn ook de Federale Overheidsdienst Financiën, het Parket van de Procureur des Konings en de federale politie vertegenwoordigd en kunnen vertegenwoordigers van andere openbare instellingen van sociale zekerheid uitgenodigd worden. Wat opvalt is dat er geen vertegenwoordiger van TWW in de cellen zetelt (zie o.m. Hoofdstuk 3 Sociaal Strafwetboek).

de meeste inbreuken doen zich nog steeds voor bij de niet-aangifte van tewerkgestelde personen alsook bij deeltijdse arbeid (Figuur 2).³⁵ Beide figuren geven de indruk dat zowel de evolutie alsook het type van zwartwerk weinig tot niet gewijzigd is tijdens de COVID-19-pandemie. Het lijkt ons evenwel zinvol om de evolutie van het zwartwerk op basis van bijkomende evidentie meer in detail te bespreken naar sector en naar type zwartwerk. Niet het minst omdat de SIOD-data slechts een partieel beeld geven. Zo zijn er geen gegevens beschikbaar voor wat betreft inbreuken op regelgeving m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk.³⁶

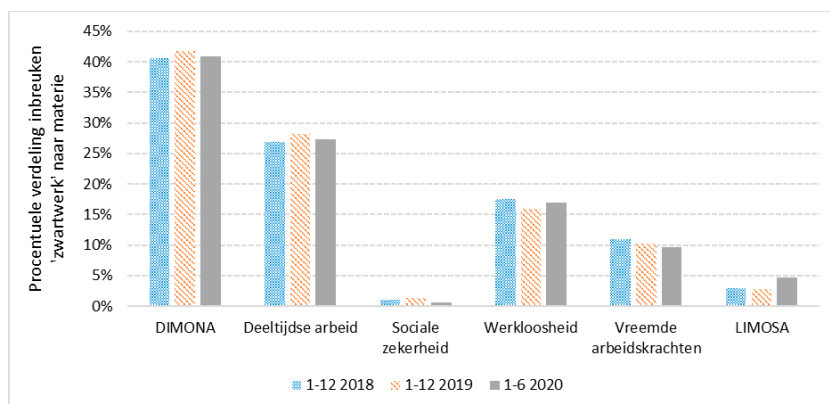
FIGUUR 1: PERCENTAGE POSITIEVE CONTROLES PER SECTOR, 2018 – 1 STE SEMESTER 2020



Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

(35) DIMONA (*Déclaration Immédiate/Onmiddellijke Aangifte*) is het elektronische bericht waarmee de werkgever elke in- en uitdienststreding van een werknemer aangeeft bij de RSZ.

(36) In dat opzicht kunnen deze data aangevuld worden met de resultaten van de 'flitscontroles COVID-19' die de AC's in bepaalde risicosectoren (bouw, schoonmaak, vlees en land- en tuinbouw) uitgevoerd hebben. Hieruit bleek dat de geldende COVID-19-veiligheidsmaatregelen relatief goed werden gerespecteerd (wat niet in lijn ligt met de cijfers van de FOD WASO, cf. infra) maar dat dit veel minder het geval was voor de verplichting om een register van de 'buitenlandse werknemers' bij te houden (zie <https://www.sirs.belgique.be/nl/flitscontroles-covid-19-update>).

FIGUUR 2: PROCENTUELE VERDELING INBREUKEN 'ZWARTWERK' NAAR MATERIE, 2018 – 1STE SEMESTER 2020

Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

3.1.2. Evolutie volgens sector

Om een eerste inschatting te maken van de evolutie van het zwartwerk tijdens de COVID-19-pandemie lijkt het ons nuttig om een sectorale benadering te hanteren. De impact van de COVID-19-pandemie op zowel de reguliere economie als de zwarte economie is immers niet noodzakelijk in elke sector dezelfde. Zo werden een aantal 'zwartwerkgevoelige' sectoren zoals bouw, horeca en kleinhandel zwaar getroffen door de uitzonderlijke maatregelen die de overheid uitvaardigde in de strijd tegen de COVID-19-pandemie.^{37 38} Gezien de huidige consensus in de literatuur dat de naleving van regels tijdens een economische crisis zal afnemen (zie o.a. Kalantaryan et al., 2020), wellicht nog meer in de zwaarst getroffen sectoren (Brondolo, 2009), zal een (significante) groep van personen en bedrijven actief in deze sectoren proberen om het verlies aan inkomsten³⁹ te compenseren door (meer) activiteiten te verrichten binnen de zwarte economie. Zo stelde de CFI (2020a: 5) dat "ondernemingen actief in sectoren die traditioneel kwetsbaar zijn op het vlak van sociale of ernstige fiscale fraude in de verleiding kunnen komen om over te stappen op criminele activiteiten of om hun aandeel aan illegale omzet te verhogen."⁴⁰

(37) Bv. de bouwsector kende officieel een krimp van 16% in het 2de kwartaal 2020 t.o.v. hetzelfde kwartaal 2019 (NBB, 2020).

(38) Zo dienden niet-essentiële winkels en handelszaken gesloten te blijven alsook waren bedrijven verplicht om telewerk te organiseren voor elke functie waar dit mogelijk was. Voor bedrijven voor wie dergelijke organisatie niet mogelijk was, diende de *social distancing* strikt gerespecteerd te worden. Deze regel gold zowel voor de uitoefening van het werk als voor het door de werkgever georganiseerde vervoer.

(39) Het toont het belang aan van compensatie- en ondersteuningsmaatregelen om deze groep zo klein mogelijk te houden. We komen hier later in deze bijdrage op terug.

(40) Zo stelt de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) (2020b, p. 2) dat "in verschillende dossiers en analyses met betrekking tot witwassen van geld uit drugshandel de CFI vaststelde dat het cash-intensieve karakter van zowel de horeca als de kleinhandel deze sectoren kwetsbaar maakt voor criminele investeringen en overnames. Dit geldt des te meer in een periode van economische crisis waarin talrijke ondernemingen ten onder dreigen te gaan."

De conclusie dat de zwarte economie tijdens de COVID-19-pandemie sterk is toegenomen in zwartwerkgevoelige sectoren zoals bouw, horeca en kleinhandel is evenwel te kort door de bocht.⁴¹ De ‘lockdown-maatregelen’ zullen immers niet enkel de reguliere activiteiten maar zeker ook de zwarte activiteiten in deze sectoren getroffen hebben.⁴² Zo kon er in de horeca gedurende een bepaalde periode nog nauwelijks in het zwart gewerkt worden aangezien alle reguliere activiteiten in beginsel stopgezet waren. In dat opzicht is de totale omvang van het zwartwerk in sectoren zoals horeca waarschijnlijk zelfs gedaald tijdens de eerste maanden van de COVID-19-pandemie. Wat echter niet noodzakelijk zo is voor de verhouding tussen het aantal activiteiten in de zwarte economie versus deze in de reguliere economie in deze sectoren.⁴³ Bovendien is maar de vraag hoe de zwarte economie in deze sectoren in komende maanden zal evolueren.

De wijziging van de verhoudingen tussen de reguliere en zwarte economie die door toedoen van de COVID-19-pandemie ontstaan is, is ook belangrijk voor de ophogingen voor zwartwerk die gebeuren voor de berekening van het bbp. De correcties voor de omvang van de zwarte economie worden in de nationale rekeningen weinig tot niet aangepast (INR, 2006; 2014; 2017). Deze zullen echter mogelijks (drastisch) aangepast moeten worden daar de verhouding reguliere-zwarte economie aanzienlijk gewijzigd kan zijn (zie ook CEPAL, 2020). In de Belgische nationale rekeningen belooft de ophoging van de toegevoegde waarde voor de zwarte economie zoals berekend door de NBB bijna 4% van het bbp. Daarbij liggen de correcties voor zwartwerk in de bouwsector steeds hoger dan in andere sectoren. Zo worden de omzet alsook de bruto toegevoegde waarde met meer dan 20% verhoogd (Pacolet et al., 2009; INR, 2017). Het valt af te wachten of men voor de berekening van het bbp in 2020 zal (kunnen) vasthouden aan deze percentages.

Een aantal arbeidsintensieve sectoren, zoals de transport- en distributiesector, hielden hun activiteiten tijdens de eerste COVID-19-uitbraak stabiel of kenden zelfs een stijging.⁴⁴ Het toonde alvast het belang aan van deze sectoren en de personen die er actief in zijn (Fasani en Mazza, 2020a; 2020b). Toch leek de toestand in sectoren zoals de vleesverwerkende sector en de transportsector, onder meer door de problematische werk- maar ook leefomstandigheden van werknemers, nog meer precair te zijn tijdens

(41) Deze tentatieve conclusie wordt bevestigd door de gerapporteerde cijfers van SIOD.

(42) Zo staat het volgende te lezen in de analytische nota van de Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis (2020, p. 20): “We moeten ervan uitgaan dat tijdens de lockdown een groot deel van het zwartwerk stilviel, met de sociale en economische gevolgen van dien. Uit de aard ervan kan de omvang van zwartwerk niet eenvoudig worden ingeschat. Op basis van gegevens van de NBB en de RVA, ervan uitgaand dat in elke sector zwartwerkers een even grote kans hebben om tijdelijk zonder werk te zitten als de aangegeven werknemers, schat de FOD WASO dat er 14.400 zwartwerkers geen werk meer hadden (in geval van verschuivende verhoudingen tussen de reguliere en zwarte economie door toedoen van de COVID-19-pandemie kan dit cijfer uiteraard sterk afwijken). Ze situeerden zich vooral in de bouw, de kleinhandel en de horeca.”

(43) De daling van activiteiten in de zwarte economie kan immers minder sterk zijn in vergelijking met deze voor de reguliere economie. Hierdoor neemt het aandeel van de zwarte economie in het totaal toe.

(44) Op basis van een analyse van de FOD Economie (zie <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/coronavirus/economische-impact-van-het>).

de COVID-19-pandemie dan voorheen (EFFAT, 2020; Middleton et al., 2020; ETF, 2020; Rasnača, 2020) (cf. infra).⁴⁵

Ten slotte stelde de CFI (2020a: 3) dat ook sectoren die op het eerste gezicht niet lijden onder de crisis, kwetsbaar zijn voor economische uitbuiting. Men geeft hierbij de koerierdiensten als voorbeeld. Door het sluiten van veel winkels bloeide de onlinehandel immers sterk tijdens de COVID-19-crisis, met een sterke stijging van de levering van pakjes aan huis tot gevolg. Wanneer de grote spelers zelf niet meer kunnen voldoen aan de vraag doen zij vaak een beroep op onderaanneming. Hierbij ontstaat vaak een keten van onderaannemers waarin – veelal ‘onderaan de ladder’ – kleine leveranciers van koerierdiensten in het zwart opereren.⁴⁶

3.1.3. Evolutie naar type zwartwerk

De vraag dient ook gesteld of bepaalde vormen van zwartwerk zich tijdens de COVID-19-pandemie meer hebben gemanifesteerd. Op basis van de cijfers van SIOD (zie Figuur 2) leek dit niet onmiddellijk het geval te zijn. Toch denken we, op basis van de beschikbare literatuur en berichtgeving, enkele vormen van zwartwerk te observeren die meer prominent aanwezig waren tijdens de COVID-19-pandemie. Net zoals er zich specifieke vormen van illegale en criminele activiteiten hebben gemanifesteerd (o.a. de (online)verkoop van namaakmedicijnen en -mondmaskers) (Bracci et al., 2020; CFI, 2020a; 2020b).⁴⁷

(45) Een kleine greep uit de vele berichten in diverse media: MSN, 17 april 2020; Time, 20 april 2020; Reuters, 22 mei 2020; DW, 19 mei 2020; DW, 26 juni 2020; IPS, 2 juli 2020; DW, 03 juli 2020; DL, 23 september 2020.

(46) Zie o.m. The Guardian, 25 juni 2020; DL, 23 september 2020, news. Belgium, 23 september 2020. De boost die de e-commerce kreeg tijdens de lockdown deed echter niet evenredig afbreuk aan de sinds jaren bestaande controverses m.b.t. de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in o.m. de distributiecentra van de grote verkoopplatformen: “À l’occasion de la pandémie, la cour d’appel de Versailles a ainsi ordonné à la société Amazon France de procéder, en y associant les représentants du personnel, à l’évaluation des risques professionnels inhérents à l’épidémie de COVID-19 sur l’ensemble de ses entrepôts ainsi qu’à la mise en œuvre des mesures [qui] en découlent. Dans l’attente, Amazon a été contrainte de réduire ses activités, sous peine d’astreintes conséquentes” (Neven, 2020, pp. 404-405). Los daarvan dient men ook de vaststelling te herhalen dat een groot deel van de platformeconomie aan het oog van de overheid ontsnapt (zie o.m. Gillis 2018, p. 106 e.v.; Het Parool, 9 februari 2019, Het Parool, 2 mei 2019, Nieuwsblad, 30 oktober 2018, RTLNieuws, 15 juli 2016), wat uiteraard gevolgen heeft wat betreft de controles op en de handhaving van het respecteren van de maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie in de praktijk.

(47) De Standaard, 10 juni 2020.

We wezen er reeds op dat ‘zwartwerk’ vaak samengaat met het niet respecteren van regelgeving omtrent arbeidsveiligheid en gezondheid en vice versa.⁴⁸ Het is hierbij evident dat de bijkomende regels opgelegd n.a.v. de COVID-19-pandemie in vele sectoren een enorme impact hebben op de productiviteit(skosten) en het niet naleven ervan een concurrentieel voordeel kan opleveren en dit met gevaar voor in eerste instantie de betrokken werknemers maar potentieel ook voor de klanten en dus voor de volksgezondheid in het algemeen. We focussen daarom eerst op inbreuken die hieraan gelieerd kunnen worden. Uit recente cijfers van de FOD WASO blijkt dat er sinds maart 8.170 inbreuken werden vastgesteld tijdens de 17.633 controles die werden uitgevoerd in bedrijven op de naleving van de COVID-19-preventiemaatregelen.⁴⁹ ⁵⁰ Indien de autoriteiten vaststelden dat de maatregelen niet werden nageleefd, werd veelal een waarschuwing gegeven. Ongeveer 3.500 bedrijven kregen een waarschuwing, terwijl slecht 31 processen-verbaal werden opgesteld en 92 sluitingen plaatsvonden.⁵¹ ⁵²

(48) Uit een bevraging van Eurofound (2020b) over de impact van COVID-19 op arbeid blijkt dat ongeveer 44% van de werknemers die deelnamen aan deze bevraging een risico op besmetting van COVID-19 meent te hebben vanwege hun werk. Ook in eigen land is het risico op besmetting op de werkplek voor veruit de meeste werknemers aanwezig. Zie ook Neven (2020, pp. 403-404): “En Belgique, le nombre de contaminations sur le lieu de travail n’est pas officiellement recensé. Sur la base d’une étude de l’Université d’Anvers, il a été suggéré qu’une personne sur deux a été contaminée au travail. Mais l’échantillon ayant servi à cette étude ne concernait qu’un nombre restreint de contaminations. En France, des chiffres ont été émis sur base d’échantillons plus larges: on estime ainsi que 24% des clusters (des « foyers de contamination ») sont des lieux de travail. Difficile donc de se faire une idée précise, même si la réalité d’une exposition au risque liée à l’activité professionnelle paraît évidente. Lorsque la majeure partie de la population est confinée chez elle pour des raisons sanitaires, aller au travail où sont présents des collègues, des clients, des fournisseurs, des sous-traitants..., constitue un risque manifeste de contracter le virus.” Zie ten slotte ook de recente studie van Geneeskunde voor het Volk (2020).

(49) Zie ook HLN, 9 november 2020; L’Avenir, 9 november 2020.

(50) Arbeidsongevallenverzekeraars meldden bovendien dat maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie soms tot gevolg hadden dat andere regels m.b.t. GVV verwaarloosd werden terwijl ze op zich vaak nieuwe gevaren en uitdagingen met zich meebrachten (bv. de ontvlambaarheid van alcoholgel alsook de risico’s bij telewerk), De Tijd, 14 juli 2020.

(51) In de voorbije maanden werden ook reeds een aantal parlementaire vragen over deze kwestie gesteld, waarbij het opvalt dat de inbreukpercentages nog hoger liggen. Uit cijfers opgevraagd door Kamerlid Evita Willaert bleek dat TWW in de periode 23 maart t.e.m. 3 april 2020 ongeveer 700 ‘coronagerelateerde’ klachten heeft geregistreerd. De dienst voerde ook 750 controles op afstand uit waarbij telefonisch een checklist werd overlopen. Bovendien bleek bij 280 van de 328 fysiek gecontroleerde bedrijven dat het personeel zich niet aan de regels hield en werd er onvoldoende afstand van elkaar gehouden. Bij 20 bedrijven was de situatie zo ernstig dat zij tijdelijk hun activiteiten dienden stop te zetten, De Standaard, 13 april 2020; RTBF, 13 april 2020. Uit recente cijfers opgevraagd door Kamerlid Nadia Moscufo blijkt dat TWW tussen 18 maart tot 28 augustus 4.700 fysieke controles en 1.630 controles op afstand heeft uitgevoerd. Op 3.223 werkplaatsen, of bij ongeveer 70% van de gecontroleerde bedrijven, werd een inbreuk vastgesteld. Veelal werden ‘waarschuwingen’ uitgedeeld. In 15 gevallen werd een ‘pro-justitia’ opgesteld en 84 bedrijven werden op bevel gesloten, De Tijd, 28 oktober 2020; L’Echo, 28 oktober 2020. Jammer genoeg liggen deze vaststellingen volledig in lijn met wat Neven (2020, p. 404) tijdens zijn openingsrede voor het Arbeidshof van Brussel eerder dit jaar naar voor bracht (of beter: druist het in tegen de boodschap die hij daarmee dringend wou overbrengen): “Ceci étant le droit du bien-être souffre d’un manque cruel de visibilité et d’effectivité. Un indice de cette carence est sa très faible judiciarisation. Peu de poursuites pénales et, en-dehors de la question des risques psychosociaux (harcèlement), les questions de bien-être ne sont quasiment jamais portées devant les juridictions du travail.”

(52) Het zou interessant zijn om meer gedetailleerde data te bekomen, bv. naar type controle, naar type inbreuk en naar type sanctiëring, om vervolgens deze indicatoren met elkaar te combineren.

Los van de regelgeving *sensu stricto* kwamen bovendien de soms problematische werk- en leefomstandigheden van werknemers die, al dan niet via officiële weg, tijdelijk diensten in een ander land verrichtten nog meer tot uiting.⁵³ Dergelijke omstandigheden, in het bijzonder vastgesteld in de vleesverwerkende sector, hebben regelmatig geleid tot nieuwe uitbraken en brandhaarden van COVID-19.⁵⁴ Wantoestanden zoals krappe en onhygiënische werk- en/of leefomstandigheden,⁵⁵ het delen van slaapkamers of -plaatsen, etc. werden evenwel vóór de COVID-19-crisis reeds veelvuldig beschreven,⁵⁶ dit in het kader van de strijd tegen ‘sociale dumping’ (zie o.a. Jorens et al., 2017; Campanella en Dazzi, 2020).⁵⁷ Pas nu lijkt deze problematiek eindelijk de volledige aandacht van beleidsmakers te hebben⁵⁸, in Duitsland is er zelfs sprake van een verbod op onderaanneming in deze sector (cf. *infra*).⁵⁹

Uit administratieve data blijkt wel dat zich tijdens de eerste maanden van de COVID-19-pandemie een daling heeft voorgedaan van het aantal tijdelijke buitenlandse

(53) Het gaat hier om een groep van arbeidsmigranten, die ondanks of omwille van het tijdelijk sluiten van de binnengrenzen, in hun land van (tijdelijke) tewerkstelling gebleven zijn. Dit soms in bedenkelijke zo niet erbarmelijke levensomstandigheden (zie naast elders aangehaalde referenties o.m. ook De Standaard, 4 november 2020).

(54) Reuters, 22 mei 2020; De Tijd, 8 juli 2020.

(55) Cf. *supra*. Een korte beschrijving van de situatie in Duitsland die evenwel - en jammer genoeg - opgaat voor landen en sectoren over de hele wereld: “Housing conditions are also extremely poor. Workers employed by subcontractors frequently live in overcrowded flats with shared bathrooms and with even up to five or six people in one dormitory” (Effat, 2020).

(56) Zie o.m. Die Zeit, 10 december 2014. Opvallend ook volgende citaat (bekenten) van het ministerie voor Arbeid en Sociale Zaken in Duitsland: “In dem Wirtschaftszweig der Fleischwirtschaft, aber auch anderen Bereichen, spielen ausländische Arbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer eine wichtige, teilweise existenzsichernde Rolle. In der Fleischwirtschaft beispielsweise werden vollständige Produktionsprozesse von ihnen betrieben. Gerade für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich in verschiedenen Bereichen nur temporär in Deutschland aufhalten, über eingeschränkte Sprachkenntnisse verfügen und keine Möglichkeit haben, auf dem Wohnungsmarkt eine Wohnung zu finden, besteht ein besonderes Schutzbedürfnis. [...] Dabei werden Teile der Fleischwirtschaft bereits seit vielen Jahren wegen ihrer Arbeits- und Unterkunftsbedingungen massiv kritisiert. Konkret werden u.a. Überbelegungen und Wuchermieten, Verstöße gegen Hygiene-, Abstands- und Arbeitsschutzbestimmungen (insbesondere fehlende Schutzausrüstung, zu geringer Sicherheitsabstand, keine arbeitsmedizinische Versorgung) sowie Verstöße gegen das Mindestlohn- und Arbeitszeitgesetz angeführt” (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Eckpunkte “Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft”, 20 mei 2020). Pro memorie een uittreksel uit art. 433 quinquies van het Belgisch Strafwetboek: “Levert het misdrijf mensenhandel op, de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, het nemen of de overdracht van de controle over hem met als doel [...] 3° het verrichten van werk of het verlenen van diensten, in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid”.

(57) In het verleden werd regelmatig melding gemaakt van ‘sociale dumping’ in vlees(verwerkende) bedrijven, met verscheidene procedures tot gevolg.

(58) Zo merkt de NAR (2020, p. 6) bij de evaluatie van het Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021 op dat de gebrekkige naleving van de reglementering inzake welzijn op het werk vaak vervlochten is met sociale fraude (bv. in het kader van detachering).

(59) Zie o.m. ZDF, 29 juli 2020; Euractiv.de, 29 juli 2020; alsook “Ab dem 1. Januar 2021 soll das Schlachten und die Verarbeitung von Fleisch in Betrieben der Fleischwirtschaft im Sinne des § 6 Absatz 10 Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nur noch von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des eigenen Betriebes zulässig sein. Damit wären Werkvertragsgestaltungen und Arbeitnehmerüberlassungen nicht mehr möglich.” (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Eckpunkte “Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft”, 20 mei 2020, pp. 2-3). Vraag blijft natuurlijk hoe de Europese Commissie en betrokken ondernemingen hierop zullen reageren. Het is dan ook uitkijken naar een eventuele procedure voor en de (motivering van de) reactie van het Hof van Justitie.

arbeidskrachten, via seizoensarbeid en detachering richting België (Baert et al., 2020; Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis, 2020), twee vormen van tijdelijke transnationale arbeidsmobiliteit die zeer gevoelig zijn voor zwartwerk (zie o.a. Boels, 2014; De Wispelaere en Pacolet, 2017; EC, 2020). Aangezien de Belgische land- en tuinbouwsector in grote mate op buitenlandse seizoenarbeiders beroep doet kan de hypothese geformuleerd worden dat de transnationale dimensie van zwartwerk afgenomen is in deze sector.⁶⁰ De vraag stelt zich of dit voor de Belgische bouwsector eveneens het geval is. Deze vraag zal tijdens de economische herstelperiode nog meer aan de orde zijn. De CFI (2020b, p. 2) waarschuwt alvast voor het gebruik van een te goedkope onderaanneming (via Braziliaanse of Portugese filières) door te stellen dat “het duidelijk is dat in de huidige context van een economische crisis, waarin sectoren als de bouw het hard te verduren krijgen, de verleiding groot is om een beroep te doen op een (te) goedkope onderaannemer. Door de hogere werkloosheid is bovendien het aanbod van arbeiders die bereid zijn in het zwart te werken mee toegenomen.”

Een andere vorm van fraude die meer tot uiting kwam, is het onterecht gebruikmaken van tijdelijke werkloosheid (werknemers)⁶¹ en/of van premies (voor zelfstandigen en werkgevers) (CFI, 2020a; NAR, 2020)⁶². Deze vorm van fraude behelst niet enkel het onterecht verkrijgen van een vergoeding, tegemoetkoming, uitkering of premie, maar ook het ontsnappen aan het betalen van sociale bijdragen en belastingen. Deze vorm van fraude houdt immers meestal in dat ingevolge buitengewone omstandigheden bedrijven hun activiteiten dienen te staken of drastisch dienen te verminderen en werkgevers, zelfstandigen en werknemers een bijzondere vorm van premie/uitkering kunnen genieten, doch in werkelijkheid de activiteiten niet gestaakt of slechts verminderd worden.^{63 64} Zo is er tussen maart en mei 2020 massaal beroep gedaan op tijdelijke werkloosheid wegens COVID-19, met een piek in april: 134.355 werkgevers vroegen voor 1,17 miljoen werknemers tijdelijke werkloosheid aan, goed voor een uitgekeerd bedrag door de RVA van 1,3 miljard EUR (zie ook Vandekerckhove et al., 2020).⁶⁵ Op de omvang van misbruiken is momenteel nog geen zicht.⁶⁶ De focus van de overheid lag immers in de eerste plaats op het gunnen van de premies aan

(60) Ook in deze sector zijn veelvuldig uitbraken van het coronavirus gerapporteerd en dit over heel de wereld, zie o.m. Nieuwe Oogst, 2 juni 2020.

(61) Onder meer in de bouwsector zijn misbruiken met vormen van tijdelijke/technische werkloosheid gecombineerd met zwartwerk sinds mensenheugenis een probleem... laat nu net de lockdown een nieuw systeem van tijdelijke werkloosheid installeren.

(62) Zo zijn er blijkbaar drie grote categorieën van inbreuken die aanleiding geven tot een terugvordering van de coronahinderpremie: 1) de onderneming beschikt niet over een fysieke, publiek toegankelijke locatie in Vlaanderen die verplicht moest sluiten wegens de coronavirusmaatregelen; 2) voor de uitbating van dezelfde handelszaak op dezelfde locatie werd reeds een premie uitgekeerd; 3) de onderneming heeft de coronavirusmaatregelen geschonden (Schriftelijke vraag nr. 600, Vlaams Parlement, 3 juni 2020).

(63) Cf. supra. De voorbeelden uit het verleden zijn – denk maar aan het weerverlet in de bouwsector – legio.

(64) Bv. handelszaken die het openingsverbod of het verbod op activiteiten omzeilden door de voordeur gesloten te houden doch klanten langs de achterdeur te ontvangen.

(65) Op basis van cijfers RVA, (<https://www.rva.be/nl/documentatie/statistieken/tijdelijke-werkloosheid-wegens-coronavirus-covid-19/cijfers>).

(66) Vraag is of de reële omvang van de misbruiken ooit aan het licht zal komen aangezien dit in vele gevallen enkel kan d.m.v. een ‘betrapping op heterdaad’ door de bevoegde diensten. Vele gevallen, mogelijks zelfs het merendeel, valt immers niet eenvoudigweg via het gebruik van *data* en/of *post factum* te detecteren of genoegzaam aan te tonen.

bedrijven⁶⁷ en minder op de bestrijding van het oneigenlijke gebruik ervan.⁶⁸ Toch zou dit, volgens sommige berichtgeving,⁶⁹⁻⁷⁰ wel eens hoog kunnen oplopen.

Daarnaast stelt zich, door de enorme toename van het telewerk tijdens de COVID-19-pandemie, de vraag naar de evolutie van de door werknemers gepresteerde uren tijdens deze periode. Wie telewerkt, kan zijn werkdag grotendeels zelf indelen, zolang het werk maar gedaan wordt. Daardoor bestaat de kans dat tijdens telewerken minder of meer uren worden gepresteerd in vergelijking met wat contractueel is vastgelegd (DeFilippis et al., 2020; Timmers et al., 2020). Bovendien ontstaat soms het gevoel dat men ‘permanent’ beschikbaar moet zijn of gewoonweg ook is (zie ook de toegenomen discussie omtrent het recht op ‘deconnectie’)⁷¹. De kans is reëel dat de uren die gepresteerd worden boven op wat contractueel bepaald is niet vergoed en/of niet aangegeven zullen worden.⁷² Het gaat om prestaties die vaak niet aan de overheid worden gemeld, en evenmin betaald worden.⁷³ Het is een schemerzone tussen betaald werk en zwartwerk, maar vanuit het standpunt van de inkomsten van de overheid vormen ook overuren waarvoor niet het verschuldigde loon betaald werd underdeclared work.

Ten slotte kan gesteld worden dat de COVID-19-pandemie onmiskenbaar een grote financieel-economische weerslag heeft gehad, niet enkel op ondernemingen en werknemers die tijdens de eerste COVID-19-pandemie hun activiteiten tijdelijk dienden stop te zetten of sterk hebben moeten afbouwen, maar evenzeer op hen die (gedeeltelijk) in de zwarte economie actief zijn.⁷⁴ Vaak kwam hierdoor de preciaire situatie van zwartwerkers nog sterker tot uiting (Williams en Kayaoglu, 2020).⁷⁵ Doordat de economische activiteit in verschillende sectoren volledig stilviel of doordat niet-essentiële winkels en handelszaken gesloten moesten blijven of op een andere manier dienden georganiseerd te worden, verloren vele zwartwerkers hun ‘job’⁷⁶ terwijl zij geen beroep kunnen doen op de financiële steunmaatregelen van de overheid.

(67) Voor een kritische reflectie omtrent de impact van deze premies zie o.a. De Standaard, 13 november 2020; De Tijd, 11 november 2020.

(68) Zo waren er in het begin amper onderzoeken naar fraude bij tijdelijke werkloosheid, De Standaard, 29 juni 2020.

(69) Zie o.a. De Tijd, 9 mei 2020; De Morgen, 12 juni 2020; Le Soir, 12 juni 2020.

(70) De CFI (2020b) stelde ook vast dat vennootschappen uit mogelijke frauduleuze netwerken van onderaanneming compensatie- of hinderpremies ontvangen hebben omwille van omzetverlies of verplichte sluiting als gevolg van de COVID-19 maatregelen.

(71) Op 26 maart 2018 werd een nieuwe wet ingevoerd die de werkgevers verplicht om het thema ‘deconnectie van het werk’ en het gebruik van digitale communicatiemiddelen op de agenda te plaatsen van het Comité voor Preventie en Bescherming op het Werk.

(72) Art. 25 van de wet van 16 maart 1971 stelt dat men overuren kan presteren om het hoofd te bieden aan een buitengewone vermeerdering van werk of een geval van overmacht. Artikel 25bis laat wel toe om ‘vrijwillige overuren’ te presteren, mits een geschreven overeenkomst tussen werkgever en werknemer.

(73) Op basis van data uit de enquête naar de arbeidskrachten (EAK) bleek dat 7% van de werknemers overuren had gepresteerd in 2013, waarvan 5% onbezoldigd (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2015).

(74) Bovendien kan men verwachten dat door de stijging van de werkloosheid minder nood zal zijn aan zwartwerkers.

(75) Zie ook: Myria, 20 maart 2020; De Standaard, 3 oktober 2020.

(76) Zie ook de cijfers over het aantal zwartwerkers gerapporteerd in de analytische nota van de Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis (2020).

Hierdoor zien zij zich vaak, als overlevingsstrategie, ofwel gedwongen om zich bloot te stellen aan nog meer preciaire arbeidsomstandigheden dan voorheen ofwel af te glijden richting activiteiten binnen de criminele sfeer.⁷⁷ Het valt dus niet uit te sluiten dat een deel van de zwarte economie in 2020 nog meer verschuift richting illegale productie. Dit alles bovendien tegen nog lagere lonen, zowel binnen de zwarte als illegale economie. Het enige alternatief voor lonen onder het minimumloon – vaak in combinatie met slechte tot ronduit barre arbeidsomstandigheden – is voor vele zwartwerkers immers: geen loon. En voor wie zwartwerk niet combineert met een uitkering betekent dit dan ook: geen enkel inkomen. Voor wie kon blijven werken werden bovendien niet altijd de nodige beschermingsmaatregelen nageleefd, waardoor zij ook nog eens een verhoogd risico hadden op besmetting. En dit terwijl een aantal onder hen bovendien geen rechten heeft (opgebouwd) binnen de ziekteverzekering.⁷⁸ Bovendien is/zal er niet alleen een toegenomen (prijs)competitiviteit in de reguliere economie ontstaan maar zeker ook in de zwarte economie. De vergoeding die bv. een ‘gedetacheerde’ zwartwerker als billijk beschouwt zal wellicht nog lager liggen dan deze waarmee een ‘Belgische’ zwartwerker tevreden is.

3.2. ENKELE TENTATIEVE BEVINDINGEN OVER DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK

In dit deel gaan we in op het gevoerde beleid van de Belgische administraties en hun inspectiediensten, o.a. op basis van het aantal controles uitgevoerd door de Arrondissementscellen tijdens het 1ste semester van 2020 (zie 3.2.1.). Deze data hebben we aangevuld met recente literatuur en berichtgeving. Het leek ons daarenboven interessant om ook naar het buitenland te verwijzen (zie 3.2.2.). De algemene vaststelling, niet alleen in België maar ook in andere landen, is dat overheden sterk ingezet hebben op compensatie- en ondersteuningsmaatregelen om de financiële impact van de COVID-19-pandemie voor de bevolking en ondernemingen tot een minimum te beperken. Dergelijk beleid zal (mogelijks) een invloed hebben op de kans dat toevlucht wordt gezocht tot zwartwerk. Daarnaast lijkt het beleid meer nadruk gelegd te hebben op de preventieve en adviserende rol van inspectiediensten tijdens de lockdown dan op hun repressieve rol. We bekijken later in deze bijdrage of dit soort beleid, of deze combinatie, al dan niet opportuun is.

3.2.1. In België

a. Maatregelen in de strijd tegen zwartwerk sensu lato

We starten ons overzicht van maatregelen in de strijd tegen zwartwerk met te wijzen op het belang van de compensatie- en ondersteuningsmaatregelen die de federale alsook de regionale overheden genomen hebben ter ondersteuning van (specifieke groepen

(77) “From undeclared work via the shadow economy to work-life criminality, there is an accelerating exploitation of people and other problems like tax fraud and bogus self-employment. To combat all of this, prevent OSH hazards, safeguard our joint welfare and protect the workers, the work must be undertaken by different authorities and organisations with different sets of tools” (Mattila-Wiro et al., 2020, p. 47).

(78) Zie in dat verband: “Whether it is a hospital worker or a grocery store clerk, the risk of contracting the virus may be more perilous where workers have access to neither health plans provided through employers nor universal health care. Compounding the problem, many workers do not have ‘sick pay’ which would permit workers who have symptoms to stay home (as medical advice has directed). Without ‘sick pay’, individuals must choose between earning an income in order to maintain what they have or lose that pay (at least)” (Mangan et al., 2020, p. 261).

van) de bevolking en ondernemingen die door de COVID-19-pandemie economisch en financieel getroffen zijn. Het gaat hier om o.a. tijdelijke werkloosheid wegens COVID-19, ondersteuning van ondernemingen voor wat betreft betalingsuitstel/ terugbetaling van schulden⁷⁹, premies aan ondernemingen en zelfstandigen⁸⁰ etc. Dergelijke ondersteuningsmaatregelen temperen (gedeeltelijk) de financiële gevolgen en op die manier ook (enigszins) de nood om ter compensatie (meer) fiscaal- en sociaalrechtelijke inbreuken, waaronder zwartwerk, te plegen.⁸¹ Al scheppen deze maatregelen evenzeer, zoals we hier boven reeds stelden, nieuwe mogelijkheden om fraude te plegen.⁸² De vraag kan dan ook meteen gesteld worden of het gehanteerde devies om eerst de economische brand te blussen en daarna pas te controleren niet naïef was en het niet beter was geweest om het repressieve aan het preventieve te koppelen.⁸³

Op het vlak van de bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk werden een aantal preventieve maatregelen genomen. Zo werd door de sociale partners en de FOD WASO een generieke gids uitgewerkt om de ondernemingen bij te staan bij de stapsgewijze heropbouw van de economische activiteiten.⁸⁴ Deze gids reikt een kader aan met maatregelen die op maat kunnen worden ingekleurd door de sectoren in het algemeen en door elke werkgever afzonderlijk, om ervoor te zorgen dat activiteiten opnieuw kunnen worden opgestart in zo veilig en gezond mogelijke omstandigheden. Daarnaast werden verschillende sectorgidsen of protocollen opgesteld in de paritaire

(79) <https://financien.belgium.be/nl/ondernemingen/steunmaatregelen-betreffende-het-coronavirus-covid-19>; <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/coronavirus/informatie-voor-ondernemingen/coronavirus-de-economische>; https://www.socialsecurity.be/site_nl/general/coronavirus/index.htm.

(80) Voor Vlaanderen: <https://www.vlaio.be/nl/begeleiding-advies/heropstart-na-corona/nood-aan-financiele-ademruimte/premies-en-andere-inkomsten>; Voor Brussel: <https://1819.brussels/nl/blog/het-coronavirus-welke-impact-op-bedrijven-welke-steenmaatregelen>; Voor Wallonië: <https://indemnitécovid.wallonie.be/#/>.

(81) Al stelt de Hoge Raad voor Financiën (2020, p. 128) terecht dat “op budgettair vlak elke noodmaatregel die werd genomen om de crisis, veroorzaakt door de uitbraak van de COVID-19-pandemie, het hoofd te bieden strikt proportioneel, noodzakelijk en beperkt in de tijd moet zijn”.

(82) Zie ook De Standaard, 5 augustus 2020; De Tijd, 29 oktober 2020.

(83) Bij wijze van *reductio ad absurdum* kan men immers stellen: afwezigheid van maatregelen impliceert onmiddellijk afwezigheid van misbruik ervan, of: waar geen melk is, dient men de kat in deze niet te vrez. Omgekeerd: hoe meer werkgevers gebruik kunnen maken van een stelsel van tijdelijke werkloosheid, hoe hoger de potentiële prevalentie van vormen van misbruik van dit stelsel (de melk en waar men de kat zet ...).

(84) https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/news/Generiekegids_light.pdf. Over de juridische waarde van deze generieke gids, niet onbelangrijk wat de handhaving betreft, zijn de meningen verdeeld: “It is clear that the obligations, including the application of the Government’s ‘guide’, must be seen in light of the employer’s obligations regarding well-being at work, as provided in the Wellbeing Act” (Hendrickx et al., 2020, p. 120) en vergelijk met: “...que lorsque le Covid-19 nous a saisis, les autorités belges, relayant une crainte des employeurs, ont eu le sentiment que les entreprises essentielles qui devaient continuer à travailler et, par la suite, celles qui reprendraient leurs activités ne seraient pas en mesure de faire fonctionner la « machine du droit du bien-être au travail » dans toute sa complétude et qu’il fallait leur apporter une aide. Voilà pourquoi, une sorte d’outil juridique parallèle a été mis en place et que le « Guide générique en vue de lutter contre la propagation du Covid-19 au travail » a été rédigé (...) Ce guide contient une série de recommandations et des conseils pratiques concernant les gestes barrières et la distanciation sociale... On est, au départ du moins, clairement dans le soft law, puisque ni le Conseil supérieur, ni le Economic Risk Management Group, ni le SPF n’ont de compétences réglementaires” (Neven, 2020, p. 405).

comités.⁸⁵ Ten slotte werd door TWW een checklist opgemaakt die wordt gebruikt bij controles in het kader van COVID-19.⁸⁶

Dit laatste brengt ons tot de maatregelen die recentelijk zijn genomen in de strijd tegen sociale fraude, waaronder zwartwerk. Zo werd via het ‘Meldpunt voor Eerlijke Concurrentie’ een formulier beschikbaar gesteld voor het indienen van meldingen omtrent inbreuken rond de genomen maatregelen ter bestrijding van het coronavirus (inbreuken rond welzijn op het werk – zoals inzake beschermingsmaatregelen, telewerk, voldoende afstand, enz. –; inbreuken rond tijdelijke werkloosheid; inbreuken rond niet-essentiële diensten die nog geopend zijn).⁸⁷ Ook hier is het duidelijk dat het niet respecteren van regels m.b.t. gezondheid en veiligheid of welzijn op het werk, net zoals bij zwartwerk, een oneigenlijk concurrentieel voordeel⁸⁸ oplevert aangezien dit soort regels de productiviteit alsook de ‘kosten’ verbonden aan de productie aardig opdrijft (cf. supra). Een gedegen tot zelfs doorgedreven controle hierop is dan ook aangewezen en dit niet alleen in het belang van de betrokken werknemers en (schijn)zelfstandigen, maar eveneens en niet het minst in het belang van de spelers op de markt die wel netjes de regels respecteren, en last but not least, gelet op de verstreckende gevolgen (cf. de supra aangehaalde voorbeelden) voor de volksgezondheid en de economie in het algemeen.

In dat opzicht is het positief om vast te stellen dat zich alvast op operationeel niveau een sterkere verwevenheid tussen de strijd tegen sociale fraude, waaronder zwartwerk, en controles op gezondheid en veiligheid op het werk lijkt voor te doen.⁸⁹ Zo werd beslist dat niet enkel sociaal inspecteurs van TWW bevoegd zijn voor het toezicht op de naleving van de COVID-19-preventiemaatregelen in ondernemingen maar evenzeer de inspecteurs van de andere sociale-inspectiediensten.⁹⁰ Deze bijkomende controlebevoegdheid betekende niet dat zij daarvoor extra of specifieke controles dienden uit te voeren. Bovendien konden zij enkel waarschuwingen opstellen.⁹¹ Ernstige inbreuken dienden gemeld te worden bij TWW die dan, indien nodig, sanctionerend kon optreden.⁹² In november 2020 werd echter het geweer van schouder

(85) Voor een overzicht zie <https://werk.belgie.be/nl/themas/coronavirus/veilig-aan-het-werk-tijdens-de-coronacrisis-generieke-gids-versie-2-en>.

(86) <https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/documents/Coronavirus/Checklist-generiekegids.docx>.

(87) <https://www.meldpuntsocialefraude.belgie.be>.

(88) Kwestie van de term ‘comparative advantage’ niet in de mond te nemen, het voorbeeld van de vleesindustrie in o.m. Duitsland indachtig.

(89) Al staat dit nog in zijn kinderschoenen. Zo merkt de NAR (2020, p. 6) bij de evaluatie van het Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021 op “dat in het ontwerp van actieplan 2021 weinig aandacht wordt besteed aan de naleving van de reglementering inzake welzijn op het werk, terwijl de gebrekkige naleving ervan vaak vervlochten is met sociale fraude (bv. in het kader van detachering). Ook door de COVID-19-crisis wint dit aspect meer en meer aan belang.”

(90) Art. 14 KB nr. 37 van 24 juni 2020 tot uitvoering van artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot ondersteuning van de werknemers.

(91) Hierbij werd een ‘SIOD Checklist COVID-19’ opgesteld alsook een ‘SIOD waarschuwing COVID-19’-formulier (https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/vaststellingsformulier_waarschuwing_covid-19_nl_-_v_10_2020_-_model_b.pdf).

(92) Maar dus in vele gevallen pas *after the fact*.

veranderd richting een meer repressief beleid.⁹³ Ook werden specifieke ‘flitscontroles COVID-19’ georganiseerd in de bouw, schoonmaak, vleessector, land- en tuinbouw. Het hoofddoel van deze flitscontroles was om te controleren op het respecteren van de regels inzake ‘social distancing’ en het toepassen van passende preventiemaatregelen, het bijhouden van een register van de ‘buitenlandse werknemers’,⁹⁴ en ten slotte op de verplichting van het invullen van het Passenger Locator Form (PHPLF) voor de buitenlandse werknemer.

Eén van de administratieve bijwerkingen van COVID-19 is mogelijks de wijze waarop inspecties, nu en in de toekomst, worden georganiseerd. Al is deze (r)evolutie reeds een tijdje ingezet. Sinds meerdere jaren is er immers een toegenomen gebruik van datamining en datamatching te merken om sociale fraude waaronder zwartwerk op te sporen. België is misschien zelfs koploper op dit vlak en dit o.a. sinds en mede dankzij de oprichting van de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid.⁹⁵ Het kruisen van databanken alsook het benoemen van risico-indicatoren en alarmen (zie ook De Wispelaere et al., 2018; Jorens et al., 2015) zijn dan ook technieken die de voorbije jaren ingeburgerd zijn geraakt bij de sociale-inspectiediensten en die ook tijdens de COVID-19-pandemie hun nut bewezen hebben om sociale fraude waaronder zwartwerk op te sporen. Al zullen, en we willen dit benadrukken, fysieke controles

(93) Zie ook de berichtgeving op de website van SIOD (13 november 2020): “Na een eerste periode waarbij de sociale-inspectiediensten een eerder preventief en coachend handhavingsbeleid hebben gevoerd t.a.v. de naleving van de COVID-19 maatregelen wordt het controlebeleid geheroriënteerd naar een meer repressief beleid, waarbij de sociaal inspecteurs ook over zullen gaan tot het opstellen van een Pro Justitia bij vaststelling van zware inbreuken of manifeste onwil van de werkgever om de opgelegde verplichtingen inzake de COVID-19-maatregelen na te leven.” Ook de ‘COVID-19-Controlelijst’ zelf werd daartoe blijkbaar aangepast. Zie o.m. het verschil in benaming en de afwezigheid in de recentere versie van de opvallende voetnoot in de eerdere; vergelijk daartoe de ‘Covid-19-Controlelijst’ (https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/checklist_siod_covid19_nl.pdf; datum laatste consultatie 19 november 2020) en de versie met als titel ‘Covid-19-Controlelijst/Waarschuwing’ https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/checklist_siod_covid19_nl.pdf; datum laatste consultatie 10 november 2020).

(94) Art. 3 Ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken. Deze verplichting geldt voor werkgevers die vanaf 1 augustus 2020 tijdelijk beroep doen op een in het buitenland wonende of verblijvende werknemer of zelfstandige voor het uitvoeren van werken in de bouw, schoonmaak, land- en tuinbouw en de vleessector. Deze verplichting geldt niet voor de tewerkstelling van grensarbeiders en wanneer het verblijf van de buitenlandse werknemer of zelfstandige in België minder dan 48 uur bedraagt.

(95) De expertise m.b.t. het inwinnen en gebruik van data speelde naar verluidt ook een – verdoken – hoofdrol in de strijd rond de hervorming van het inspectiewezen (zie o.a. Jorens et al., 2017 en Jorens en Gillis, 2018). *On a side note*: de organisatie van databanken, indicatoren en systemen van datamining en -matching vormen uiterst belangrijke strategische informatie die, voor potentiële fraudeurs en hun adviseurs, van grote operationele waarde (kunnen) zijn. Opmerkelijk is dan ook dat wereldwijd meerdere *enforcement agencies*, waaronder ook sociaalrechtelijke inspectiediensten, vaak gebruik maken van externe (IT-)consultants die vaak zowel voor overheden als voor particuliere ondernemingen opdrachten vervullen. Vraag daarbij is wie bij dit alles de zogenaamde Chinese muren tussen tegenstrijdige belangen bewaakt. En dit terwijl eind vorige eeuw een Amerikaanse president te pas en te onpas Lenins uitspraak “vertrouwen is goed, controle is beter” rondstrooide.

steeds noodzakelijk blijven.⁹⁶ Om de controles tijdens de COVID-19-pandemie uit te voeren dien(d)en wellicht wel andere risico-indicatoren gedefinieerd te worden. Zo stelt de CFI (2020) dat “sterk door de crisis getroffen ondernemingen die desondanks grote financiële stromen genereren zonder dat er een economische verantwoording voor is, met de nodige waakzaamheid opgevolgd dienen te worden”.⁹⁷

b. Controleresultaten SIOD voor het 1ste semester 2020: enkele vaststellingen

Laat er ons vervolgens de gerapporteerde cijfers door SIOD bijnemen om een zicht te krijgen op de uitgevoerde controles. Lag het aantal maandelijkse AC-controles in januari en februari voor 2020 nog hoger t.o.v. de jaren voordien, dan heeft zich vanaf maart 2020 een significante daling voorgedaan (Figuur 3).^{98 99} Deze cijfers geven de indruk dat zich gedurende de COVID-19-pandemie een verschuiving heeft voorgedaan van de taken die inspectiediensten opnemen.¹⁰⁰ Deze waren blijkbaar vooral gericht op dienstverlening; bv. via call centra werden vragen beantwoord van werkgevers, zelfstandigen en werknemers.¹⁰¹ Bovendien werden zij ingezet bij de verwerking van de aanvragen voor tijdelijke werkloosheid en andere premies. Tegelijkertijd vielen de (formele) activiteiten in een aantal ‘zwartwerkgevoelige’ sectoren in grote mate stil.¹⁰² Laat ons bovendien niet uit het oog verliezen dat de COVID-19-crisis zonder de minste twijfel een aanpassing van de organisatie van de controles door inspectiediensten vergde. Ook voor leden van de sociale-inspectiediensten was er een tekort aan het nodige beschermingsmateriaal (bv. mondklappers). Ondanks dat zij samen met mensen uit de

(96) Cf. supra (o.a. voetnoot 34). Ook al zijn digitale tools in de strijd tegen zwartwerk handig, sommige vormen van zwartwerk kunnen moeilijk louter d.m.v. data gedetecteerd worden. Veldwerk is m.a.w. een onontbeerlijk onderdeel van de processen die kwaliteit van de data verzekeren. Dit is eens te meer zo in uitzonderlijke omstandigheden (waar bv. algoritmes vaak niet voor ‘getraind’ of ontwikkeld zijn) zoals de huidige COVID-19-pandemie. *Red flags* o.g.v. algoritmen losgelaten op (big) data en indicatoren laten toe gericht controles te doen, maar al te vaak wordt vergeten dat om deze data te verzamelen, om algoritmen op te stellen en om de indicatoren te verfijnen op verschillende niveaus menselijke interventies én menselijke inschattingen noodzakelijk zijn. *Artificial Intelligence* en *Machine learning* zijn immers geen synoniemen voor ‘volledig van de mens onafhankelijke manieren om data te verwerken’, wel integendeel (De Wispelaere et al., 2018). Deze pandemie heeft dit jammer genoeg geïllustreerd met een case om u tegen te zeggen: het is onmogelijk om met de huidige datamining technieken en gegevensuitwisseling te achterhalen of een onderneming of handelszaak die op een gegeven moment volgens de op dat moment geldende regels gesloten moest zijn, dat ook effectief was.

(97) Let op het belang van het onderscheid tussen handhaving gericht op ‘betrapping op heterdaad’ en post-factum handhaving. Het laatste is, in het geval van handhaving van dringende maatregelen ter bestrijding van een pandemie met desastreuze impact op de volksgezondheid en de economie, eveneens *much too little and way too late*.

(98) Recente cijfers voor het 3de kwartaal tonen dat het aantal controles in augustus en september terug het niveau van vorige jaren haalden (SIOD, 2020b).

(99) Op de evolutie van het aantal controles van de sociale-inspectiediensten elk apart hebben we geen zicht.

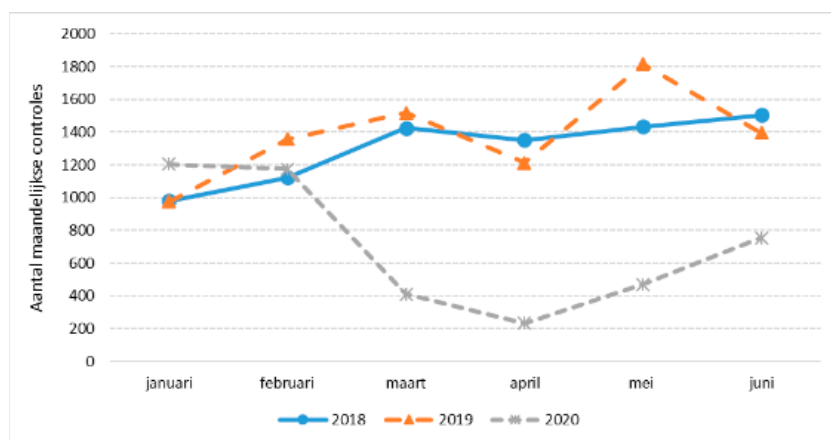
(100) Alsook op basis van bijkomende informatie uit gesprekken en literatuur.

(101) Het verlenen van advies is één van de essentiële functies van inspectiediensten binnen de sociaalrechtelijke sfeer, zoals tevens verankerd in artikel 3, 1., (b) van ILO-conventie nr. 81 omtrent Arbeidsinspectie. De desbetreffende passage blijft interessante lectuur: “to supply technical information and advice to employers and workers concerning the most effective means of complying with the legal provisions (ILO, C081, Labour Inspection Convention, 1947 – onze cursivering –; artikel 6, 1., (b) van ILO conventie 129 omtrent Arbeidsinspectie in de landbouw is nagenoeg identiek aan de hier geciteerde tekst, cf. ILO C129, Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969).

(102) We gaan verder in deze bijdrage in op de vraag of het aantal inspecties zo sterk afhankelijk moet zijn van de evolutie van de formele activiteiten in sectoren.

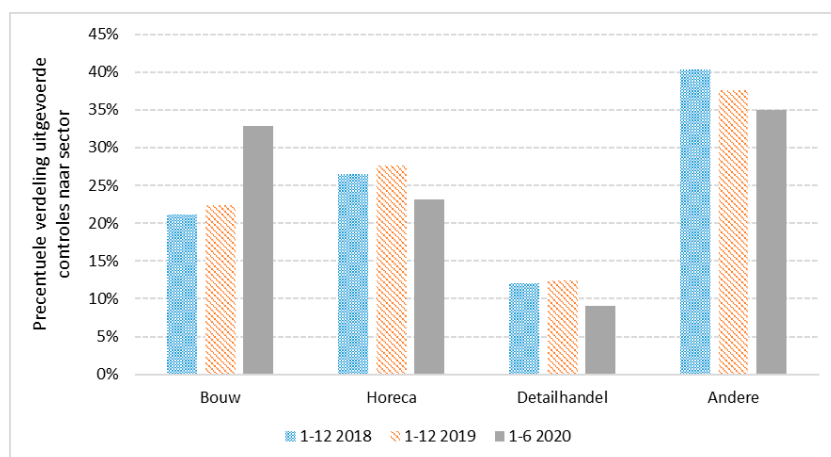
zorg, de distributie en kleinhandel, politie- en hulpdiensten ‘in de vuurlinie’ stonden, werden leden van inspectiediensten en de problemen die zich daar vaak voordeden, zelden tot nooit in de pers vermeld. Ook de vraag wie de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor het voorzien van het nodige beschermingsmateriaal voor leden van inspectiediensten die zich op het terrein dienen te begeven en risico-sectoren of -bedrijven dienen te controleren (bv. controles in slachthuizen en vleesverwerkingsbedrijven) is bij ons weten nooit een item geweest in de media.

FIGUUR 3: AANTAL UITGEVOERDE CONTROLES IN HET EERSTE SEMESTER, PER MAAND, 2018 – 2020



Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

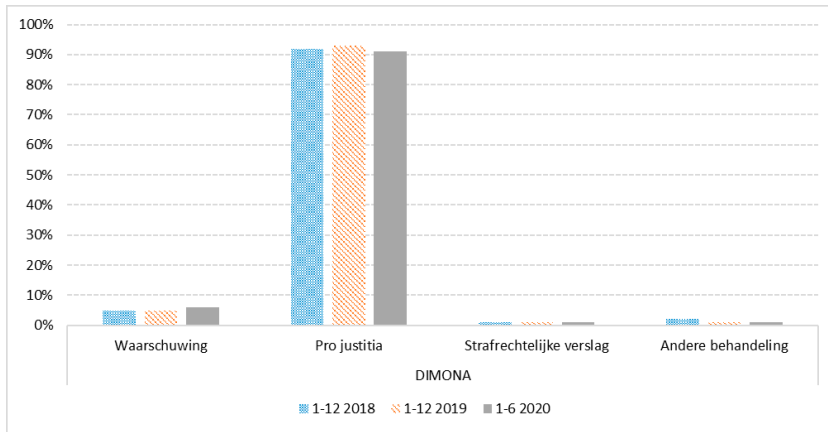
FIGUUR 4: PROCENTUELE VERDELING UITGEVOERDE CONTROLES NAAR SECTOR, 2018 – 1STE SEMESTER 2020



Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

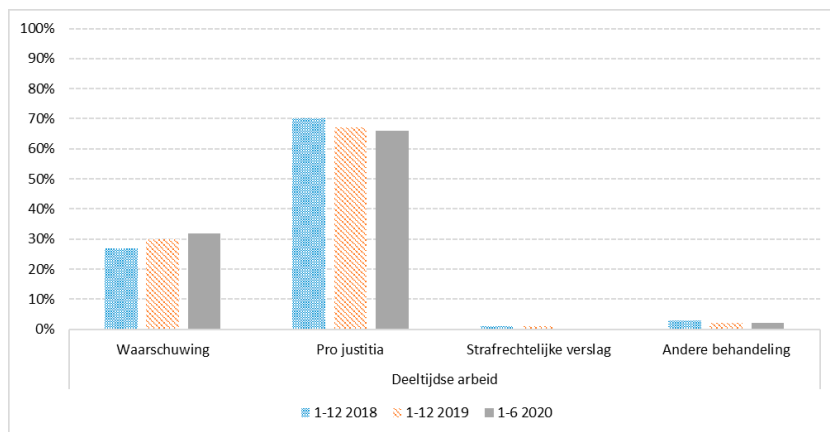
Ten slotte stellen we de vraag of COVID-19 een impact heeft (gehad) op het sanctioneringsbeleid binnen het sociaalrechtelijke veld. Wordt er, al dan niet bewust, minder streng opgetreden in tijden van economische crisis? Bijvoorbeeld door vaker inbreuken te regulariseren i.p.v. een Pro Justitia op te stellen?¹⁰³ Kijken we naar de beschikbare cijfers m.b.t. inbreuken vastgesteld tijdens de AC-controles in het eerste semester 2020 (op DIMONA-aangifte en op deeltijdse arbeid), dan lijkt zich niet onmiddellijk een significant verschil voor te doen t.o.v. 2018 en 2019 (Figuren 5 en 6).

FIGUUR 5: PROCENTUELE VERDELING GEVOLG INBREUKEN OP DIMONA, 2018 – 1STE SEMESTER 2020



Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

(103) In dat verband kan een analyse van o.a. volgende bronnen nuttig zijn: ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken; ministerieel besluit van 22 augustus 2020 houdende wijzigingen van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken; ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken; Omzendbrief nr. 06/2020 van het College van Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep; SIOD Handhaving Coronamaatregelen van 29 juni 2020; statistieken TWW; De Tijd, 28 oktober 2020, etc.

FIGUUR 6: PROCENTUELE VERDELING GEVOLG INBREUKEN OP DEELTIJDSE ARBEID, 2018 – 1STE SEMESTER 2020

Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

3.2.2. In het buitenland

Veel landen hebben de voorbije maanden, net zoals België, (financiële) maatregelen ingevoerd ter ondersteuning van (specifieke groepen van) de bevolking en ondernemingen die door de COVID-19-pandemie getroffen zijn.¹⁰⁴ Het tijdelijk stopzetten van controles of het sterk afbouwen ervan stelt men daarenboven ook in andere landen vast, veelal afhankelijk of de inspectiediensten in kwestie bevoegd waren voor de controle op gezondheid en veiligheid op het werk (Williams, 2020). Toch zijn er ook een aantal maatregelen door landen ingevoerd die (nog) niet in lijn liggen met het Belgische beleid.

Zo heeft de Duitse overheid de massale uitbraken van het coronavirus in de slachthuizen aangegrepen om strengere arbeidsomstandigheden in deze sector op te leggen.¹⁰⁵ Too little, too late? Immers, al langer wordt aangeklaagd, ook door landen zoals België, dat de Duitse vleesverwerkende sector vooral goedkope Oost-Europese arbeidskrachten, vaak via detachering, inzet tegen te lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden en huisvesting (Wagner en Hassel, 2016; Danaj et al., 2020).^{106 107} Nieuwe wetgeving bepaalt nu dat onderaanneming vanaf januari 2021 verboden wordt in deze sector en dat vanaf april 2021 ook tijdelijke arbeidscontracten niet meer toegelaten zijn. Dit zijn

(104) Voor een overzicht van maatregelen genomen door de belastingadministraties verwijzen we naar een recent OESO-rapport (CIAT/IOTA/OECD, 2020). Voor een algemeen overzicht van steunmaatregelen die overheden geïmplementeerd hebben, alsook de impact ervan, zie Eurofound, 2020a; 2020b.

(105) Cf. supra.

(106) Cf. supra. En ook in andere sectoren vallen beschuldigingen van oneerlijke concurrentie vaak samen te lezen met verwijzingen naar 'sociale dumping' en gevallen waarbij werknemers behandeld worden op een manier die neigt naar uitbuiting of ronduit neerkomt op mensenhandel.

(107) De Belgische vleesverwerkende sector was de eerste sector om in 2012 met de overheid een samenwerkingsprotocol af te spreken over de aanpak van sociale fraude. Dit protocol ambieert o.a. om mistoestanden door het gebruik van onderaanneming tegen te gaan via preventieve en repressieve acties.

verregaande maatregelen, waarbij men zich kan afvragen of dit de toets met Europese wetgeving wel zal doorstaan.

Daarnaast wordt er in een aantal recente publicaties (Narula, 2020; Williams en Kayaoglu, 2020) geopperd om ondernemingen en werknemers actief in de zwarte economie eveneens recht te geven op financiële steunmaatregelen van overheden tijdens deze crisis. De COVID-19-crisis herinnert er ons immers aan dat voor bepaalde groepen geen sprake is van een sociaal vangnet of dat dit onvoldoende ontwikkeld is (Narula, 2020). Vele zwartwerkers kunnen geen aanspraak maken op de vangnetten die de overheid tijdens deze COVID-19-crisis biedt. Eén optie is het voeren van een inclusief beleid en dit om o.a. te vermijden dat er een toename zou zijn van illegale activiteiten maar ook van het aantal besmettingen. Zonder financiële ondersteuning komen veel zwartwerkers immers zonder inkomen te zitten of zullen velen er alles aan (moeten) doen om een inkomen te verwerven, ook als dit ten koste gaat of dreigt te gaan van de eigen gezondheid of die van klanten, collega's of naasten. Binnen deze context werd zowel in Italië als in Portugal een regularisatiestelsel voor illegale migranten geïntroduceerd.¹⁰⁸ Deze regelingen voorzien in tijdelijke verblijfsrechten en vergunningen, arbeidscontracten, huisvestingszekerheid en toegang tot gezondheidszorg en sociale diensten tijdens de pandemie. Vooral voor werknemers zonder papieren kan de situatie immers zeer precair worden (zie ook Bretones en Santos, 2020).¹⁰⁹ Sommigen pleiten er daarom voor om naar voorbeeld van Italië en Portugal ook in België gelijkaardige maatregelen te nemen (Ciré, 2020). Kan de financiële ondersteuning van zwartwerkers op meerdere vlakken dan zinrijk zijn, toch is het, mede gelet op het – o.a. politieke – discours in België m.b.t. migratie en uitkeringen,¹¹⁰ weinig waarschijnlijk dat deze weg in België bewandeld zal worden.¹¹¹

Ten slotte willen we kort de aandacht vestigen op het gevoerde beleid van de recent opgerichte Europese Arbeidsautoriteit (ELA) in de strijd tegen transnationale sociale fraude tijdens de COVID-19-pandemie, alsook op de opportuniteiten (die er al dan niet zijn) op het vlak van gezondheid en veiligheid op het werk.¹¹² Ondanks het feit dat het Agentschap zijn start niet heeft gemist en al enkele mooie resultaten heeft weten te boeken¹¹³, hadden sommige stakeholders op een meer actieve rol van ELA gehoopt

(108) <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/italian-government-adopts-targeted-regularisation-for-migrant-workers>.

(109) Opnieuw is de grenslijn met uitbuiting vaak dun. Komt daarbij dat wie illegaal in een land verblijft vaak weinig geneigd is een beroep te doen op officiële instanties o.m. vanuit de vrees uitgewezen te worden. Los daarvan blijken slachtoffers van mensenhandel vaak om uiteenlopende redenen uitermate weinig geneigd te zijn zich als dusdanig te melden, zelfs indien de procedure o.a. voor illegaal verblijvende derdelanders extra bescherming biedt.

(110) Voor een recente evaluatie van de economische impact van immigratie in België zie NBB, 2020.

(111) Waarbij we over de opportuniteit hiervan geen uitspraken doen.

(112) ELA heeft als voornaamste taken: 1) het vereenvoudigen van de toegang voor particulieren en werkgevers tot informatie over hun rechten en plichten en tot relevante diensten; 2) de ondersteuning van de samenwerking tussen de EU-landen bij de grensoverschrijdende handhaving van de relevante EU-wetgeving, met inbegrip van het faciliteren van gezamenlijke controles; 3) het bemiddelen en vergemakkelijken van een oplossing in geval van grensoverschrijdende geschillen tussen nationale autoriteiten of verstoringen van de arbeidsmarkt. Voor een gedetailleerde bespreking en analyse van ELA verwijzen we naar Borelli et al., 2020.

(113) Zo bv. de organisatie van gemeenschappelijke transnationale controles (<https://www.siod.belgie.be/nl/concerted-inspection-21-september-2020>).

(EFFAT, 2020; Rasnača, 2020), zeker gezien de gerapporteerde mistoestanden met buitenlandse arbeidskrachten in onder meer de vleesverwerkende industrie.¹¹⁴ Toch zijn er o.i. een aantal verzachtende omstandigheden. De Autoriteit is immers op 31 juli 2019 opgericht waarbij de activiteiten pas begin dit jaar echt van start zijn gegaan, evenwel nog met een beperkte capaciteit aan mankracht. Bovendien is er o.i. onduidelijkheid omtrent de bevoegdheid/rol van ELA op het vlak van het handhaven van de regels m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk.¹¹⁵ Verwacht wordt dat ELA tegen 2024 volledig operationeel zal zijn. Gezien de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie, en daardoor ook het toegenomen risico op (transnationale)

(114) "There is a crying need to accelerate the empowerment of the European Labour Authority (ELA), in particular with respect to joint and concerted inspections and the fight against undeclared work. The ELA could have played a crucial role during this pandemic in monitoring the compliance of EU laws on labour mobility, social security coordination and provision of services. It is now long time past to make sure the ELA runs at full speed and capacity." (EFFAT, 2020, p. 19 (<https://effat.org/wp-content/uploads/2020/06/EFFAT-Report-Covid-19-outbreaks-in-slaughterhouses-and-meat-packing-plants-State-of-affairs-and-proposals-for-policy-action-at-EU-level-30.06.2020.pdf>)).

(115) Tot nu toe is het eerder onduidelijk in welke mate ELA inbreuken op regelgeving m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk, bv. in combinatie met vormen van zwartwerk, al dan niet als een prioriteit zal beschouwen. Een duidelijke stellingname ter zake vanwege ELA zou hier dan ook welkom zijn. O.i. liggen hier naast een belangrijke taak ook kansen te rapen voor deze jonge autoriteit. Evenwel lijkt ELA het vlak van GVV vooralsnog grotendeels links te laten liggen. Bovendien is niet iedereen het eens wat de vraag naar ELA's bevoegdheden op dit domein betreft. Vergelijk bv.: "OSH is not within the scope of European Labour Authority but it is well known that undeclared work usually is performed under very poor OSH standards" (Mattila-Wiro et al., 2020, p. 47) met: "ETUC supports a new EU OSH strategy that relates to the new European Labour Authority (ELA). ELA could play a part in securing a level playing field; combatting social dumping based on the lowering of health and safety protections for workers of different EU member states; and developing training programmes for labour inspectorates. ELA should also protect mobile, migrant and seasonal workers, as due to language and other barriers they are more likely to have an accident at work. Many of them, particularly irregular migrants, are not adequately covered by social systems and data reporting" (ETUC, 2019). Een oplossing is gelegen in een (intensieve) samenwerking tussen ELA en het European Agency for Safety and Health at work (EU-OSHA) – o.m. via en omwille van de link tussen zwartwerk en GVV. Zo zetelt EU-OSHA als 'observer' in de 'Management Board' van ELA. Daarnaast staat in artikel 14 van Verordening (EU) 2019/1149 van 20 juni 2019 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit ook dat "De Autoriteit bij al haar activiteiten streeft naar samenwerking, het voorkomen van dubbel werk en het bevorderen van synergieën en complementariteit met andere gedecentraliseerde agentschappen en gespecialiseerde organen van de Unie), zoals de Administratieve Commissie. Daartoe kan de Autoriteit samenwerkingsovereenkomsten sluiten met relevante agentschappen van de Unie, zoals het Cedefop, Eurofound, het EU-OSHA, de ETF, Europol en Eurojust." Wanneer we dit koppelen aan de tekst van Overweging 8 van voornoemde Verordening ("Wanneer de Autoriteit bij de uitvoering van haar activiteiten onregelmatigheden op gebieden van het Unierecht vermoedt, zoals schendingen van de arbeidsvoorwaarden of gezondheids- en veiligheidsvoorschriften, of arbeidsuitbuiting, moet zij hierover verslag kunnen uitbrengen aan, en rond die aangelegenheden kunnen samenwerken met, de nationale autoriteiten van de betrokken lidstaten en waar passend de Commissie en andere bevoegde organen van de Unie"), dan lijkt het ons duidelijk dat er voor ELA ook op het vlak van OSH in combinatie met zwartwerk, uitbuiting en andere vormen van sociale fraude belangrijke taken zijn weggelegd. Of de samenwerking zich op dat vlak tot EU-OSHA dient te beperken is weer een andere vraag. Dit Agentschap, dat zich op de eigen website profileert als een 'information agency' geeft op het vlak van zwartwerk, sociale dumping of regelrechte uitbuiting niet dadelijk blijk van veel animo of expertise. Misschien ligt hier ook een taak weggelegd voor het minder gekende Senior Labour Inspectors' Committee (SLIC) – dat o.m. op het vlak van grensoverschrijdende uitwisseling van informatie reeds *in tempero non suspecto* een trendsetter was – en goede contacten onderhoudt met nationale inspectiediensten. In alle geval lijkt ons het finetunen van de bevoegdheden van zowel nationale als supranationale administraties en (enforcement) agencies een mooie oefening, op grond waarvan indien nodig samenwerkingsverbanden (lieft op supra- zo niet toch multinationalaal niveau) en gezamenlijke beleidslijnen kunnen uitgewerkt worden.

sociale fraude, waaronder inbreuken op het vlak van gezondheid en veiligheid op het werk, lijkt het evenwel raadzaam om dat proces te versnellen.¹¹⁶ Anders lijkt ELA haar 'momentum', zowel op het vlak van informeren als op het vlak van controleren, gemist te hebben vooraleer het goed of wel operationeel is.

4. ANTICYCLISCHE HANDHAVING ALS ONDERDEEL VAN DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK TIJDENS EN NA COVID-19

Heel wat ondernemingen werden de voorbije maanden of zullen de komende maanden geconfronteerd worden met financiële problemen als gevolg van de uitbraak van COVID-19. Het verleden leert dat men in zulke omstandigheden ingrepen als 'creatief boekhouden' en zwartwerk vaak beschouwt als 'een tijdelijke overgangsmaatregel' of zelfs als 'een laatste reddingsboei'. Het doet o.a. de Europese Commissie (2020b) besluiten dat "op de langere termijn de vrees bestaat dat de pandemie een verschuiving zal veroorzaken van declared work richting undeclared work aangezien een toenemend aantal bedrijven in de nasleep van de pandemie zich in een overlevingsmodus bevinden".¹¹⁷

Om te vermijden dat zo een verschuiving zich voordoet kunnen allerlei maatregelen overwogen en in stelling gebracht worden. Echter: het standaard individu dat voorspelbaar en betrouwbaar reageert op beleidsbeslissingen, bestaat nu eenmaal niet. Menselijk gedrag wordt beïnvloed door een groot en uiteenlopend aantal factoren.¹¹⁸ O.a. om deze reden reageren verschillende individuen (als ze al reageren) op verschillende en zeer uiteenlopende manieren. Zo is ook zwartwerk een complex probleem dat volgens Williams (2017) met een holistische benadering moet worden aangepakt. Dit o.a. op basis van stimulansen ('de wortel') en ontmoedigingen ('de stok'). Het conceptueel kader dat hiervoor gebruikt kan worden is de zogenaamde 'fraudedriehoek' (zie Cressey (1953) en verder uitgewerkt in Wells (1997)). Het gaat om drie factoren die mee aan de basis liggen van de beslissing van een individu of een onderneming om fraude te plegen (druk, mogelijkheid en rationalisering of moraliteit). Het beleid dient op deze drie factoren in te spelen.

(116) Men zou zich daarbij kunnen laten inspireren door de wijze waarop België de aanwezigheidsregistratie in de bouwsector, een instrument dat er mede op gericht is o.m. zwartwerk en detachingsfraude beter in kaart te brengen en te bestrijden, wist te gronden op de regelgeving m.b.t. welzijn op het werk (cf. Parl. St. Kamer, 2013-2014 nr. 3053/001; alvast één procedure werd daardoor niet voor het HvJ gevoerd aangezien de motivering op grond van de welzijnswet – ons inziens correct – als te solide werd ingeschat).

(117) "Looking at the longer term, there is concern that the pandemic will spark a trend towards declared work shifting into the undeclared economy, as an increased number of businesses operate in survival mode during the aftermath."

(118) Veelal wordt geredeneerd vanuit het theoretische model van Allingham en Sandmo (1972). Hierbij wordt verondersteld dat een individu zeer rationeel denkt en de voordelen van ontdoeking afweegt tegen het risicovolle vooruitzicht van opsporing en bestraffing. Het centrale idee van deze theorie is dat een individu belastingen betaalt vanwege – en alleen vanwege – deze angst voor opsporing en bestraffing. In tussentijd is op basis van de beschikbare literatuur echter duidelijk dat naleving niet alleen kan worden verklaard door een kosten-batenafweging.

4.1. HET VERLAGEN VAN DE DRUK OM ZWARTWERK TE PLEGEN

Zoals reeds aangegeven hebben de bevoegde overheden in België – zowel op nationaal als regionaal vlak – de voorbije maanden maatregelen ingevoerd ter ondersteuning van (specifieke groepen van) de bevolking en ondernemingen die door de COVID-19-pandemie getroffen zijn. Aangezien de druk om te frauderen, minstens in theorie tijdens en ingevolge de pandemie voor sommige ondernemingen en individuen toegenomen zal zijn, hebben deze maatregelen naast een ondersteunend hopelijk op dat vlak ook een ontradend effect. De maatregelen die in België maar ook in andere landen genomen zijn, zijn natuurlijk zeer divers.¹¹⁹ Zij zullen daarom niet noodzakelijk allemaal een invloed hebben op de kans dat toevlucht wordt gezocht tot fiscale en sociale fraude, waaronder zwartwerk.

Daarom verwijzen we graag naar een recent OESO-rapport (CIAT/IOTA/OESO, 2020) dat de overheidsmaatregelen gelinkt aan ‘(para)fiscaliteit’ opdeelt naar volgende types aan maatregelen:

- extra tijd nemen voor de behandeling van fiscale zaken, inclusief het in overweging nemen van: verlenging van de termijnen voor indiening en belastingbetaling (o.a. door het kwijtschelden van boetes en rente; uitstel van belastingbetaling; gemakkelijker toegang tot schuldaflossingsplannen en verlenging van de looptijd van het plan; schorsing van de invordering van schulden);
- snellere terugbetaling aan de belastingbetaler;
- tijdelijke wijzigingen in het inspectiebeleid en manieren om snellere fiscale zekerheid te bieden,
- verbeterde dienstverlening aan de belastingbetaler en communicatiestrategieën.

Het rapport gaat ervan uit dat bevolking en bedrijven ingevolge deze maatregelen minder geneigd zullen zijn het verlies aan inkomsten te compenseren door activiteiten te verrichten in de zwarte economie. Echter, gelet op het feit dat financiële tegemoetkomingen vaak slechts een fractie van de verliezen opvangen of slechts tijdelijk van aard zijn, kan dit effect niet te zeer veralgemeend worden of als zaligmakend aanzien worden. De druk om zwartwerk te plegen wegens verlies aan inkomsten moet daarom ook afgezwakt of bewaakt worden via andere maatregelen. Zo kunnen verschillende maatregelen genomen worden om de lasten draaglijker te maken voor belastingplichtigen en bedrijven die moeite hebben om aan betalingsverplichtingen te voldoen of die anders met moeilijkheden te kampen zouden hebben (OESO, 2020).¹²⁰ Ook een sterkere focus op dienstverlening kan hierbij nuttig zijn.

We mogen bij dit alles bovendien niet vergeten dat ‘deloyale concurrentie door zwartwerk’ reeds voor een stuk geregulariseerd is door de invoering en erkenning van allerlei atypische tewerkstellingsstatuten (o.a. via ‘platformwerk’ (Gillis, 2018; Hauben

(119) Bijvoorbeeld de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO, 2020a; 2020b) riep op tot een reactie op de COVID-19-pandemie op basis van drie pijlers: 1) bescherming van werknemers op de werkplek; 2) stimulering van de economie en de werkgelegenheid en 3) ondersteuning van banen en inkomens. De aanbevolen maatregelen omvatten de uitbreiding van de sociale bescherming, de ondersteuning van het behoud van de werkgelegenheid (d.w.z. arbeidsduurvermindering, betaald verlof, andere subsidies) en financiële en belastingvrijstelling/uitstel, ook voor kleine en middelgrote ondernemingen.

(120) Zie ook De Tijd, 11 november 2020.

et al., 2020)).¹²¹ Deze statuten werden deels als alternatief voor zwartwerk door de toenmalige regering naar voor geschoven (Gillis, 2018, p. 105).¹²² Het toenemende gebruik van al deze statuten, o.a. in zwartwerkgevoelige sectoren zoals bouw en horeca, leidt dan misschien wel tot een (beperkte) daling van het zwartwerk maar evenzeer tot minder inkomsten voor de Staat en misschien zelfs ook tot een verdringing van ‘gewone’ jobs. Deze alternatieve statuten zijn immers goedkoper dan de standaardvormen van tewerkstelling en ze komen zelfs in de buurt van de prijs die men voor zwartwerk zal betalen.¹²³ Hierbij denken we dan in de eerste plaats aan het gebruik van detachering van zelfstandigen en daarnaast aan de ‘flexi-jobbers’¹²⁴, ‘bijklassers’¹²⁵, studenten of personen die actief zijn via deelplatformen. Het aandeel flexibele statuten zal de komende maanden mogelijks nog verder toenemen ten koste van vaste jobs. Dit is immers een eerste weg om, op een wettelijke manier, te besparen. Het gebruik van zwartwerk is dus niet noodzakelijk een eerste optie.

4.2. DE MORALITEIT OMTRENT HET BELANG VAN BELASTINGEN EN EEN GOEDE SOCIALE ZEKERHEID VERHOGEN

Moraliteit wordt gezien als een belangrijke factor bij het nemen van de beslissing te frauderen (Heinemann, 2011; OESO, 2019). In dat opzicht zou het bewustzijn omtrent het belang van het betalen van belastingen en sociale bijdragen een ‘boost’ moeten gekregen hebben tijdens de eerste maanden van de coronacrisis. De redenering zou nu immers moeten zijn: de overheid heeft u door deze periode geholpen, nu vragen wij u om uw belastingen op een correcte manier te betalen zodat we dat ook in de toekomst kunnen blijven doen. In alle geval zijn het belang van een goede en performante gezondheidszorg en de limieten van een besparingsbeleid – denk maar aan de besparing op beschermingsmateriaal – meer dan voor iedereen aanschouwelijk

(121) Dit leidt veelal tot precaire situaties, o.a. op het vlak van loon- en arbeidsomstandigheden (zie ook Hauben et al., 2020).

(122) Programmawet van 2 juni 2016 – Doc. 54 1875/001. Het arrest nr. 53/2020 van 23 april 2020 van het Grondwettelijk Hof vernietigde de ‘wet op het onbelast bijverdienen’ (maar laat de gevolgen van de wet voor de verleende diensten tot 31 december 2020 onverlet).

(123) Cf. het historische voorbeeld van de seizoensarbeid. Echter, vaak is dit niet veel meer dan *a very slippery slope* die niets meer of minder dan een initiatie of verderzetting is van *the race to the bottom*.

(124) Via het systeem van flexi-jobs kunnen gepensioneerd en werknemers die minstens 4/5 werken voor één of meerdere andere werkgevers dan de flexi-jobwerkgever tegen gunstige voorwaarden bijverdienen, terwijl werkgevers op een flexibele en voordelige manier extra personeel kunnen inzetten op piekmomenten. Wie bijkluist in een flexi-job, betaalt immers op de extra inkomsten geen belastingen of sociale bijdragen. De werkgever betaalt een verlaagd tarief van 25% werkgeversbijdragen boven op het loon van een flexi-jobber. De flexi-jobregeling bestaat sinds 2015 in de horecasector en sinds januari 2018 ook in de detailhandel (zie o.m. https://financien.belgium.be/nl/ondernemingen/personeel_en_loon/flexi-jobs-en-overuren).

(125) Sinds midden 2018 moeten klussen tegen betaling online aangegeven worden (www.bijklussen.be). Bijklussen kan als men tot één van de volgende groepen behoort: werknemer die minstens 4/5 werkt, zelfstandige in hoofdberoep, gepensioneerde. Zolang de inkomsten uit bijklussen minder dan 6.000 EUR per kalenderjaar bedragen, hoeven er geen sociale bijdragen of belastingen op betaald te worden. Alle bedragen worden jaarlijks geïndexeerd (6.340 EUR voor 2020 of 528,33 EUR per maand). Het Grondwettelijk Hof heeft echter recentelijk de regels op het bijklussen vernietigd (cf. supra). Daardoor is het vanaf 1 januari 2021 niet meer mogelijk om volgens de huidige regels activiteiten te verrichten voor verenigingen of diensten van burger aan burger.

gemaakt.¹²⁶ Bedrijven en personen worden immers niet enkel door individuele overwegingen gemotiveerd om hun belastingen correct te betalen maar ook door sociale overwegingen (Alm, 2019). Uit de literatuur blijkt bovendien dat het effect van een economische krimp op een lagere naleving en een grotere zwarte economie minder groot zal zijn in economieën met een hoger niveau van vertrouwen in de overheid (Kuokštis, 2017).

Toch kunnen sociale normen ook een negatieve impact hebben op de naleving. Zo betoogt Brondolo (2009) dat tijdens een economische crisis ‘economische’ factoren die een invloed hebben op belastingontduiking versterkt kunnen worden door sociale normen: in een recessie kunnen de belastingbetalers bv. de perceptie krijgen dat de inspectiedienst minder streng de belastingwetgeving handhaaft of dat andere mensen de belastingen meer ontduiken, waardoor het minder riskant of meer maatschappelijk aanvaardbaar wordt om zelf belastingen te ontduiken. Dergelijke percepties dreigen op zich een negatieve invloed te hebben op de bereidheid fiscaal- en sociaalrechtelijke regels na te leven. Daarom het belang van het laatste punt: het voeren van een anticyclische handhaving.

4.3. HET VOEREN VAN ANTICYCLISCHE HANDHAVING

Een derde en laatste factor die door de fraudedriehoek beschreven wordt, is de ‘mogelijkheid’ om fraude te plegen.¹²⁷ Zo zou in beleidskringen de redenering kunnen zijn dat in de komende economische herstelperiode de strijd tegen fiscale en sociale fraude geen prioriteit kan of mag zijn. Bedrijven bevinden zich immers in een zeer competitieve omgeving en hebben daarenboven moeilijkheden om te overleven. Hieronder argumenteren we waarom dit geen goede optie is.¹²⁸

(126) Een Brits militair wist de perverse gevolgen van een doorgedreven besparingsbeleid met een typische flegmatick in een uiteenzetting over de oorlog om de Falklands aldus te omschrijven: "Today we couldn't do the Falklands again. We don't have the tankers, the amphibious ships or the support infrastructure. Because in the words of our politicians: "We need to cut more of the tail." Well, if you cut too much of the tail, eventually your teeth fall out because the gums get eroded. It's as simple as that" (Rear Adm. Chris Parry, 2016). De vraag wat de besparing op het niet vervangen van beschermingsmateriaal uiteindelijk gekost heeft zowel in centen, procenten en mensenlevens, laten we hier in het midden. Maar dat het resultaat op alle vlakken hoger ligt dan in het geval van de oorlog om de Falklands is enkel voor de *deaf, dumb and blind* (Tommy, The Who) niet overduidelijk.

(127) Bovendien hebben de maatregelen die de overheid tijdens COVID-19-crisis genomen heeft een positief effect gehad op het aantal elektronische betalingen en dus wellicht ook op de omvang van fiscale en sociale fraude. Dit omdat inkomsten van ondernemingen zichtbaar worden en dat minder cash in omloop is om zwartwerk te financieren (zie ook De Standaard, 19 oktober 2020).

(128) Deze conclusie ligt in lijn met wat door de CFI (2020b: 3) in een recent document wordt gesteld: "Het is voor economische actoren verleidelijk om weinig kritisch te zijn voor ondernemingen en ondernemers die ondanks de economische malaise in bepaalde sectoren opstarten of er in slagen het hoofd boven water te houden. Deze terechte economische bezorgdheden zouden moeten samengaan met een verhoogde waakzaamheid voor criminele inmenging, aangezien het risico op witwassen omwille van de huidige crisis zelden zo hoog was."

Wordt handhaving (al dan niet door toedoen van beleidsmakers) beïnvloed door de economische cycli?¹²⁹ Dergelijke vraag is uiterst relevant nu één van de gevolgen van de COVID-19-pandemie, en dan vooral van de lockdown tijdens de eerste maanden, is dat de economie een enorme krimp kent die wellicht gevolgd zal worden door een lange economische herstelperiode. Bij een economische krimp kan men het handhavingsbeleid immers op verschillende manieren invullen:

- het versterken van de handhaving: dit betekent dat de handhaving anticyclisch is en wordt opgevoerd op het moment dat de economische bedrijvigheid afneemt en dit bv. teneinde de publieke minderinkomsten tot een minimum te beperken, misbruik van steunmaatregelen tegen te gaan en/of potentiële transities van de formele naar de zwarte economie tegen te gaan of in te dijkten;
- het afzwakken van de handhaving: het handhavingsbeleid kan bv. prioriteit geven aan het individuele belang van de belastingbetaler boven de publieke inkomsten, of de rechtsonderhorige werknemers en ondernemingen, enige ‘marge’ verlenen om de financiële schok trachten te verzachten. De handhaving is in dat geval procyclisch van aard; of
- het handhavingsbeleid wordt niet beïnvloed door de staat van de economie.

Om meerdere redenen lijkt ons het temperen van de handhaving geen goede beleidsoptie te zijn. Een procyclisch beleid laat immers het niveau van de handhaving verminderen in een periode waarin individuen en ondernemingen net (meer) onder druk staan om fraude waaronder zwartwerk te plegen (cf. supra).¹³⁰ Hoewel een daling van de naleving van de regels eveneens – op korte termijn – anticyclische effecten op de economie kan hebben, kan het tolereren van niet-naleving bezwaarlijk als een passend antwoord gezien worden, zeker gelet op de nefaste gevolgen op lange termijn en dit op meerdere vlakken.¹³¹ Zo werkt het niet-handhaven van socio-economische misdrijven marktversturend daar het oneerlijke concurrentie in de hand werkt. Een laks of falend (bv. wegens te willekeurig) handhavingsbeleid tast bovendien verder het draagvlak voor de regelgeving en de naleving ervan aan, alsook de motivatie van de bevoegde ambtenaars, wat op langere termijn de poort openzet voor allerlei lichte en zware vormen van corruptie, etc.

Indien de overheid de negatieve macro-economische effecten van de COVID-19-crisis wenst tegen te gaan, is het handhavingsbeleid daarom bij voorkeur anticyclisch.

(129) Brondolo (2009) stelt dat handhaving een aantal ‘aantrekkelijke’ kenmerken heeft met het oog op het stabiliseren van de economie. In het bijzonder omdat dit relatief snel kan gebeuren, omdat er geen bijkomende wetgevende maatregelen nodig zijn, en omdat handhaving gericht kan zijn op diegenen die er ‘meer behoefte’ aan hebben. Met andere woorden, volgens hem kunnen administraties en hun inspectiediensten eveneens een instrument zijn binnen een beleid gericht op het opvangen van economische schokken. Al is natuurlijk de vraag welke richting dit beleid moet uitgaan.

(130) Bijvoorbeeld voor ondernemingen omdat zij de risico’s van fraude (pakkans en sancties) veel kleiner inschatten dan de potentiële voordelen van bv. het vermijden van een faillissement. Bovendien betekenen de omstandigheden en in het geval van de COVID-19-pandemie de extra maatregelen bijkomende kosten en lasten zodat het niet naleven ervan een concurrentieel voordeel kan opleveren t.o.v. de ondernemingen die deze wel respecteren.

(131) Zoals eerder aangehaald situeren de nefaste gevolgen zich op het vlak van de rechten van de betrokken werknemers en (schijn)zelfstandigen, deloyale concurrentie waardoor ondernemingen in moeilijkheden die de regels respecteren het nog moeilijker krijgen, de volksgezondheid en de economie in het algemeen (de economische gevolgen van de lockdown bv. spreken hier boekdelen).

Eenzijds kan de verlaging aan publieke inkomsten dan deels gecompenseerd worden via meer controles en een strengere handhaving en inning.¹³² Anderzijds dient bovendien de ‘verleiding’ om misbruik te maken van de bijkomende financiële ondersteuningsmaatregelen ingeperkt te worden. Dit alles veronderstelt, net in een periode van budgettaire krapte en besparingen, dat de bevoegde inspectiediensten versterkt worden.¹³³ Bovendien is er voldoende evidentie die aantoonst dat meer inspecties de naleving van regelgeving verhoogt.¹³⁴

5. CONCLUSIES EN BELEIDSAANBEVELINGEN

In deze bijdrage rapporteren we enkele tentatieve bevindingen omtrent de impact van de COVID-19-pandemie op de evolutie van en de strijd tegen zwartwerk in België. Zo opperen we dat de kans reëel is dat zich in bepaalde sectoren of voor bepaalde beroepen een (sterke) toename van de incidentie van sociale en fiscale fraude, waaronder zwartwerk, heeft voorgedaan, of wellicht nog zal voordoen tijdens de economische herstelperiode. Daarnaast lijkt soms ook de vorm van zwartwerk, en breder de vorm van sociale en fiscale fraude, minstens op een aantal vlakken wezenlijk gewijzigd te zijn.¹³⁵ Deze vaststelling laat ons toe om de definitie van zwartwerk scherper te stellen, o.a. door te stellen dat men een onderscheid dient te maken tussen zwartwerk *sensu stricto* en zwartwerk *sensu lato*. Arbeidsveiligheid en gezondheid, en het niet respecteren ervan, dienen volgens ons een wezenlijk onderdeel uit te maken van het concept zwartwerk *sensu lato*.¹³⁶ Of de definitie van zwartwerk met schendingen van de regels m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk dient te worden uitgebreid, is dan ook voer voor een debat, dat we met deze bijdrage mede wensen aan te zwengelen. In dat opzicht zijn een aantal vaststellingen o.i. van belang. Zowel het ontduiken van bijdragen en belastingen (zwartwerk *sensu stricto*) als het niet respecteren van regels m.b.t. welzijn op het werk, werken concurrentievervalsend en dus marktversturend.¹³⁷ Daarnaast zijn schendingen van de regelgeving m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk in vele gevallen een sterke indicator voor schendingen van andere toepasselijke

(132) Dit veronderstelt dat boetes wel degelijk geïnd worden en dat onterecht uitgekeerde uitkeringen effectief gerecupereerd worden. M.a.w. de invordering moet effectief uitgevoerd (kunnen) worden en daar wringt vaak het schoentje, zeker in een transnationale context.

(133) Zie in dat opzicht de beleidsverklaring van de minister van Sociale Zaken (Vandenbroucke, 2020) en van de minister van Economie en Werk (Dermagne, 2020).

(134) In voetnoot 29 in de bijdrage van Alm (2019) wordt een overzicht van de literatuur gegeven.

(135) Omdat deze bevindingen als tentatief beschouwd moeten worden, zou het nuttig zijn om bij de Belgische bevolking en/of werkgevers een bevraging te organiseren over de impact van de COVID-19-pandemie op de omvang en het profiel van zwartwerk. Ook de organisatie van at random controles en van een bevraging bij de inspectiediensten zou een significante meerwaarde bieden. Ten slotte is ook meer gegevensverzameling en onderzoek wenselijk omtrent de relatie tussen zwartwerk (en breder ‘sociale fraude’) en GVW.

(136) Over het al dan niet bestaan van verschillen tussen de concepten zwartwerk *sensu lato* en sociale fraude kan dan uiteraard nog gedebatteerd worden.

(137) Cf. supra betreffende de kosten van het naleven van de regels m.b.t. GVW (hogere productiekosten o.a. wegens aanschaf materiaal, lagere productiviteit, etc.).

(sociale) regelgeving.¹³⁸ Deze schendingen zijn dan ook een absolute *red flag* voor het plegen van zwartwerk.¹³⁹ Zo stellen we vast dat ingevolge de COVID-19-pandemie gezondheid en veiligheid op het werk in bepaalde sectoren en beroepen (nog meer dan anders) onder druk kwamen te staan door het niet naleven van (bijkomende) gezondheids- en veiligheidsregelgeving. De afgelopen maanden hebben bovendien duidelijk gemaakt dat een deel van de werknemers en (schijn)zelfstandigen, en dan denken we in de eerste plaats aan ‘mensen zonder papieren’ in preciaire omstandigheden leven en werken, omstandigheden die soms grenzen aan of dreigen te verzinken in vormen van uitbuiting. Dit toont eens te meer aan dat de controle op en de strijd tegen zulke omstandigheden en deze fenomenen, gelet op de verstrekkende gevolgen voor de volksgezondheid en de economie in het algemeen, zeker nu niet mag opgegeven noch verminderd worden.¹⁴⁰

Dergelijke ruime benadering van het fenomeen zwartwerk impliceert niet alleen dat er aan awareness raising moet gedaan worden maar bovendien dat de kennis i.v.m. gezondheid en veiligheid op het werk alsook m.b.t. de detectie van schendingen opgevoerd moet worden. Deze kennis is al te vaak niet of in niet-toereikende mate aanwezig.¹⁴¹ Een lacune die enigszins begrijpelijk is gelet op de complexiteit van de materie. Anderzijds is dit een enorm gemiste kans aangezien dit manco werkelijk op alle niveaus – en vrij eenvoudig – te remediëren valt: bij administraties, inspectie- en politiediensten, magistratuur, academici, beleidsmakers, enz. Daarom onze aanbeveling om de relatie tussen diensten GVW en andere inspectiediensten te (her)bekijken, zowel op nationaal (bv. via SIOD) als op EU-vlak (bv. via ELA). De beslissing om niet enkel sociaal inspecteurs van TWW bevoegd te maken voor het toezicht op de naleving van de COVID-19-preventiemaatregelen in ondernemingen alsook de organisatie van specifieke ‘flitscontroles COVID-19’ zijn op dat vlak positieve initiatieven die het best uitgebreid en verankerd worden.

(138) Natuurlijk is dat niet steeds het geval. Elke inleiding tot de formele logica kent het voorbeeld van de verjaardagstaart: als ik zeg dat ik taart meebreng wanneer ik verjaar, betekent dat niet dat ik verjaar, elke keer ik taart meebreng. Of nog: ook als het niet geregend heeft, kunnen straten nat zijn, maar zelden zijn straten niet nat bij regenval.

(139) Bewijze daarvan o.m. de recente reactie van de Duitse federale regering op de mistoestanden in de vleessector die al jaren door zowel organisaties als lidstaten (!) werden aangeklaagd. Of het ‘too little’ is, zal moeten blijken, ‘too late’ was het alleszins (cf. supra).

(140) Sinds de hervorming van de inspectiediensten is dit een aandachtspunt. Waar de Sociale Inspectie (SI) van de FOD Sociale Zekerheid geroemd werd om zijn aanpak van mensenhandel en vergelijkbare fenomenen, heerste bij velen scepsis over de prestatie van de inspectiediensten na de opheffing van de SI en de versplintering en overname van haar bevoegdheden door andere administraties en inspectiediensten. In 2016 uitten het Federaal Migratiecentrum Myria en de gespecialiseerde slachtoffercentra Payoke, PAG-ASA en Sürya alsook de RSZ hun bezorgdheid over gevolgen van de hervorming van de inspectiediensten op de strijd tegen mensenhandel. In 2019 riep Myria de regering op “om voldoende menselijke en financiële middelen vrij te maken en toe te kennen aan de politie- en inspectiediensten om van de strijd tegen mensenhandel een echte prioriteit te maken.” Sarah De Hovre, directeur van PAG-ASA, sprak toen van een “gruwelijk gebrek aan middelen” voor de strijd tegen mensenhandel (Knack, 22 november 2019; Apache, 22 november 2019). In een recent bericht herhaalt Myria enkele bezorgdheden ter zake in een oproep aan de net gevormde federale regering (Myria, 2 oktober 2020).

(141) Merk op dat ook op dit vlak datamining en -matching op meerdere vlakken handige tools kunnen zijn, doch ook hier niet alleenzalmakend.

Ten slotte lijkt zich tijdens de COVID-19-pandemie een verschuiving van de opdracht van de sociale-inspectiediensten voorgedaan te hebben. De nadruk lag immers – tijdelijk(?) – op hun preventieve en adviserende rol.¹⁴² De coronacrisis kan en mag evenwel geen argument zijn om meer fraude te tolereren of er lakser tegen op te treden.¹⁴³ De evolutie van de zwarte economie blijkt immers anticyclisch van aard te zijn en zal dus toenemen in tijden van recessie. Daarom is het van belang dat handhaving dat ook is. De kans is echter reëel dat beleidsmakers op verschillende niveaus, om uiteenlopende redenen, juist de omgekeerde reactie hebben. *Le bon sens* leert echter dat het geen goed idee is om in moeilijke tijden halfslachtige maatregelen te nemen: zachte heelmeeesters, zo hebben we al wel vaker kunnen leren, maken immers nog steeds stinkende wonden! Er is ook geen overtuigend bewijs dat zwartwerk, en het tolereren ervan, een passende of wenselijke strategie is om het hoofd te bieden aan individuele tegenslagen of macro-economische crisissen.¹⁴⁴ Bovendien mag men de marktversturende effecten van het niet-naleven van sociaaleconomische regels – denken we maar aan de niet-naleving van de preventieve maatregelen die de verspreiding van COVID-19-op de werkvloer moeten tegengaan – op een moment dat de markt al meer dan voldoende verstoord is, absoluut niet uit het oog verliezen. In dat opzicht omvat het (handhavings)beleid best een combinatie van maatregelen. Zo stelt Brondolo (2009) voor om in tijden van economische crisis een handhavingsstrategie te ontwikkelen die rond twee doelstellingen is gestructureerd: de groei van de niet-naleving in de hand houden alsook individuen en bedrijven helpen om de crisis het hoofd te bieden. Om deze doelstellingen te bereiken, definieert hij vier vormen van maatregelen: 1) uitbreiding van de bijstand aan individuen en bedrijven, 2) heroriëntatie van de handhaving op de grootste inkomstenrisico's, 3) administratieve vereenvoudiging en 4) het verbeteren van de communicatie met de 'cliënt'. Een strategisch plan, uitgewerkt door bevoegde administraties en hun inspectiediensten, om een mogelijke toename van de niet-naleving van sociale en fiscale wetgeving tijdens en na de COVID-19-crisis in te dammen alsook om individuen en bedrijven te helpen om de crisis het hoofd te bieden lijkt daarom een nuttig beleidsinstrument te zijn. Voorts wordt duidelijk dat de strijd tegen fiscale en sociale fraude, waaronder zwartwerk, niet louter mag gezien worden in termen van inkomsten op korte termijn. Een gevoel dat we sterk krijgen bij de

(142) Cf. supra en ook: “De diensten hebben inderdaad vooral ingezet op waarschuwingen en het laten regulariseren van de situatie”, zegt Danny Meirsschaut, voorzitter van de Raad van arbeidsauditeurs in ons land. “Er zijn maar weinig zaken doorgespeeld aan het openbaar ministerie. Toen er in augustus een corona-uitbraak was bij het vleesverwerkend bedrijf Westvlees in Staden, stelden we vast dat bij dat bedrijf al controles hadden plaatsgevonden en alleen opmerkingen waren geformuleerd.” (De Tijd, 28 oktober 2020).

(143) “The workplace requires attention to health and safety considerations which are inextricably linked to the economy. If insufficient steps are taken to limit the virus’ spread as individuals return to their workplaces, businesses may again be profoundly impacted and the economic implications extended, with even more far-reaching consequences than anticipated in relation to the lockdown in and around March to May 2020” (Mangan et al., 2020:248).

(144) In tegendeel is het zich verder ingraven in een poging om uit de put te geraken veelal werkelijk het einde en leidt het plegen van socio-economische misdrijven in het algemeen en fraude in het bijzonder als overlevingsstrategie in het overgrote deel der gevallen voor alle betrokkenen tot een nog nefastere uitkomst.

lezing van het federale regeerakkoord alsook van de begroting.¹⁴⁵ De regelgeving m.b.t. veiligheid en gezondheid op de werkvloer en de handhaving ervan zijn in dat opzicht fundamenteel anders dan de strijd tegen het ontduiken van sociale bijdragen pur sang: waar in het laatste geval dadelijk inkomsten gegenereerd worden en minderinkomsten vermeden, gaat het in het eerste geval om het vermijden, op middellange en langere termijn, van meeruitgaven.¹⁴⁶ Laat zowel de burn-out epidemie van de laatste jaren als de COVID-19-pandemie daarvan een voorbeeld zijn.¹⁴⁷ Wie het welzijn op het werk verwaarloost, al dan niet omwille van vals gepercipieerde noodzaak of lust naar gewin op korte termijn, zet het welzijn van de brede samenleving en economie op middellange en lange termijn op het spel en daarmee het voortbestaan van de welvaartstaat.¹⁴⁸

(145) Zie ook De Tijd, 2 oktober 2020. Al mag het duidelijk zijn dat de bestrijding van fiscale en sociale fraude in tijden van economische krimp nog meer dan anders een belangrijke bron van inkomsten is voor de overheid. Zo schreef de Nationale Bank in haar economisch verslag van 2009: “De ontvangsten zouden kunnen worden opgevoerd door een efficiëntere inning van de belastingen en de sociale bijdragen, alsook door een verruiming van de belastinggrondslag, terwijl de strijd tegen de fiscale en sociale fraude intensief moet worden voortgezet.” Anno 2020 zouden we net hetzelfde durven concluderen.

(146) “The economic advantages of occupational safety and health have never been more apparent. New estimates from an international project show that work-related accidents and illnesses cost the EU at least € 476 billion every year” (Elsler et al., 2017). Maar ook de menselijke kost is immens: “Although many countries realise the importance of occupational safety and health, many workers still face unhealthy and unsafe working conditions. In 2013, there were approximately 3.1 million non-fatal accidents with at least four days of absence and 3,674 fatal accidents in the 28 Member States of the European Union. In the same year, the percentage of the EU-28 population suffering from one or more work-related health problems, caused or made worse by work, was on average 7.4%” (van den Heuvel et al., 2017).

(147) Misschien nog goed om op te merken is dat de Wet Welzijn op het Werk voorziet in hoofdelijke aansprakelijkheid. Volgens sommigen zelfs een vorm van ketenaansprakelijkheid. Ook al bestaat er discussie over de reikwijdte van de Welzijnswet en de toepasselijke strafbepalingen (Cf. m.b.t. art. 29 Welzijnswet voor een restrictieve interpretatie van het Wetsvoorstel tot invoering van een algemene hoofdelijke aansprakelijkheidsregeling in de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk voor de tijdelijke en mobiele bouwplaatsen, of hoe men d.m.v. een – i.c. vervallen wegens nooit goedgekeurd – wetsvoorstel een juridische discussie kan trachten te beslechten dan wel torpederen; Parl.St., *Kamer*, 2014/2015, nr. 1223, p. 4) toch doet men er als opdrachtgever (en ook als opdrachtgever van opdrachtgevers, want de verantwoordelijkheid voor de naleving der regelgeving en de gebeurlijke aansprakelijkheid zijn verregaand, cf. dienaangaande o.m. artikel 9 e.v. en artikel 29 Welzijnswet al dan niet in combinatie met afdelingen 2 tot en met 3/1 Sociaal Strafwetboek) goed aan te waken over de naleving van de toepasselijke regelgeving. En niet alleen vanuit juridisch maar ook vanuit moreel-ethisch oogpunt. In zijn tekst over tijdelijke en mobiele werkplaatsen, citeert Demarche een passage uit de Memorie van Toelichting bij de Welzijnswet (Parl. St., *Kamer*, 1995-1996, nr 71/1, p. 21): “L'énumération qui précède montre que l'entrepreneur est pénalement responsable dans les mêmes hypothèses que le maître d'œuvre chargé de l'exécution un peu comme si, à l'égard de tous les entrepreneurs, sous-traitants et indépendants qui interviennent directement ou indirectement de son chef sur le chantier, il assumait le rôle de maître d'œuvre. Visiblement, la philosophie du système mis en place est que chacun est responsable du respect des règles de sécurité par tous les intervenants situés en dessous de lui dans la chaîne de la sous-traitance. La volonté du législateur est claire : « il doit également les faire respecter par les sous-traitants de son sous-traitant et de chaque sous-traitant plus éloigné, [...] il doit en outre les faire respecter par les différents travailleurs [...] il doit également les faire respecter par chaque personne qui met du personnel à sa disposition ». *Ici encore, on le voit, la sécurité est l'affaire de tous, celui qui a sous-traité tout ou partie des travaux qui lui étaient confiés ne peut s'en désintéresser* ” (Demarche, 2018, p. 157, onze cursivering).

(148) En daarmee ook van de, zoals we in deze bijdrage hopelijk genoegzaam hebben aangetoond, maatregelen die ondernemingen helpen in tijden van diepe economische crisis.

REFERENTIES

Adriaenssens, S., Hendrickx, J., Heylen, W. en Machiels, T., *A direct measure of output in prostitution in Belgium*, Leuven, KU Leuven, 2015.

Allingham, M. en Sandmo, A., Income tax evasion: A theoretical analysis, *Journal of Public Economics*, vol. 1, nrs. 3-4, pp. 323-338, 1972.

Alm, J., What motivates tax compliance?, *Journal of Economic Surveys*, vol. 33, nr. 2, pp. 353-388, 2019.

Andrews, D., Caldera Sánchez, A. en Johansson, Å., Towards a Better Understanding of the Informal Economy, *OECD Economics Department Working Papers*, nr. 873, Parijs, OESO, 2011.

Apache, 22 november 2019, *Meer middelen nodig voor strijd tegen mensenhandel*, https://www.apache.be/2019/11/22/meer-middelen-nodig-voor-strijd-tegen-mensenhandel/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+apache%2Ffeed+%28Apache%29.

Baert, S., De Vos, A., Marx, I., Struyven, L. en Vansteenkiste, S., *Expertenadvies relancebeleid Vlaamse Arbeidsmarkt*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2020.

Boels, D., *Regulating the Belgian informal economy?: a case study in three markets*, Phd thesis, Gent, UGent, 2014.

Borelli, S., Morsa, M. en Allamprese, A., *L'autorité européenne du travail*, Brussel, Bruylant, 2020.

Bracci, A., Nadini, M., Aliapoulos, M., McCoy, D., Gray, I., Teytelboym, A., Gallo, A. en Baronchelli, A., *The COVID-19-online shadow economy*, arXiv preprint, 2020.

Bretones, F.D. en Santos, A. (eds.), *Health, Safety and Well-being of Migrant Workers: New Hazards, New Workers, Aligning Perspectives on Health, Safety and Well-Being*, Springer Nature Switzerland.

Brondolo, J., Collecting taxes during an economic crisis: Challenges and policy options, *IMF Staff Position Note*, SPN/09/17, Washington, IMF, 2009.

Bundesministerium für Arbeit und Sociales, Eckpunkte, *Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft*, 2020.

Campanella, P. en Dazzi, D. (eds.), *Meat-up Ffire: Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain*, Milan, FrancoAngeli, 2020.

CEPAL, *Compiling national accounts, balance-of-payments and foreign trade statistics in the framework of the coronavirus disease (COVID-19) health emergency*, Mexico, the Economic Commission for Latin America, 2020.

CFI, *Update gevolgen van de Covid 19 crisis op het witwassen van geld*, Brussel, CFI, 2020a.

CFI, *Update 2 gevolgen van de Covid 19 crisis op het witwassen van geld*, Brussel, CFI, 2020b.

CIAT/IOTA/OECD, *Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers*, Parijs, OESO, 2020a.

Ciré, *Coronavirus: permettre à tous de se confiner est la seule manière d'en sortir*, Brussel, Ciré, 2020.

Colombo, E., Onnis, L., Tirelli, P., Shadow economies at times of banking crises: Empirics and theory, *Journal of Banking and Finance*, vol. 62, nr. 1, pp. 34-51, 2016.

Danaj, S., Hollan, K. en Scoppetta, A., Labour Mobility and OSH Vulnerability of Posted Workers: The Cases of Austria and the Slovak Republic, in Bretones, F.D. en Santos, A. (eds.), *Health, Safety and Well-being of Migrant Workers: New Hazards, New Workers, Aligning Perspectives on Health, Safety and Well-Being*, Springer Nature Switzerland, pp. 115-136, 2020.

DeFilippis, E., Impink, S. M., Singell, M., Polzer, J. T., en Sadun, R., Collaborating During Coronavirus: The Impact of COVID-19-on the Nature of Work, *Paper No. w27612*, National Bureau of Economic Research, 2020.

Demarche, J.-M., Le chantier de construction en droit penal de la sécurité au travail, in P. Gosseries en M. Morsa, (eds.), *Droit pénal social. Questions spéciales et d'actualité*, Brussel, Larcier, 2018.

De Morgen, 12 juni 2020, *Al bijna 1.700 onderzoeken naar misbruiken tijdelijke werkloosheid*, <https://www.demorgen.be/nieuws/al-bijna-1-700-onderzoeken-naar-misbruiken-tijdelijke-werkloosheid-bbef5c33/>.

Dermagne, P., *Beleidsverklaring van de minister van Economie en Werk*, DOC 55 1610/014, Brussel, De Kamer van volksvertegenwoordigers, 2020.

De Standaard, 13 april 2020, *Niet alle bedrijven houden zich aan coronamaatregelen*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200413_04921040.

De Standaard, 10 juni 2020, *Meest harteloze vorm van namaak floreert*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200609_04986612.

De Standaard, 29 juni 2020, *Amper 3.000 onderzoeken naar fraude bij tijdelijke werkloosheid*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200629_93659488.

De Standaard, 5 augustus 2020, *Gegeven is nog niet definitief gegeven*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200804_97717097.

De Standaard, 3 oktober, 2020, *Ik kijk nooit verder dan een dag vooruit*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20201002_95435340.

De Standaard, 19 oktober 2020, *Corona helpt Rome bij bestrijding belastingontduiking*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20201018_97759973.

De Standaard, 4 november 2020, *Onze essentiële werkslaven verdienen waardige rechten*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20201103_97942739.

De Standaard, 13 november 2020, *Coronacrisis snijdt financieel minder diep dan gevreesd*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20201112_97852987.

De Tijd, 9 mei 2020, *Experts luiden noodklok over misbruik coronasteun*, <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/experts-luiden-noodklok-over-misbruik-coronasteun/10225984.html>.

De Tijd, 8 juli 2020, *Coronavirus legt 'moderne slavernij' pijnlijk bloot*, <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/coronavirus-legt-moderne-slavernij-pijnlijk-bloot/10238140.html>.

De Tijd, 14 juli 2020, *Preventiemaatregelen covid-19 creëren nieuwe ongevallenrisico's*, <https://www.tijd.be/connect/axa/bounce-back/preventiemaatregelen-covid-19-creeren-nieuwe-ongevallenrisico-s/10239031>.

De Tijd, 28 oktober 2020, *Al duizenden werkgevers betraft op corona-inbreuken*, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/al-duizenden-werkgevers-betraft-op-corona-inbreuken/10261047.html>.

De Tijd, 29 oktober 2020, *Vlaamse overheid vordert coronasteun bij ruim 5.000 ondernemers terug*, <https://www.tijd.be/netto/budget/vlaamse-overheid-vordert-coronasteun-bij-ruim-5-000-ondernemers-terug/10261512.html>.

De Tijd, 11 november 2020, *Zombie-economie*, <https://www.tijd.be/opinie/commentaar/zombie-economie/10264433.html>.

De Wispelaere, F., *De strijd tegen zwartwerk in de Belgische bouwsector – een stand van zaken*, Discussiepaper, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2020.

De Wispelaere, F., Chakkar, S. en Struyven, L., *Inkomende en uitgaande detachering in de Belgische arbeidsmarktstatistieken*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2020.

De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *De omvang en impact van intra-EU detachering op de Belgische economie. Met een specifieke focus op de bouwsector*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2017.

De Wispelaere, F., Pacolet, J., Rotaru, V., Naylor, S., Gillis, D. en Alogogianni, E., *Data mining for more efficient enforcement: A practitioner toolkit*, Brussel, European Commission, 2018.

DL, 23 september 2020, *'IKEA-truckers' wonen onder erbarmelijke omstandigheden in cabine: 'Het zijn middeleeuwse toestanden'*, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20200923_00177059/misstanden-op-geleense-parking-ikea-truckers-wonen-twee-maanden-in-hun-cabine.

Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. en Salvadori, L., *Cyclical Tax Enforcement, Economic Inquiry*, 2020.

DW, 19 mei 2020, *Germany's meat industry under fire after COVID-19 outbreaks*, <https://www.dw.com/en/germanys-meat-industry-under-fire-after-covid-19-outbreaks/a-53502751>.

DW, 26 juni 2020, *Europe's meat industry is a coronavirus hot spot*, <https://www.dw.com/en/europes-meat-industry-is-a-coronavirus-hot-spot/a-53961438>.

DW, 03 juli 2020, *Germany: Romanian workers reveal dire conditions at slaughterhouses*, <https://www.dw.com/en/germany-meat-industry-conditions/a-54033187>.

EFBWW, *Strong EFBWW concerns regarding the enforcement of the Posting of Workers Directive 2018/957*, Brussel, EFBWW, 2020.

EFFAT, *Covid-19 outbreaks in slaughterhouses and meat processing plants. State of affairs and proposals for policy action at EU level*, Brussel, EFFAT, 2020.

Elsler, D., Takala, J. en Remes, J., *An international comparison of the cost of work-related accidents and illnesses*, EU-OSHA, 2017.

ETF, *COVID-19: Belgian driver speaks out. European Transport Workers' Federation*, Brussel, ETF, 2020.

ETUC, *ETUC position on a new EU strategy on Occupational Safety and Health*, Adopted at the Executive Committee Meeting of 22-23 October 2019, Brussel, ETUC, 2019.

Euractiv.de, 29 juli 2020, *„Aufräumen“ in der Fleischindustrie: Arbeitsminister verschärft Standards*, <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/aufraeumen-in-der-fleischindustrie-arbeitsminister-verschaerft-standards/>.

Eurofound, *COVID-19: Policy responses across Europe*, Dublin, Eurofound, 2020a.

Eurofound, *Living, working and COVID-19*, COVID-19 series, Dublin, Eurofound, 2020b.

European Commission, *Undeclared work in the European Union. Special Eurobarometer 498*, Brussel, European Commission, 2020a.

European Commission, *COVID-19: the impact on undeclared work and key challenges*, Brussel, European Commission, 2020b.

Europese Commissie, *Richtsnoeren betreffende seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19*, C(2020) 4813 final, Brussel, Europese Commissie, 2020.

Europese Commissie, *Thematische factsheet Europees Semester: zwartwerk*, Brussel, Europese Commissie, 2017.

Europese Commissie, *Intensievere bestrijding van zwartwerk*, COM/2007/0628, Brussel, Europese Commissie, 2007.

Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie betreffende het zwartwerk*, COM (98) 219, Brussel, Europese Commissie, 1998.

European Parliament, *European protection of cross-border and seasonal workers in the context of the COVID-19 crisis, Resolution of 19 June 2020*, Brussel, European Parliament, 2020.

Eurostat, *Handbook on the compilation of statistics on illegal economic activities in national accounts and balance of payments*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2018.

Fasani, F. en Mazza, J., *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*, European Commission-Joint Research Centre, 2020a.

Fasani, F. en Mazza, J., *A Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the COVID-19 Pandemic*, European Commission-Joint Research Centre, 2020b.

Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2020-2025*, Brussel, Federaal Planbureau, 2020a.

Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2020-2025 – Actualisering van september 2020*, Brussel, Federaal Planbureau; 2020b.

Feige, E. L., Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What Do We Really Know About the Shadow Economy, *Journal of Tax Administration*, vol. 2, 2016.

Geneeskunde voor het Volk, *Een vijfde van besmettingen gebeurt op de werkvloer*, Brussel, Geneeskunde voor het Volk, 2020.

Gillis, D., Some thoughts on the social law challenges in the sharing economy from a Belgian perspective, in Kahil-Wolff Hummer, B. en Johan, M. (eds.), *Le droit social numérique et d'autres développements*, Bern, Stämpfli Verlag AG, 2018.

Gillis, D., Fraud and error and the need for cross-border information exchange, presentatie op European Platform Tackling Undeclared Work – *Thematic Review Workshop on Data Mining for More Efficient Enforcement*, 1-2 juni 2017, Helsinki, 2017.

Gosseries, P. en Morsa, M., *Droit pénal social. Questions spéciales et d'actualité*, Brussel, Larcier, 2018.

Granda-Carvajal, C., The unofficial economy and the business cycle: a test for theories, *International Economic Journal*, vol. 24, nr. 4, pp. 573-586, 2010.

Hauben, H. (ed.), Lenaerts, K. en Wayaert, W., *The platform economy and precarious work*, in opdracht van European Parliament, Empl. Committee, 2020.

Heinemann, F., Economic crisis and morale, *European Journal of Law and Economics*, vol. 32, pp. 35-49, 2011.

Hendrickx, F., Taes, S. en Wouters, M., Covid-19 and labour law in Belgium, *ELLJ*, vol. 11, nr. 3, pp. 276-285, 2020.

Het Nieuwsblad, 30 oktober 2018, *Vlaanderen maakt jacht op Airbnb: helft verhuurders niet in orde met brandveiligheid*, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20181029_03891453.

Het Laatste Nieuws, 9 november 2020, *Inspecteurs zien bij bijna helft van werkgevers overtredingen coronaregels op de werkvloer*, <https://www.hln.be/binnenland/inspecteurs-zien-bij-bijna-helft-van-werkgevers-overtredingen-coronaregels-op-de-werkvloer-a1cca077/>.

Het Laatste Nieuws, 29 oktober 2020, *Waar worden we besmet? Deze studie wijst vooral naar de werkvloer*, <https://www.hln.be/binnenland/waar-worden-we-besmet-deze-studie-wijst-vooral-naar-de-werkvloer-a3f46c7d/>.

Het Parool, 2 mei 2019, *Wat klopt er van de cijfers over Airbnb?*, <https://www.parool.nl/nieuws/wat-klopt-er-van-de-cijfers-over-airbnb-b8050ca4>.

Het Parool, 9 februari 2019, *De opgestoken middelvinger van Airbnb naar de stad*, <https://www.parool.nl/nieuws/de-opgestoken-middelvinger-van-airbnb-naar-de-stad-b013c1f0>.

Hoge Raad voor Financiën, *Advies 'Analyse van de recente budgettaire evoluties'*, Brussel, HRF, 2020.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Verslag 2015*, Brussel, HRW, 2015.

ILO, *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*, Genève, IAO, 2020a.

ILO, *COVID-19 crisis and the informal economy. Immediate responses and policy challenges*, ILO Brief, Genève, IAO, 2020b.

INR, *Gross National Income - Methodological inventory*, Brussel, NBB, 2017.

INR, *ESR 2010. Het nieuwe referentiekader voor de nationale rekeningen*, Brussel, NBB, 2014.

INR, *De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR 1995*, Brussel, NBB, 2006.

IPS, 2 juli 2020, *A slaughterhouse for workers*, <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/a-slaughterhouse-for-workers-4477/>.

ITF, *Pandemic of exploitation in European trucking. VNB-ITF-IUF report*, <https://www.itfglobal.org/en/reports-publications/pandemic-exploitation-in-european-trucking-vnb-itf-iuf-report>.

Jorens, Y., Gillis, D., Plasschaert, I. en Valcke, L., *Red Flags! Prevention, detection and cooperation in the fight against cross-border social fraud*, Gent, UGent, 2015.

Jorens, Y., Gillis, D. en De Potter, T., De strijd tegen sociale fraude en sociale dumping: quo vadis?, in P. Traest, A. Verhage en G. Vermeulen (eds.), *Strafrecht en strafprocesrecht: doel of middel in een veranderde samenleving?*, 43ste Postuniversitaire cyclus Willy Delva, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017.

Jorens, Y. en Gillis, D., La réforme des services d'inspection sociale : un fait mémorable ou une occasion manqué, in P. Gosseries en M. Morsa (eds.), *Droit pénal social. Questions spéciales et d'actualité*, Brussel, Larcier, 2018.

Kahyalar, N., Ouattara, B. en Fethi, S., The Impact of Financial Crises on the Informal Economy: The Turkish Case, *Athens Journal of Business & Economics*, vol. 6, nr. 2, pp. 145-172, 2020.

Kalantaryan, S., Mazza, J. en Scipioni, M., *Meeting labour demand in agriculture in times of COVID 19 pandemic*, European Commission-Joint Research Centre, 2020.

Knack, 22 november 2019, *Federaal migratiecentrum Myria: 'Strijd tegen mensenhandel opvoeren'*, https://www.knack.be/nieuws/belgie/federaal-migratiecentrum-myria-strijd-tegen-mensenhandel-opvoeren/article-news-1535241.html?cookie_check=1601713902.

Krumplyte, J. en Samulevicius, J., Complex research on undeclared work: theoretical aspects and empirical application in Lithuania, *Inzinerine Ekonomika - Engineering Economics*, vol. 21, nr. 3, pp. 283-294, 2010.

Kuokštis, V., Economic Conditions and tax compliance: the mediating effect of trust, *Journal of Comparative Politics*, 2017.

L'Avenir, 9 november 2020, *Normes sanitaires : 17633 contrôles, 8170 entreprises en infraction*, https://www.lavenir.net/cnt/dmf20201109_01527676/normes-sanitaires-17633-entreprises-controlees-la-moitie-en-infraction.

L'Echo, 28 oktober 2020, *Des milliers d'employeurs en défaut pour non-respect des règles sanitaires*, <https://www.lecho.be/entreprises/general/des-milliers-d-employeurs-en-defaut-pour-non-respect-des-regles-sanitaires/10260953.html>.

Lesnik, T., Kracun, D. en Jagric, T., Recession and tax compliance - the case of Slovenia, *Engineering Economics*, vol. 25, nr. 2, pp. 130-140, 2014.

Le Soir, 12 juni 2020, *Coronavirus : la porte de la fraude au chômage temporaire est grande ouverte*, <https://www.lesoir.be/306689/article/2020-06-12/coronavirus-la-porte-de-la-fraude-au-chomage-temporaire-est-grande-ouverte>.

Mangan, D., Gramano, E. en Kullmann, M., An unprecedented social solidarity stress test, *ELLJ*, vol. 11, nr. 3, pp. 247-275, 2020.

Mattila-Wiro, P., Samant, Y., Husberg, W., Falk, M., Knudsen, A. en Saemundsson, E., *Work today and in the future Perspectives on Occupational Safety and Health challenges and opportunities for the Nordic labour inspectorates - Report authored by the Nordic Future of Work Group*, Helsinki, Ministry of Social Affairs and Health, 2020.

Middleton, J., Reintjes, R. en Lopes, H., Meat plants - a new front line in the covid-19 pandemic, *BMJ*, 2020.

MSN, 17 april 2020, *How did migrant worker dormitories become Singapore's biggest coronavirus cluster?*, <https://www.msn.com/en-sg/news/other/how-did-migrant-worker-dormitories-become-singapores-biggest-coronavirus-cluster/ar-BB12MSIQ>.

Myria, 2 oktober 2020, *Myria roept nieuwe regering op beleid te baseren op feitenkennis en respect voor grondrechten*, <https://www.myria.be/nl/ontwikkelingen/myria-roept-nieuwe-regering-op-beleid-te-baseren-op-feitenkennis-en-respect-voor-grondrechten-persbericht>.

Myria, 20 maart 2020, *COVID-19: Beschermingsmaatregelen mét respect voor de grondrechten*, <https://www.myria.be/nl/publicaties/covid-19-beschermingsmaatregelen-met-respect-voor-de-grondrechten>.

NAR, *Advies Nr. 2.182 - Ontwerp van actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021*, Brussel, NAR, 2020.

Narula, R., Policy opportunities and challenges from the COVID-19 pandemic for economies with large informal sectors, *Journal of International Business Policy*, pp. 1-9, 2020.

NBB, *The economic impact of immigration in Belgium*, Brussel, NBB, 2020.

NBB, *De zwarte economie in de Belgische nationale rekeningen. Cijfers 2007 en evaluatie van de hogere ramingen gesuggereerd*, Brussel, NBB, 2010.

NBB, *Verslag 2009. Economische en financiële ontwikkeling*, Brussel, NBB, 2009.

Neven, J-F., Covid et droit social : nouveaux chantiers ouverts par une crise, *JTT*, nr. 1375, pp. 401-409, 2020.

news.Belgium, 23 september 2020, *Sociale inspectiediensten en politie samen ten strijde tegen economische uitbuiting*, <https://news.belgium.be/nl/sociale-inspectiediensten-en-politie-samen-ten-strijde-tegen-economische-uitbuiting>.

Nieuwe Oogst, 2 juni 2020, *Veel Amerikaanse landarbeiders besmet tijdens oogstpiek*, <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/06/02/veel-amerikaanse-landarbeiders-besmet-tijdens-oogstpiek>.

OESO, *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, Parijs, OECD, 2019.

OESO, *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, Parijs, OECD, 2002.

Pacolet, J. en De Wispelaere, F., The Informal Economy and the Present Economic Crisis in Europe: Is There an Influence?, in P. Saitta, J. Shapland en A. Verhage (eds.), *Getting By or Getting Rich? The Formal, Informal and Criminal Economy in a Globalized World*, Eleven International Publishing, 2013.

Pacolet, J. en De Wispelaere, F., *Naar een observatorium ondergrondse economie*, Leuven, Acco, 2009.

Pacolet, J., Perelman, S., Pestieau, P., Baeyens, K. en De Wispelaere, F., *Zwartwerk in België – Travail au noir en Belgique*, Leuven, Acco, 2009.

Pacolet, J. en Strengs, T., *De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2011.

Parry, C., *Rear Admiral, My Falklands War and the Importance of Naval Corporate Memory*, Eight Bells Book Lecture, Naval War College Museum.

Rasnača, Z., *Essential but unprotected: highly mobile workers in the EU during the Covid-19 pandemic*, ETUI Policy Brief, nr. 9, 2020.

Reuters, 22 mei 2020, *How migrant worker outbreaks supercharged coronavirus spread in Singapore*, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-singapore-clusters-idUSKBN22Y29U>.

RTBF, 13 april 2020, *Entreprises qui ne respectent pas la distanciation sociale: la ministre Muylle relativise les chiffres*, https://www.rtbef.be/info/belgique/detail_coronavirus-85-des-entreprises-controlees-ne-respectent-pas-la-distanciation-sociale?id=10481061.

RTLNieuws, 15 juli 2016, *Airbnb wil best gegevens met Amsterdam delen, maar alleen anoniem*, <https://www.rtlnieuws.nl/economie/bedrijven/artikel/254811/airbnb-wil-best-gegevens-met-amsterdam-delen-maar-alleen-anoniem>.

SIOD, *Arrondissementscellen-statistieken 2020 - 1ste en 2de kwartaal gecumuleerd*, Brussel, SIOD, 2020a.

SIOD, *Arrondissementscellen-statistieken 2020 - 1ste, 2de en 3de kwartaal gecumuleerd*, Brussel, SIOD, 2020b.

SIOD, *Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2020*, Brussel, SIOD, 2019.

SIOD, *Arrondissementscellen statistieken 2014 - 2019*, Brussel, SIOD, 2017 - 2020.

Schneider, F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline*, Unpublished manuscript, 2013.

The Guardian, 25 juni 2020, *Lorry drivers from outside EU 'exploited' in lockdown delivery surge*, <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/25/lorry-drivers-from-outside-eu-exploited-in-lockdown-delivery-surge>.

Time, 20 april 2020, *Why Singapore, Once a Model for Coronavirus Response, Lost Control of Its Outbreak*, <https://time.com/5824039/singapore-outbreak-migrant-workers/>.

Timmers, M., Van Puyenbroeck, J. en Emmery, K., *Thuiswerken 'nieuwe stijl'. Hoe verandert de coronatijd onze kijk op thuiswerk?*, Brussel, Kenniscentrum Gezinswetenschappen, 2020.

Vandenbroucke, F., *Beleidsverklaring van de minister van Sociale Zaken*, DOC 55 1610/003, Brussel, De Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2020.

van den Heuvel, S., van der Zwaan, L., van Dam, L., Oude-Hengel, K., Eekhout, I., van Emmerik, M., Oldenburg, C., Brück, C., Janowski, P. en Wilhelm, C., *Estimating the costs of work-related accidents and ill-health: An analysis of European data sources*, EU-OSHA, 2017.

Vandekerckhove, T., Struyven, L., Goesaert, T. en Vets, P., Hotspots van tijdelijke werkloosheid, hotspots van arbeidsmarktdynamiek? Sectorale impact, omvang en profiel van tijdelijke werkloosheid in de eerste maanden van de coronacrisis, *Dynam working paper*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2020.

Wagner, B. en Hassel, A., Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry, *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 22, nr. 2, pp. 163-178, 2016.

Wells, J.T., *Occupational Fraud and Abuse*, Austin, Obsidian Publishing Company, 1997.

Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis (WG SIC), *Monitoring van de impact van COVID-19 op werkgelegenheid en sociale bescherming in België: analytische nota*, versie 30 oktober 2020, Brussel, 2020.

Williams, C.C., *COVID-19 and Undeclared Work: Impacts, Challenges and Policy Responses*, Sarajevo, Regional Cooperation Council, 2020.

Williams, C.C., *Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work: a learning resource*, Brussels, European Commission, 2017.

Williams, C.C. en Kayaoglu, A., COVID-19 and undeclared work: impacts and policy responses in Europe, *The Service Industries Journal*, 2020.

ZDF, 29 juli 2020, *Verbot von Werkverträgen - Fleischbranche: Kabinett für schärfere Regeln*, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-fleischbranche-heil-gesetz-kabinett-100.html>.

Zeit Online, 10. december 2014, *Fleischindustrie beutet osteuropäische Arbeiter systematisch aus*, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2014-12/schlachthof-fleischindustrie-arbeiter-osteuropa-ausbeutung>.

INHOUDSTAFEL

DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP DE EVOLUTIE VAN EN DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK IN BELGIE

1.	INLEIDING	227
2.	DEFINITIE EN ASPECTEN VAN ZWARTWERK: ARBEIDSVEILIGHEID ALS WEZENLIJK ONDERDEEL	229
3.	EVOLUTIE EN STRIJD TEGEN ZWARTWERK TIJDENS DE COVID-19-PANDEMIE: (EINDELIJK) ADEQUATE AANDACHT VOOR HET BELANG VAN GEZONDHEID EN VEILIGHEID OP HET WERK?	232
3.1.	ENKELE TENTATIEVE BEVINDINGEN OVER DE EVOLUTIE VAN ZWARTWERK	232
3.2.	ENKELE TENTATIEVE BEVINDINGEN OVER DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK	243
4.	ANTICYCLISCHE HANDHAVING ALS ONDERDEEL VAN DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK TIJDENS EN NA COVID-19	253
4.1.	HET VERLAGEN VAN DE DRUK OM ZWARTWERK TE PLEGEN	254
4.2.	DE MORALITEIT OMTRENT HET BELANG VAN BELASTINGEN EN EEN GOEDE SOCIALE ZEKERHEID VERHOGEN	255
4.3.	HET VOEREN VAN ANTICYCLISCHE HANDHAVING	256
5.	CONCLUSIES EN BELEIDSAANBEVELINGEN	258
	REFERENTIES	262

ONTWIKKELINGEN VAN HET SOCIAAL EUROPA

**CHRONOLOGIE: HET ANTWOORD VAN DE EUROPESE UNIE OP DE EERSTE GOLF
VAN DE COVID-19-PANDEMIE. JANUARI-AUGUSTUS 2020**

277 |

CHRONOLOGIE: HET ANTWOORD VAN DE EUROPESE UNIE OP DE EERSTE GOLF VAN DE COVID-19-PANDEMIE*

JANUARI-AUGUSTUS 2020

DOOR **BORIS FRONTEDDU en DENIS BOUGET**

Onderzoekscentrum Sociaal Europa (OSE)

VOORWOORD**

Op 17 november 2019 verschijnt het nieuwe coronavirus (COVID-19) in Wuhan in de provincie Hubei in Centraal-China. Vanaf 22 januari 2020 brengt de Chinese regering een inperkingsplan ten uitvoer. Op 30 januari roept de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) de internationale gezondheidsnoodtoestand uit en op 11 maart verklaart ze dat het om een pandemie gaat.

Binnen de Europese Unie (EU) stellen de meeste lidstaten tussen 8 en 17 maart 2020 protocollen op voor gezondheidsbescherming en trachten ze hun acties te coördineren via de Europese Raad en de Raad van de EU, alsook de opvolging van de aanbevelingen van de Europese Commissie en Europese en internationale organisaties die actief zijn op het gebied van gezondheid. In dit kader nemen de lidstaten almaar restrictievere maatregelen, met name door middel van een algemene *lockdown*, sluiting van de landsgrenzen, beperking van het luchtverkeer, verplichte mondknasterdracht, campagnes ter bevordering van maatregelen omtrent gezondheidsveiligheid en sluiting van scholen en bedrijven. Deze maatregelen worden geleidelijk opgeheven tussen eind april en midden mei 2020.

Enkele lidstaten voeren een ander beleid. Duitsland heeft bijvoorbeeld geen strikte inperkingsmaatregelen opgelegd, maar opteert voor een grootschalige detectiecampagne en *social distancing*. Zweden en Nederland (en aanvankelijk het Verenigd Koninkrijk) hebben een beleid gevoerd dat erop gericht is het virus zich te laten verspreiden onder

* De inhoud van deze Digest is gewijd aan de respons van de EU op de eerste golf van COVID-19 en wordt in het Engels en het Frans gepubliceerd (in de vorm van een web addendum) in het volgende boek: Vanhercke, B., Spasova, S. en Fronteddu, B. (eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2020*, Brussel, Onderzoekscentrum Sociaal Europa (OSE) en Europees Vakbondsinstituut (ETUI) (verschijnt in januari 2021). De auteurs danken ETUI voor de toestemming voor de publicatie van deze Digest in het *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*.

** Deze chronologie is grotendeels gebaseerd op de tijdlijn die werd opgesteld door Christophe Degryse (ETUI) met als titel: “COVID Social Impact Timeline”, zie: <https://www.etui.org/covid-social-impact> (enkel in het Engels) en op de “nieuwsbrieven gezondheidszorg” nr. 53 en 54 van Rita Baeten en Boris Fronteddu (OSE), zie: http://ose.be/health_newsletter/newsletter_gezondheidszorg.htm [geraadpleegd op 19 oktober 2020].

de bevolking om een collectieve immuniteit te bereiken en tegelijkertijd de meest risicovolle personen te beschermen.

JANUARI

28 januari: het Kroatische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie activeert de geïntegreerde regeling voor een respons op politiek niveau in crisissituaties (Integrated Political Crisis Response, IPCR) in de modus “informatieuitwisseling”. Kroatisch voorzitterschap van de Raad, persbericht van 28 januari 2020.

28 januari: de Europese Unie activeert het mechanisme voor civiele bescherming om Europese burgers te repatriëren. Dit volgt op een verzoek van Frankrijk om consulaire bijstand te verlenen aan zijn onderdanen in Wuhan, China. IP/20/142.

30 januari: de Europese Commissie doet een dringende oproep tot het indienen van blijken van belangstelling voor onderzoeksprojecten rond de epidemie, het klinische beheer ervan, de paraatheid en respons op het gebied van volksgezondheid. Europese Commissie, *Advancing knowledge for the clinical and public health response to the 2019-nCoV epidemic* (enkel in het Engels).¹

FEBRUARI

4 februari: het Europees Geneesmiddelenbureau (*European Medicines Agency*, EMA) activeert zijn beheerplan voor nieuwe gezondheidsbedreigingen. Het Bureau analyseert de beschikbare informatie over geneesmiddelen die in ontwikkeling zijn. Het werkt samen met de volksgezondheidsautoriteiten van de EU. EMA/57041/2020

13 februari: op basis van een oriëntatienota van het Kroatische voorzitterschap neemt de Raad conclusies aan over de uitbraak van COVID-19 met het oog op de versterking van de Europese en internationale samenwerking op het gebied van volksgezondheid en verwelkomt hij de respons van de EU op de dreiging van een eventuele pandemie. Raad van de EU, conclusies van 13 februari 2020.

24 februari: de Europese Commissie deblokkeert een hulppakket van 232 miljoen EUR ter ondersteuning van de Wereldgezondheidsorganisatie (114 miljoen), onderzoek (100 miljoen), het Afrikaanse continent (15 miljoen) en de repatriëring van Europese onderdanen die zich in Wuhan bevinden (3 miljoen). IP 20/316.

(1) Voor de raadpleging van de door de Europese Commissie (mede)gefinancierde onderzoeksprojecten in verband met COVID-19, zie: *European Commission research projects on Coronavirus* (enkel in het Engels), https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/health-research-and-innovation/coronavirus-research-and-innovation_en [geraadpleegd op 19 oktober 2020].

28 februari: de Commissie richt een aanbesteding tot de lidstaten voor de aanschaf van handschoenen en beschermende kledij. IP 20/523.²

MAART

2 maart 2020: het Kroatische voorzitterschap van de Raad van de EU zet de IPCR in de modus “volledige activering”. Raad van de EU, Persbericht van 2 maart 2020.

2 maart: het Europees Parlement schorst al zijn niet-wetgevende activiteiten. EP, PC D(2020)9024.

9 maart: Italië is het eerste Europese land dat zijn hele bevolking in lockdown plaatst. Euronews, 10 maart 2020.

10 maart: eerste vergadering van de uitvoerende stuurgroep van de EU over het tekort aan geneesmiddelen als gevolg van grote gebeurtenissen.³ EMA, 10 maart 2020.

11 maart: de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) noemt de uitbraak van COVID-19 een ‘pandemie’. WGO, Toespraak van de directeur-generaal van de WGO.

12 maart: het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (*European Centre for Disease Prevention and Control*, ECDC) beveelt *social distancing* en telewerk aan. Het Centrum roept op om alle personeelsleden en infrastructuur voor gezondheidszorg en langdurige zorg voor te bereiden op de aanpak van de pandemie. ECDC, 12 maart 2020.

12 maart: de Europese Centrale Bank (ECB) kondigt nieuwe herfinancieringsoperaties op lange termijn aan, steun voor bankleningen voor de zwaarst getroffen actoren en een nieuw budget voor aankopen van activa.⁴ ECB, *Monetary policy decisions* (enkel in het Engels).

13 maart: de Europese Commissie publiceert een mededeling waarin ze alle instrumenten en mechanismen definieert die ze kan gebruiken om het hoofd te bieden aan de talrijke gezondheids-, sociale en economische uitdagingen die de pandemie met zich meebrengt. COM (2020) 112.

13 maart: de Europese Commissie neemt een aanbeveling aan waarin de marktdeelnemers en de bevoegde organismen en instanties worden opgeroepen alle maatregelen te nemen die hun ter beschikking staan om ervoor te zorgen dat het

(2) De Europese Commissie heeft ook aanbestedingen uitgeschreven op 17 maart (brillen, gelaatsschermen, mondklappers en ademingsapparatuur), 19 maart (laboratoriummateriaal waaronder testkits) en 17 juni 2020 (geneesmiddelen voor intensieve verzorgingseenheden). 26 lidstaten hebben deelgenomen aan deze aanbestedingen. Zie: Europese Commissie, respons op het coronavirus, Volksgezondheid, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_nl [geraadpleegd op 4 november 2020].

(3) Deze groep bestaat uit het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), de Europese Commissie en vertegenwoordigers van de bevoegde nationale autoriteiten.

(4) Zie item van 24 maart i.v.m. *Pandemic Emergency Purchase Programme*.

aanbod van persoonlijke beschermingsmiddelen voldoet aan de steeds toenemende vraag in de EU. PB L 79I van 16 maart 2020, pp. 1-5.

15 maart: de Europese Commissie neemt een uitvoeringsverordening aan die een voorafgaande toestemming oplegt voor de export van persoonlijke beschermingsmiddelen buiten de Unie. PB L 77I van 15 maart 2020, pp. 1-7 en PB C 91I van 20 maart 2020, pp. 10-15).⁵

16 maart: de Europese Commissie publiceert richtsnoeren om de controle aan de buitengrenzen van de EU te vergemakkelijken en te coördineren in het kader van de tijdelijke beperking van niet-essentiële verplaatsingen naar Europa.⁶ PB C 102I van 30 maart 2020, pp. 3-11.

16 maart: de Europese Commissie publiceert richtsnoeren over de mobiliteit tussen lidstaten binnen de EU: de mobiliteit van zieken om toegang te krijgen tot gezondheidszorg; doortocht van grensarbeiders, vooral uit de gezondheidssector; vrij verkeer van essentiële goederen.⁷ Tegelijkertijd geeft de Commissie richtsnoeren voor grenscontroles en bevestigt zij dat medische apparatuur en materiaal essentiële goederen en diensten zijn waarvoor het vrije verkeer van cruciaal belang is. PB C 86I van 16 maart 2020, pp. 1-4 en PB C 86I van 16 maart 2020, pp. 1-4.

17 maart: een Oostenrijks vliegtuig, medegefinancierd door de Europese Unie, repatrieert 290 Europese burgers uit Marrakech (Marokko) naar Wenen. Het gaat om de eerste repatriëring die georganiseerd werd in samenwerking met het Europees mechanisme voor civiele bescherming in het kader van de gezondheidscrisis.⁸

17 maart: de Europese Raad stelt vijf prioriteiten vast: beperking van de verspreiding van het virus, beschikbaarstelling van medisch materiaal binnen de EU, bevordering van onderzoek, bestrijding van de sociaal-economische gevolgen van de pandemie en repatriëring van Europese burgers die vastzitten in derde landen. Conclusies van de voorzitter van de Europese Raad, 17 maart 2020.

17 maart: de Europese Investeringsbank (EIB) mobiliseert 40 miljard EUR om kleine en middelgrote ondernemingen en intermediaire ondernemingen te financieren. De lidstaten worden verzocht aanvullende garanties te geven om deze steun doeltreffend te maken. EIB, 2020-086-FR.

(5) Dit kader voor exportbeperkingen wordt versoepeld op 23 april (PB L van 24 april 2020, pp. 7-15).

(6) Zie ook: 11 juni 2020, de Commissie publiceert een mededeling waarin de lidstaten worden opgeroepen om de controle aan de buitengrenzen van de EU te handhaven tot 30 juni 2020. (COM(2020) 399).

(7) Zie in dit verband de mededeling van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de in de richtsnoeren voor grensbeheersmaatregelen vastgestelde wegen ter bescherming van de volksgezondheid en ter waarborging van de beschikbaarheid van essentiële goederen en diensten. PB C 96I van 24 maart 2020, pp. 1-7.

(8) Voor alle repatriëringsvluchten zie: Europese Commissie, *Summary tables of repatriation flights*, 29 juli (enkel in het Engels), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/summary_tables_of_repatriation_flights_29_july_2020_002.pdf [geraadpleegd op 19 oktober 2020].

17 maart: de Europese Commissie richt een adviesgroep rond COVID-19 op. Deze groep, bestaande uit epidemiologen en virologen, is belast met het opstellen van richtsnoeren voor het beheer van risico's in verband met de pandemie. C(2020) 1799.

18 maart: de Europese Commissie beveelt maatregelen aan met betrekking tot de nationale *testing*-strategieën en specificeert criteria om social distancing en lockdown van de bevolking op te leggen. Europese Commissie, *COVID-19: EU recommendations for community measures* en EC, *COVID-19: EU recommendations for testing strategies* (enkel in het Engels).

19 maart: de Europese Commissie keurt een mededeling goed over de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie. Deze maatregel opent de weg naar een lange reeks uitzonderlijke toestemmingen voor staatssteun en betekent een echte paradigmaverschuiving in het licht van het politieke beleid dat volgde op de financiële crisis van 2008.⁹ PB C 91I van 20 maart 2020, pp. 1-9.

19 maart: de Europese Commissie creëert in het kader van het mechanisme voor civiele bescherming van de EU een strategische reserve “RescEU” voor essentieel medisch materiaal. Dit wordt volledig gefinancierd door de EU; twee RescEU-centra zijn gevestigd in Duitsland en Roemenië. De verdeling van het materiaal naar de lidstaten wordt verzorgd door het coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties. PB L 82I van 19 maart 2020, pp. 1-5.

23 maart: de ministers van Financiën van de EU activeren de algemene afwijkingsclausule van het Groei- en Stabiliteitspact. Deze maatregel schorst de procedures van het pact niet, maar laat toe tijdelijk af te wijken van de begrotingsverplichtingen. Raad van de EU, persbericht van 23 maart 2019.

23 maart: het *European Competition Network* (ECN) publiceert een verklaring die bedrijven in staat stelt samen te werken om aan de vraag te voldoen en herinnert eraan dat buitensporige prijzen zullen worden bestraft. *ECN joint statement* (enkel in het Engels).

24 maart: de Europese Commissie lanceert het “*COVID-19 Clinical Management Support System*”. Doel hiervan is de snelle uitwisseling van informatie tussen de door de lidstaten aangewezen ziekenhuizen als referentiecentra voor COVID-19 te vergemakkelijken. *European Reference Network*, persbericht van 30 maart 2020 (enkel in het Engels).

(9) Op 4 april en 13 juni keurt de Commissie mededelingen goed waarin deze tekst wordt verduidelijkt, teneinde een lijst op te stellen van de aanvullende steunmaatregelen die verenigbaar worden geacht met het Gemeenschapsrecht (PB C 112I van 4 april 2020, pp. 1-9 en PB C 164 van 13 mei 2020, pp. 3-15). Voor raadpleging, zie: Europese Commissie, *Competition, State aid rules and coronavirus* (enkel in het Engels), https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html [geraadpleegd op 19 oktober 2020].

24 maart: de Europese Centrale Bank lanceert een tijdelijk programma voor de aankoop van activa, het *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), met een budget van 750 miljard EUR tot eind 2020. PB L 91 van 25 maart 2020, pp. 1-4.

25 maart: de Europese Commissie herzielt het werkprogramma Horizon 2020 om prioriteit te geven aan onderzoeks- en innovatieprojecten in de strijd tegen COVID-19. Horizon 2020, mededeling van 25 maart 2020 (enkel in het Engels).

25 maart: de Europese Commissie publiceert richtsnoeren voor de selectie van buitenlandse directe investeringen (BDI). Dit is een antwoord op de risico's van de buitenlandse verwerving van capaciteit voor de gezondheidszorg of aanverwante activiteiten. PB C 99I van 26 maart 2020, pp. 1-5.

26 maart: het ECDC publiceert aanbevelingen voor het gebruik van stoffen mondklappers, de sterilisatie van beademingstoestellen en chirurgische maskers in zorginstellingen in geval van een tekort aan materiaal. ECDC, *Technical report* (enkel in het Engels).

27 maart: de Europese Commissie neemt een mededeling aan *om de lidstaten te helpen bij het handhaven en vergemakkelijken van luchtvrachtoperaties, met name voor essentiële goederen zoals levensmiddelen en medische benodigdheden*. PB C 100I van 27 maart 2020, pp. 1-4.

30 maart: het Europees Parlement en de Raad ondertekenen een verordening die de toekenning van financiële steun aan de lidstaten en aan de landen waarvan momenteel de toetreding tot de EU wordt onderhandeld, vergemakkelijkt in geval van “ernstige volksgezondheidsproblemen”. PB L 99 van 31 maart 2020, pp. 9-12.

30 maart: de Europese Centrale Bank raadt de kredietinstellingen aan om de uitkering van dividenden aan de aandeelhouders op te schorten en geen onherroepelijke verbintenissen meer aan te gaan met betrekking tot de betaling ervan, minstens tot 1 oktober 2020. PB C 102I van 30 maart 2020, pp. 1-2.

30 maart: de Europese Commissie publiceert een mededeling met het oog op het vrije verkeer van werknemers die essentiële beroepen uitoefenen (met inbegrip van grensarbeiders en gedetacheerde werknemers). PB C 102I van 30 maart 2020, pp. 12-14.

30 maart: de Europese Commissie roept de lidstaten op om hun nationale strategieën in het licht van haar aanbevelingen in perspectief te plaatsen en verdere maatregelen te nemen om de druk op de nationale gezondheidsstelsels te verminderen. Europese Commissie, *European Commission Recommendations on health systems resilience* (enkel in het Engels).

30 maart: de voorzitters van de Raad en het Parlement ondertekenen het “Investeringsinitiatief Coronavirusrespons” dat de lidstaten 37 miljard EUR ter beschikking stelt door de cohesiefondsen te heroriënteren naar met name de versterking van de gezondheidsstelsels, de ondersteuning van kleine en middelgrote

ondernemingen (kmo's) en regelingen voor gedeeltelijke werkloosheid. De Raad breidt ook het toepassingsgebied van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie uit om Europese middelen vrij te maken voor de strijd tegen COVID-19. PB L 99 van 31 maart 2020, pp. 5-8 en pp. 9-12.¹⁰

30 maart: de Raad van de EU stelt een verordening vast tot opschorting van de verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om ten minste 80% van hun start- en landingsslots te gebruiken. PB L 99 van 31 maart 2020, pp. 1-4.

APRIL

1 april: de Europese Commissie publiceert richtsnoeren over de gunning van overheidsopdrachten in geval van hoogdringendheid om de aanbestedende diensten toe te laten medisch materiaal en medische uitrusting aan te kopen. PB C 108I van 1 april 2020, pp. 1-5.

1 april: negentien lidstaten¹¹ publiceren een gezamenlijke verklaring waarin de Europese Commissie wordt opgeroepen om de nationale noodmaatregelen te monitoren om ervoor te zorgen dat deze niet in strijd zijn met de fundamentele waarden van de EU. Regering van Nederland, *Diplomatic statement 01-04-2020* (enkel in het Engels).

2 april: de Europese Commissie stelt een verordening voor betreffende een Europees instrument voor tijdelijke steun ter beperking van het werkloosheidsrisico in noodsituaties (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, SURE). De regeling zou een leningscapaciteit tot 100 miljard EUR hebben om het hoofd te bieden aan de plotselinge toename van de nationale overheidsuitgaven als gevolg van nationale regelingen voor gedeeltelijke werkloosheid. Met het oog op de financiering hiervan wil de Commissie leningen aangaan op de financiële markten. COM (2020) 139.

3 april: de Europese Commissie publiceert een mededeling waarin de lidstaten worden opgeroepen de grensoverschrijdende samenwerking te versterken, met name door het aanbod en de vraag naar plaatsen op het gebied van intensieve zorgen te coördineren en door het vervoer van patiënten en medisch personeel in noodsituaties te cofinancieren wanneer een lidstaat hulp aanvraagt via het mechanisme voor civiele bescherming. PB C 111I van 3 april 2020, pp. 1-5.

3 april: de Europese Commissie heft tijdelijk de btw en douanerechten op voor medische hulpmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen die vanuit derde landen worden ingevoerd naar de EU. PB L 103I van 3 april 2020, pp. 1-3.

(10) Op 23 april 2020 nemen het Europees Parlement en de Raad aanvullende maatregelen in het kader van het "Investeringsinitiatief Coronavirusrespons Plus" om het gebruik van de structuur- en investeringsfondsen flexibeler te maken (PB L 130 van 24 april 2020).

(11) België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Portugal, Roemenië, Spanje en Zweden.

6 april: EMA kondigt de invoering van het i-SPOC systeem aan waarmee farmaceutische bedrijven het bureau rechtstreeks kunnen informeren over de risico's van een tekort aan geneesmiddelen die nuttig zijn voor de strijd tegen COVID-19. EMA, Persbericht van 6 april 2020 (enkel in het Engels).

6 april: de Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa, Dunja Mijatović, roept de 47 lidstaten op om dringende maatregelen te nemen om de rechten van de gedetineerden te beschermen. COE, Commissaris voor de mensenrechten, verklaring van 6 april 2020.

7 april: de Europese Centrale Bank neemt een pakket maatregelen aan om de financiering door banken van leningen aan ondernemingen en huishoudens te vergemakkelijken. ECB, *ECB announces package of temporary collateral easing measures* (enkel in het Engels).

8 april: de Europese Commissie, de lidstaten, de *European Blood Alliance* (EBA), het ECDC en andere gezondheidswerkers ontwikkelen een gemeenschappelijk programma voor donatie, inzameling, controle, behandeling, opslag, distributie en opvolging van plasma voor de behandeling van COVID-19. Europese Commissie, COVID-19 *Convalescent Plasma Transfusion*.

8 april: de Europese Commissie publiceert richtsnoeren om het risico op een tekort aan essentiële geneesmiddelen te verminderen. PB C 116I van 8 april 2020, pp. 1-6.

8 april: de Europese Commissie publiceert een tijdelijk kader dat bedrijven onder voorwaarden toelaat om de productie, het voorraadbeheer en de distributie te coördineren om tekorten aan essentiële medische apparatuur en producten te voorkomen. PB C 116I van 8 april 2020, pp. 7-10.

8 april: de Europese Commissie verzoekt de lidstaten en geassocieerde landen van het Schengengebied om de beperking van niet-essentiële verplaatsingen vanuit derde landen naar de EU+-zone te verlengen tot 15 mei 2020. COM (2020) 148.

8 april: het ECDC publiceert aanbevelingen om patiënten zo snel mogelijk uit ziekenhuizen te halen om de zorgcapaciteit voor ernstig zieke patiënten te vrijwaren. ECDC, *Technical report* (enkel in het Engels).

8 april: het ECDC is van mening dat het risico groot is dat de capaciteit van de gezondheids- en socialezekerheidsstelsels in de EU/EER en het Verenigd Koninkrijk wordt overschreden. ECDC, *Rapid risk assessment: Coronavirus disease 2019 - eighth update* (enkel in het Engels).

14 april: de Europese Commissie publiceert richtsnoeren waarin de lidstaten worden opgeroepen de gezondheid van werknemers in het zeevervoer, zeelieden, passagiers en andere personen aan boord van schepen te beschermen. PB C 119, 14 april 2020, pp. 1-8.

15 april: de Europese Commissie publiceert richtsnoeren voor de *in vitro* diagnostische testen voor COVID-19 en hun prestaties. PB C 122I van 15 april 2020, pp. 1-7.

15 april: het Europees Parlement neemt een resolutie aan waarin de lidstaten worden opgeroepen maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat werknemers, inclusief zelfstandigen, worden beschermd tegen inkomensverlies als gevolg van de pandemie. Het dringt aan op een snelle uitvoering van de tijdelijke steun ter beperking van het werkloosheidsrisico in noodsituaties (SURE). EP, 2020/2616(RSP).

17 april: de voorzitters van de Europese Raad en de Europese Commissie publiceren een gemeenschappelijke routekaart voor de opheffing van de inperkingsmaatregelen. Het instrument voor noodhulp is het financiële luik en de voorbereiding voor herlancering na COVID.¹² PB C 126 van 17 april 2020, pp. 1-11.

17 april: de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*, EIOPA) publiceert een beginselverklaring om de impact van COVID-19 op de sector van de bedrijfspensioenen te verzachten. *EIOPA statement to mitigate the impact of Coronavirus on pensions*, (enkel in het Engels).

17 april: de Europese Commissie publiceert richtsnoeren om de continuïteit van de asielprocedures te waarborgen en tegelijkertijd de gezondheid en de fundamentele rechten van personen te beschermen. PB C 126 van 17 april 2020, pp. 12-27.

17 april: het Europees Parlement en de Raad wijzigen de EU-begroting voor 2020 door “de marge voor onvoorziene uitgaven” te gebruiken om de lidstaten dringend hulp te bieden en de mechanismen voor civiele bescherming en RescEU te versterken. PB L 125 van 21 april 2020, pp. 5-6.

21 april: de voorzitters van de Europese Raad en de Commissie publiceren een routekaart voor een globaal herstelplan dat met name gericht is op het herstellen van de volledige functionaliteit van de interne markt en op het leveren van een “ongekende” investeringsinspanning. Europese Raad en Europese Commissie, een routekaart voor herstel.

22 april: de ECB versoepelt haar criteria voor de aankoop van financiële effecten om te vermijden dat ratingbureaus de notering van Europese activa massaal verlagen. ECB, *ECB takes steps to mitigate impact of possible rating downgrades on collateral availability* (enkel in het Engels).

23 april: het Europees Parlement en de Raad van de EU ondertekenen een verordening om de synergieën tussen het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO),

(12) Om de lijst van acties te raadplegen die werden ondernomen via het Instrument voor noodhulp (productie en bevoorrading van behandelingen, transport van essentiële goederen, medische teams en patiënten, opleiding van gezondheidswerkers in de intensieve zorgen), zie: Europese Commissie, reactie op het coronavirus, instrument voor noodhulp, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/emergency-support-instrument_nl [geraadpleegd op 19 oktober 2020].

het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds te versterken. PB L 130 van 24 april 2020, pp. 1-6.

24 april: het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA) publiceert richtsnoeren voor de terugkeer naar het werk, met name inzake risicobeoordeling, beheer van afwezigheden en telewerk. EU-OSHA, COVID-19: terug naar de werkplek – Aanpassing van Werkplekken en veiligheidsmaatregelen voor werknemers.

24 april: de voorzitter van de Europese Commissie lanceert in samenwerking met andere internationale actoren, waaronder de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO), een oproep tot giften om de toegankelijkheid van opsporings- en behandelingstesten en de ontwikkeling van vaccins te verbeteren. Europese Commissie, wereldwijde respons op het coronavirus.

24 april: het Europees Parlement en de Raad van de EU ondertekenen een verordening waarbij het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) wordt gemachtigd om specifieke maatregelen in de visserij- en aquacultuursector te ondersteunen om de gevolgen van de pandemie te beperken. PB L 130 van 24 april 2020, pp. 11-17.

29 april: de Europese Commissie neemt een pakket maatregelen aan ter ondersteuning van het lucht-, spoor-, zee-, wegvervoer en de binnenvaart. Voor al deze maatregelen zie: Europese Commissie, *Coronavirus: package of measures to support transport sector* (enkel in het Engels).

MEI

4 mei: de Europese Commissie neemt elf uitvoeringsverordeningen aan ter ondersteuning van de agrovoedingssector en stelt de lidstaten voor om de fondsen voor plattelandontwikkeling te gebruiken om landbouwers en voedingsbedrijven schadeloos te stellen. PB L 140 van 4 mei 2020.

6 mei: de Europese Commissie publiceert haar economische vooruitzichten voor het voorjaar van 2020 en stelt een “diepe en ongelijke” recessie en een onzeker herstel vast. Europese Commissie, *European Economic Forecast, Spring 2020* (enkel in het Engels).

8 mei: de Europese Commissie publiceert een mededeling om het vrije verkeer van gezondheidswerkers te waarborgen en de erkenning van hun kwalificaties bij grensoverschrijdend verkeer te vergemakkelijken. PB C 156 van 8 mei 2020, pp. 1-4.

8 mei: de ministers van Financiën van de eurozone komen tot een akkoord over de modaliteiten van de ondersteuningsregeling voor de bestrijding van de pandemische crisis (*Pandemic Crisis Support*). Het betreft een kredietlijn van 540 miljard EUR. De leningen zullen worden toegekend via het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) op voorwaarde dat de lidstaten van de eurozone die steun aanvragen, zich ertoe verbinden deze fondsen te gebruiken voor de financiering van directe en indirecte kosten in

verband met gezondheidszorg, behandeling en preventie van COVID-19. Eurogroep, *Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support* (enkel in het Engels).

13 mei: de Europese Commissie publiceert richtsnoeren en aanbevelingen om de beperkingen op recreatieve reizen geleidelijk af te schaffen en toeristische ondernemingen in staat te stellen hun activiteiten weer op gang te brengen. Om alle teksten van het “toerismepakket” te bekijken. IP 20/854.

18 mei: Duitsland en Frankrijk doen een voorstel voor een Europees herstelplan van 500 miljard EUR. Het voorstel voorziet met name in de mogelijkheid voor de EU om op de financiële markten te lenen. France Diplomatie, Frans-Duits initiatief voor Europees herstel naar aanleiding van de coronacrisis.

19 mei: tijdens de 73^e Wereldgezondheidsvergadering van de Wereldgezondheidsorganisatie nemen 130 landen een resolutie aan waarin ze zich ertoe verbinden een eerlijke toegang te verzekeren tot alle producten en technologieën die essentieel zijn voor de bestrijding van COVID-19. WGO, een historische gezondheidsvergadering die eindigt met een wereldwijd engagement voor de respons op COVID-19.

19 mei: het ECDC publiceert richtsnoeren voor de lidstaten, die voorzien in de invoering van monitoringssystemen bij instellingen voor langdurige zorg en die doelstellingen voor monitoringstrategieën vaststellen. ECDC, *Surveillance of COVID-19 at long-term care facilities in the EU/EEA* (enkel in het Engels).

19 mei: de Raad van de EU neemt het Europese instrument “SURE” aan voor tijdelijke steun ter beperking van het werkloosheidsrisico in noodsituaties. PB L 159 van 20 mei 2020, pp. 1-7, zie item van 2 april.

20 mei: de Europese Commissie publiceert haar landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees semester. Voor het eerst worden gezondheidsaanbevelingen gericht aan alle lidstaten. Europese Commissie, *2020 European Semester: Country Specific Recommendations/Commission Recommendations*.

26 mei: de EIB stemt in met de oprichting van een pan-Europees garantiefonds van 25 miljard EUR voor de financiering van ondernemingen die “levensvatbaar zijn op lange termijn maar in moeilijkheden verkeren”. Om het fonds operationeel te maken, moeten de lidstaten een bijdrage leveren aan dit budget. EIB, 2020-126-FR.

27 mei: het Europees Parlement en de Raad van de EU ondertekenen een besluit om bepaalde derde landen, die door de pandemie en de gevolgen daarvan zijn gedestabiliseerd, 3 miljard financiële steun te bieden ter ondersteuning van hun economieën en structurele hervormingen. PB L 165 van 27 mei 2020, pp. 31-37.

27 mei: het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (*European Asylum Support Office*, EASO) herneemt geleidelijk zijn activiteiten in Griekenland, Cyprus, Malta en Italië, nadat deze in maart 2020 waren verminderd in het kader van de pandemie. EASO, *EASO resuming full operational activities in Member States* (enkel in het Engels).

27 mei: de Europese Commissie publiceert een mededeling die de basis legt voor een herstelplan. Ze stelt voor om een nieuw instrument te creëren, “Next Generation EU” met een budget van 750 miljard EUR en een doelgerichte versterking van de EU-begroting voor 2021-2027, waardoor de totale capaciteit van het herstelplan 1.850 miljard EUR bedraagt. COM (2020) 456.

28 mei: de Europese Commissie stelt voor om van 2020 tot 2022 de financiële middelen van het EFRO, het ESF en het FEAD te verhogen om de lidstaten het hoofd te helpen bieden aan de sociale en economische gevolgen van de pandemie. COM (2020) 223.

28 mei: de Europese Commissie stelt voor om het toepassingsgebied van het Europees Sociaal Fonds plus (ESF+), met name de maatregelen ter ondersteuning van regelingen voor gedeeltelijke werkloosheid, uit te breiden tot personen die niet onmiddellijk sociaal-economisch kwetsbaar zijn. COM (2020) 447.

28 mei: de Europese Commissie stelt een nieuw gezondheidsprogramma “EU4Health” voor. Dat voorziet in maatregelen om het medisch personeel te versterken, de productie van geneesmiddelen en de levering van apparatuur veilig te stellen en de toegang tot essentiële goederen en diensten te waarborgen. EU4Health zou een uitzonderlijk hoog budget van 9,4 miljard EUR krijgen. COM (2020) 405.

29 mei: de Europese Commissie stelt een nieuw instrument voor ter ondersteuning van de solvabiliteit. Het is gebaseerd op het Europees strategisch investeringsfonds en heeft tot doel particuliere middelen te mobiliseren om “levensvatbare” bedrijven in de sectoren, regio’s en landen die het hardst door de pandemie worden getroffen, dringend te ondersteunen. COM (2020) 404.

29 mei: de Europese Commissie stelt een ontwerpverordening voor die het toepassingsgebied van het InvestEU-programma uitbreidt om beter in te spelen op de behoeften van de Europese economie en om de strategische autonomie van de belangrijkste sectoren te verzekeren. COM (2020) 403.

JUNI

2 juni: de Europese Commissie publiceert een voorstel voor een besluit tot wijziging van de modaliteiten van het mechanisme voor civiele bescherming. Dit moet de interventiecapaciteit van de Commissie vergroten en de EU meer autonomie geven in geval van een crisis, met name op het gebied van volksgezondheid. COM (2020) 220.

3 juni: de Europese Commissie stelt voor om de algemene begroting van de EU voor 2020 te wijzigen en 11,5 miljard EUR uit te trekken om de gevolgen van de pandemie te bestrijden en de Europese economie nieuw leven in te blazen. COM (2020) 423.

3 juni: de Europese Commissie classificeert COVID-19 als pathogeen van risicogroep 3 in het licht van de richtlijn die werknemers beschermt tegen de risico’s van blootstelling aan biologische agentia op het werk. Deze beslissing wordt fel bekritiseerd door de

vakbonden die vroegen om het virus op te nemen in risicogroep 4. PB L 175 van 4 juni 2020, pp. 11-14 en ETUC, Persbericht van 14 mei 2020 (enkel in het Engels).

3 juni: de Europese Federatie van Transportwerknemers staakt alle activiteiten met het directoraat-generaal voor mobiliteit en transport (MOVE) van de Europese Commissie op het gebied van het luchtverkeer. In verschillende verslagen wordt melding gemaakt van ambtenaren van het DG die werkgevers aanmoedigen om de lonen te verlagen in de context van de pandemische crisis. ETF, Verklaring van 3 juni 2020 (enkel in het Engels).

4 juni: de ECB verhoogt het budget van het programma voor de aankoop van noodlijdende activa in geval van een pandemie (PEPP) met 600 miljard EUR tot een totaal van 1.350 miljard EUR. PB L 248 van 31 juli 2020, pp. 24-25.

8 juni: de Raad van de EU neemt maatregelen aan met betrekking tot het “Team Europa”-pakket, dat bedoeld is om financiële steun te verlenen aan derde landen om de strijd tegen COVID-19 te ondersteunen. *Council conclusions on Team Europe Global Response to COVID-19* (enkel in het Engels).

11 juni: de EIB verleent een krediet aan het bedrijf BioNTech voor de ontwikkeling en productie van een vaccin tegen het coronavirus. IP 20/1034.

13 juni: Frankrijk, Duitsland, Italië en Nederland tekenen een contract met AstraZeneca voor de aankoop van een eventueel vaccin tegen COVID-19. Frans Ministerie van Europa en Buitenlandse Zaken, *Inclusive Vaccines Alliance reaches agreement with AstraZeneca* (enkel in het Engels).

17 juni: de Europese Commissie stelt de Europese strategie voor vaccins tegen COVID-19 voor. Doel hiervan is te zorgen voor een voldoende productie van vaccins in de EU door middel van vroegtijdige aankoopcontracten waarbij gebruik wordt gemaakt van het noodhulpinstrument en een “aanpassing” van het regelgevingskader om de ontwikkeling, goedkeuring en beschikbaarheid van vaccins te versnellen. COM (2020) 245.

17 juni: de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels publiceert een beslissing die aangeeft dat de gezondheidscrisis de toepassing van de normale procedures voor de terugbetaling van bepaalde sociale uitkeringen tussen lidstaten onmogelijk kan maken. PB C 259 van 7 augustus 2020, pp. 9.

18 juni: de Europese Commissie kondigt aan dat de lidstaten aanvullende financiering kunnen aanvragen bij het instrument voor noodhulp om het vervoer van goederen voor de eerste levensbehoeften, medische teams en patiënten met een COVID-19-infectie te financieren. IP 20/1118.

19 juni: de Europese Commissie stelt een verordening voor ter ondersteuning van de “spoorwegmarkt” in de context van de pandemie. COM (2020) 260.

24 juni: de Raad van de EU keurt in eerste lezing het standpunt van het Parlement goed met betrekking tot een verordening die de toekenning van leningen door kredietinstellingen aan gezinnen en ondernemingen moet vergemakkelijken. PB L 204 van 26 juni 2020, pp. 4-17 en COM (2020) 169.

25 juni: het Europees Geneesmiddelenbureau verleent een eerste voorwaardelijke vergunning voor het in de handel brengen van COVID-19. EMA, *First COVID-19 treatment recommended for EU autorisation* (enkel in het Engels).

26 juni: de Europese Commissie publiceert een verklaring over de gezondheid en veiligheid van werknemers die mogelijk zijn blootgesteld aan COVID-19. Die benadrukt de verplichting voor de werkgever om alle nodige informatie over de gezondheids- en veiligheidsrisico's en alle beschermings- en preventiemaatregelen en -acties mee te delen. PB C 212 van 26 juni 2020, pp. 8-10.

JULI

1 juli: de Europese Commissie doet een voorstel voor een aanbeveling van de Raad om het onderwijs en de beroepsopleiding van jongeren te versterken in het licht van de economische recessie en er tegelijk voor te zorgen dat ze gelijke tred houden met de verschijnselen van automatisering en digitalisering van de economie. COM (2020) 275.

1 juli: tegen de achtergrond van de recessie publiceert de Europese Commissie een mededeling die de lidstaten aanmoedigt om gebruik te maken van de middelen die worden ingezet in het kader van het programma *Next Generation EU* en van de toekomstige EU-begroting om de werkgelegenheidssteun voor jongeren te verhogen. COM (2020) 276.

8 juli: het Europees Parlement neemt een resolutie aan over de rechten van personen met een handicap tijdens de COVID-19-crisis, waarin het belang van de toegankelijkheid van sociale en gezondheidsdiensten wordt benadrukt. Europees Parlement, 2020/2680(RSP).

15 juli: de Europese Investeringsbank keurt 16,6 miljard EUR extra financiering goed, met name om de gezondheidsrespons op COVID-19 en het economische herstel te ondersteunen. EIB, 2020-197-FR.

15 juli: de Commissie stelt maatregelen voor om de gezondheidsstelsels in de EU beter voor te bereiden op toekomstige COVID-19-golven, met name op het vlak van *testing*, *contacttracing* en beschikbaarheid van medische apparatuur. COM (2020) 318.

17 juli: het Parlement en de Raad van de EU nemen een tijdelijke afwijking van bepaalde voorschriften inzake klinische proeven aan om de ontwikkeling en toelating van vaccins tegen COVID-19 te versnellen. PB L 231 van 17 juli 2020, pp. 12-16.

17 juli: op verzoek van het Europees Parlement publiceert de Europese Commissie richtsnoeren om ervoor te zorgen dat de rechten van seizoenarbeiders die door de

gezondheids crisis ernstig in gevaar zijn gebracht, worden gerespecteerd. PB C 2351 van 17 juli 2020, pp. 1-7.

17-21 juli: de Europese Raad bereikt een akkoord over de begroting voor 2021-2027 en het herstelplan voor een totaalbedrag van 1.824,3 miljard EUR. De ambities van de Europese Commissie worden aanzienlijk naar beneden bijgesteld, met name wat betreft het programma “EU4Health”, dat van een budget van 9,4 miljard EUR naar 1,67 miljard EUR gaat (zie item van 28 mei). Het ‘kernstuk’ van het post-COVID-relanceplan, de ‘faciliteit voor herstel en veerkracht’ heeft een budget van 672,5 miljard EUR en zou moeten dienen om groene en digitale transitie te financieren. Voorbeelden van mogelijke middelen voor de bestrijding van de pandemie zijn het ESF+ (88 miljard, een daling van 9% ten opzichte van de vorige begroting), het onderzoeksprogramma Horizon Europe (5 miljard EUR), het EU-mechanisme voor civiele bescherming (1,9 miljard EUR) en het investeringsondersteuningsfonds InvestEU (5,6 miljard EUR). Buitengewone Europese Raad, 17-21 juli 2020.

21 juli: het Europees Geneesmiddelenbureau zet een infrastructuur op voor de controle van behandelingen en vaccins tegen COVID-19 die in de dagelijkse klinische praktijk worden gebruikt. EMA, *COVID-19: EMA sets up infrastructure for real-world monitoring of treatments and vaccines* (enkel in het Engels).

22 juli: de Europese Unie cofinanciert voor 100 miljoen EUR een oproep van de Coalitie voor innovatie en paraatheid voor epidemieën (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovations*, CEPI) ter ondersteuning van de snelle ontwikkeling en wereldwijde productie van COVID-19-vaccins. Europese Commissie, *Coronavirus: EU supports vaccine research with additional €100 million* (enkel in het Engels).

30 juli: de Europese Investeringsbank verstrekt een lening van 2 miljard EUR om de Italiaanse gezondheidssector te ondersteunen. EIB, 2020-212-FR.

31 juli: in het kader van het instrument voor noodhulp nodigt de Europese Commissie meer dan 200 bloedinzamelingsdiensten uit om financiering aan te vragen voor de aankoop van apparatuur voor de afname van plasma van bloeddonoren. IP 20/1435.

AUGUSTUS

1 augustus: de Europese Commissie financiert 23 onderzoeksprojecten in verband met de bestrijding van de pandemie voor een bedrag van 128 miljoen EUR. Europese Commissie, *New research projects on coronavirus* (enkel in het Engels).

19 augustus: de Europese Commissie zet via het noodhulpinstrument een multidisciplinair opleidingsnetwerk van gezondheidswerkers op ter ondersteuning van de intensieve verzorgingsseenheden. IP 20/1498 (enkel in het Engels).

20 augustus: de Europese Commissie rondt een reeks verkennende gesprekken met farmaceutische bedrijven af over de aankoop van een mogelijk vaccin tegen COVID-19 om de EU-vaccinbevoorrading te verzekeren. IP 20/1494.

22 augustus-28 augustus: de Europese Commissie levert medisch materiaal en beschermingsmiddelen aan Ivoorkust en Venezuela in het kader van haar programma “Wereldwijde reactie op het coronavirus”. IP 20/1509 en IP 20/1532.

24 augustus: de Europese Commissie rondt verkennende onderhandelingen met het farmaceutische bedrijf Moderna af voor de mogelijke aankoop van vaccindosissen. Dit is het vijfde bedrijf waarmee de Commissie besprekingen over een afnamecontract is begonnen. IP 20/1513.

27 augustus: de Europese Commissie tekent een eerste overeenkomst met AstraZeneca. Dit zou de aankoop van 300 miljoen vaccindoses door de lidstaten mogelijk moeten maken en omvat een optie voor 100 miljoen extra doses die naar evenredigheid van de bevolking moeten worden verdeeld. Deze overeenkomst zou ook vaccingiften mogelijk maken aan derde landen met “lage of gemiddelde inkomens”. IP 20/1524.

31 augustus: de Europese Commissie bevestigt haar engagement om deel te nemen aan het COVAX-mechanisme en investeert er 400 miljoen EUR in. COVAX, dat wordt geleid door Gavi, de Vaccin Alliantie¹³, de Coalitie voor innovatie en paraatheid voor epidemieën (CEPI)¹⁴ en de WGO, is een structuur om de ontwikkeling van een vaccin tegen COVID-19 te versnellen en een brede en eerlijke verdeling ervan te verzekeren. IP 20/1540.

(13) <https://www.gavi.org/fr> [geraadpleegd op 19 oktober 2020].

(14) <https://cepi.net/> [geraadpleegd op 19 oktober 2020].

ALGEMEEN BESLUIT

**DE SOCIALE ZEKERHEID ALS SOCIAALECONOMISCHE STABILISATOR TIJDENS
DE COVID-19-CRISIS: ALGEMEEN BESLUIT**

295 |

DE SOCIALE ZEKERHEID ALS SOCIAALECONOMISCHE STABILISATOR TIJDENS DE COVID-19- CRISIS: ALGEMEEN BESLUIT¹

Ruim een half miljoen Belgen werd al door het virus besmet. Wellicht ligt het werkelijke aantal nog veel hoger en er worden nog dagelijks nieuwe besmettingen geregistreerd. Ruim 15.000 Belgen overleden inmiddels aan de gevolgen van die besmetting. Voor vele anderen veroorzaakte de besmetting chronische aandoeningen.

Onze bijzondere erkentelijkheid gaat uit naar de werknemers en zelfstandigen in de gezondheidssector en in andere cruciale sectoren en essentiële diensten die door het uitvoeren van hun taken het risico liepen om door het virus besmet te worden. Tragisch genoeg werd een belangrijk aantal onder hen ook daadwerkelijk door het virus besmet en zijn sommigen onder hen zelfs aan de gevolgen van deze besmetting overleden.

DE DIRECTE GEVOLGEN VAN DE COVID-19-PANDEMIE

Loontrekkenden die door het virus werden besmet en werkzaam zijn in de gezondheidszorg en daarbij een duidelijk verhoogd risico lopen om besmet te worden door het virus, komen in aanmerking voor schadeloosstelling wegens beroepsziekte als de infectie medisch in verband kan staan met de risicodragende beroepsactiviteit. Deze regeling geldt ook voor leerlingen en studenten die stage lopen.

Tot op 24 november 2020 werden er bij FEDRIS 9.844 aangiften van coronaslachtoffers in de zorgsector geregistreerd. Dat zijn mensen die volgens hun arbeidsarts het slachtoffer zijn geworden van een besmetting met het COVID-19-virus. 84% van de aangiften betreft vrouwen, het overige deel betreft mannen. Sinds oktober en november zien we helaas opnieuw een kleine piek in het aantal aangiften voor het personeel in de gezondheidszorg maar deze ligt veel lager dan in de periode april, mei en juni.

Tot op 24 november van dit jaar werden er bij FEDRIS 8.741 aanvragen voor vergoeding van COVID-19 in de zorgsector geregistreerd, waaronder tragisch genoeg ook zeven aanvragen wegens overlijden van het slachtoffer. Er werden al 2.580

(1) In dit besluit wordt in belangrijke mate beroep gedaan op de bevindingen van de editie 27 november 2020 van de “Monitoring van de gevolgen van COVID-19 op de werkgelegenheid en de sociale bescherming en België”, de analysenota die sinds 7 april 2020 vrijwel wekelijks wordt geactualiseerd door de Werkgroep Sociale Impact COVID-19-crisis (WG SIC), een samenwerkingsverband tussen de Federale Overheidsdienst (FOD) Economie (Statbel), de FOD Sociale Zekerheid, de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO), de Programmatorische federale Overheidsdienst (POD) Maatschappelijke Integratie, het Federaal Planbureau, de Nationale Bank van België, en de Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid.

beslissingen genomen, waaronder 689 beslissingen voor gezondheidszorgen en 1.645 beslissingen waarbij een vergoeding werd toegekend voor tijdelijke ongeschiktheid.

Op 26 juni 2020 werd het Koninklijk besluit nr. 39 gewijzigd zodat loontrekkenden met COVID-19 die werkzaam zijn in cruciale sectoren en essentiële diensten en die daar in de periode van 18 maart tot en met 17 mei 2020 hebben gewerkt, een aanvraag voor vergoeding kunnen indienen. Tot op 24 november 2020 werden er voor deze categorie 130 aangiften door de arbeidsarts en 260 aanvragen voor vergoeding geregistreerd, waaronder twee aanvragen bij overlijden.

Wie niet in de gezondheidssector werkt en ook niet gedurende de periode van 18 maart tot en met 17 mei werkzaam was in één van de cruciale sectoren en essentiële diensten, kan eventueel ook erkend worden via het 'open systeem'. Deze personen moeten niet alleen blootgesteld zijn aan het beroepsrisico van de ziekte, zij moeten bovendien bewijzen dat zij de ziekte werkelijk door het werk hebben opgelopen. In dit kader werden er tot op 24 november 2020 11 aangiften door de arbeidsarts en 41 aanvragen ingediend waaronder één aanvraag bij overlijden.

De inzet van de mensen in deze sectoren, vaak ondergewaardeerd, heeft beleidsmakers bewust gemaakt van de noodzaak van een structurele herwaardering van deze sectoren en beroepen, door betere arbeidsvoorwaarden en een betere verloning. Als we de kwaliteit van ons gezondheidssysteem overeind willen houden, moeten we er inderdaad voor zorgen dat voldoende mensen de uitdaging aannemen om in de zorgsector aan de slag te gaan. Ook de werkdruk, die ook al voor de pandemie erg hoog was in deze sectoren, kan hierdoor hopelijk worden verlaagd. Voor vele mensen in de zorgsector is hun beroep een roeping, maar ze verdienen daar niet alleen ons respect voor, maar ook de juiste waardering.

Ook andere werknemers en zelfstandigen werden uiteraard getroffen door het virus. Het virus heeft daarbij lak aan statuten en de evolutie van het aantal getuigschriften 'aanvang arbeidsongeschiktheid' is dan ook zeer gelijkaardig voor loontrekkenden en zelfstandigen. Opgesplitst naar aandoening zien we een piek van COVID-19 in maart (ca. 21.000) en in mindere mate in april (ca. 6.000) en mei (ca. 1.800) en slechts beperkte cijfers in de volgende maanden (<1.000). Maar we verwachten dat we opnieuw een sterke stijging zullen vaststellen tijdens de herfstmaanden, aangezien ons land inmiddels door een tweede golf van besmettingen werd getroffen. Het aandeel afwezigheden wegens ziekte onder werknemers nam licht toe doorheen oktober, maar blijft onder het piekniveau in maart en april.

Momenteel zijn er veel aanwijzingen dat de COVID-19-epidemie vergelijkbare systemische effecten zal hebben als de financiële crisis van 2008. Als er over de globale impact van die crisis soms nog wordt gediscussieerd, zijn de meeste epidemiologische studies het over één punt eens: het is op de geestelijke gezondheid dat een impact van die crisis het meest meetbaar is geweest. Ook nu laten de eerste empirische onderzoeken naar geestelijke gezondheid al een algemene trend zien van verslechtering van de geestelijke gezondheid. Naast mentale gezondheid en problemen die rechtstreeks verband houden met de gezondheidstoestand van patiënten met COVID-19, is er ook het probleem van patiënten die lijden aan chronische aandoeningen en die hun

zorg tijdens de epidemie hebben uitgesteld. Ook op het vlak van de gezondheidszorg zal deze crisis dus langdurige gevolgen hebben.

DE MACRO-ECONOMISCHE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE

Ook de macro-economisch impact van de COVID-19-pandemie is aanzienlijk. In 2020 werd het maatschappelijke functioneren herhaaldelijk opgeschort en, aangezien het een wereldwijde crisis betreft, werden ook de productie en de internationale handel grondig verstoord. Sommige economische sectoren, zoals cultuur en toerisme, werden daarbij harder getroffen dan andere, maar ook andere sectoren, zoals de detail- en kleinhandel, hadden te leiden onder de uitzonderlijke omstandigheden.

Het seizoengezuiverde, reële bbp nam in het eerste kwartaal van 2020, ten opzichte van het laatste kwartaal van 2019, met 3,6% af in de Eurozone en met 3,2% in de EU. Het betreft de sterkste dalingen op kwartaalbasis sinds het begin van de tijdreeksen in 1995. Provisionele cijfers van Eurostat geven echter aan dat het Europese bbp veel scherper daalde in het tweede kwartaal, toen de gezondheidsmaatregelen het economische leven omvangrijke beperkingen oplegde. Het bbp van de Eurozone kromp in het tweede kwartaal van 2020, ten opzichte van het eerste kwartaal, met 12,1 % en het bbp van de EU met 11,9 %. In België bedroegen de bbp-afnames in de eerste twee kwartalen van 2020 respectievelijk -3,5% en -12,1%, eveneens volgens provisionele cijfers.

De voorzichtige herneming van de economische activiteit over de zomermaanden wordt bovendien door de vrijwel algemene nieuwe opstoot van de pandemie binnen de EU een halt toegevoegd. Specifiek voor de Belgische economie verwacht de Europese Commissie ontwikkelingen die sterk in de lijn liggen van het Eurozone-gemiddelde: een afname van het bbp met 8,4% in 2020 en een gedeeltelijk herstel in 2021 met een positieve groei van 4,1% (Europese Commissie, 2020). De Commissie wijst eveneens de voornaamste determinanten van de terugval in economische activiteit aan, die ook de snelheid en de volledigheid van het herstel zullen bepalen: de afgenomen binnenlandse vraag door de lockdownmaatregelen, verstoringen van de toeleveringsketen, een historische daling van het vertrouwen en ook de rem op de internationale handel, zowel in 2020 als in 2021.

DE IMPACT OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT

Tom Bevers et al. beschrijven in hun bijdrage hoe de COVID-19-crisis in maart van dit jaar een schok op onze arbeidsmarkt veroorzaakte, die op dat moment in relatief goeden doen was. Alle evoluties op het vlak van werkgelegenheid, activiteit en werkloosheid waren op dat moment immers positief. Sommige indicatoren bevonden zich zelfs op recordniveau, al bleven er uiteraard belangrijke uitdagingen. Zo bleven we achter op het EU-gemiddelde wat de activiteitsgraad betreft, zagen kortgeschoolden hun arbeidsmarktachterstand verder groeien en was er bezorgdheid over de krapte op de arbeidsmarkt. Tot de situatie in maart op een ongezien plotse en ingrijpende manier wijzigde.

Voor België verwachtten de internationale instellingen in eerste instantie geen enorme impact op de werkloosheidscijfers, aangezien deze opgevangen werd door tijdelijke

werkloosheid, het overbruggingsrecht voor zelfstandigen, en de veralgemening – in de beroepen waar dat mogelijk is – van het telewerk, (ouderschaps)verlof en/of werkduurvermindering.

De Europese Commissie gaat uit van een relatief beperkte stijging van de Belgische werkloosheidsgraad van 5,9% in 2020 tot 7,0% in 2021 en daarna een herstel. Ook het Federaal Planbureau verwacht een stijging van de administratieve werkloosheid in dit en volgend jaar, maar tegen 2025 zou deze opnieuw evolueren tot het niveau van vóór de crisis, wat hoger is dan wat bereikt zou worden in een scenario zonder pandemie. Het is echter niet uitgesloten dat sommige bedrijven alsnog de boeken zullen moeten neerleggen, wat tot nieuwe ontslagen zou leiden. Voorlopig geven zowel de EAK-data² van Statbel als de voor seizoensinvloeden gezuiverde gegevens van Eurostat aan dat de werkloosheidsgraad toenam in de periode mei en juni-augustus van 2020.

De uitbraak van de COVID-19-pandemie heeft overheden wereldwijd aangezet om erg verregaande maatregelen te nemen met het oog op het vrijwaren van de volksgezondheid. Landen die dat konden hebben ook maatregelen genomen om de economische en sociale impact te beperken. Dat was ook het geval in ons land.

Door het inschakelen van erg verstrekkende maatregelen zoals de versoepelde toegang tot de tijdelijke werkloosheid wist België te vermijden dat de scherpe afname van activiteit tot een proportionele – en dus massale – ontslaggolf leidde. Er was ook financiële steun voor getroffen ondernemers om faillissementen van intrinsiek rendabele ondernemingen te vermijden. De getroffen zelfstandige ondernemers werden ondersteund via het overbruggingsrecht.

De grote schokdemper van de crisis was in ons land ongetwijfeld de versoepelde toegang tot het systeem van tijdelijke werkloosheid. Chloë Loÿen et al. beschrijven in hun bijdrage aan dit nummer zowel de tijdelijke reglementaire wijzigingen inzake de (tijdelijke) werkloosheid en presenteren de impact ervan aan de hand van de hiertoe ontsloten administratieve gegevens van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA).

Het systeem van de tijdelijke werkloosheid gaat in zijn huidige vorm terug op de Wet van 3 juli 1978, maar in de praktijk was er al een soortgelijk stelsel vanaf 1944. De tijdelijke werkloosheid poogt het aantal ontslagen en de toename van de werkloosheid beperkt te houden, doordat het alternatief – een ontslag, eventueel gevolgd door een heraanwerving – veel hogere transactiekosten met zich zou meebrengen voor zowel de werkgevers als de werknemers. Het maakt de terugkeer naar de werkvloer bovendien eenvoudiger.

Maar het systeem werd vanaf 13 maart 2020 sterk versoepeld, zowel wat betreft de procedure, de toelatingsvoorwaarden als wat de vervangingsratio van de uitkering betreft, om de gevolgen van de COVID-19-crisis op te vangen. Er werd een flexibele toepassing van het begrip overmacht geaccepteerd en alle situaties van tijdelijke werkloosheid als gevolg van het COVID-19-virus werden automatisch beschouwd

(2) De enquête naar de arbeidskrachten (EAK) is een sociaal-economische steekproefenquête bij huishoudens.

als tijdelijke werkloosheid als gevolg van overmacht, zelfs als het bijvoorbeeld nog mogelijk was om een paar dagen te werken. Werkgevers konden er beroep op doen in alle gevallen waarbij het werk tijdelijk moest stilgelegd worden door problemen met toelevering, door opgelegde sluiting (bijvoorbeeld bij restaurants), wanneer het bedrijf geen telewerkbare activiteit uitvoert of wanneer men de maatregelen rond het ‘sociaal afstand houden’ niet kon respecteren. En waar een werknemer in tijdelijke werkloosheid voordien 65% van zijn geplafonneerde gemiddelde loon (plafond van 2.754,76 EUR per maand) ontving, werd de uitkering verhoogd tot 70%. Daarbovenop werd nog een bedrag van 5,63 EUR per dag werkloosheid toegekend.

De versoepelde toegang leidde vanaf 16 maart 2020 tot een snelle stijging van de aanvragen tijdelijke werkloosheid. Wanneer we enkel naar de goedgekeurde aanvragen kijken, dan gaat het om 1.040.448 met betrekking tot maart en 1.246.605 met betrekking tot april.³ Een aanvraag, indien goedgekeurd, houdt de toelating in om een werknemer in tijdelijke werkloosheid te zetten. Dat betekent uiteraard niet dat de werknemer ook effectief elke dag op non-actief zal worden gezet. Zo kan er een aanvraag voor tijdelijke werkloosheid worden ingediend voor iemand die nadien arbeidsongeschikt blijkt te zijn, die van werkgever verandert of die niet aan de voorwaarden voldoet. Voor maart werden uiteindelijk 972.951 werknemers voor minstens één dag tijdelijke werkloosheid vergoed, voor april 1.178.186.

De versoepeling van de maatregelen had duidelijk een effect op de aantallen tijdelijk werklozen. Voor mei ontvingen 930.060 werknemers een uitkering voor ten minste één dag tijdelijke werkloosheid en voor juni nog 529.998 (13,2% van de werknemers). Doorheen juli, augustus en september bleef de tijdelijke werkloosheid echter hardnekkig. Er werden voor de maand juli 338.601 werknemers voor minstens één dag tijdelijke werkloosheid vergoed (8,5% van de werknemers), in augustus waren dat er 304.178 (7,6%) en in september 183.935 (4,6%). Ook in de cijfers van de sociale secretariaten valt op dat in juni, juli, augustus en september de tijdelijke werkloosheid substantieel bleef en zich rond de 80.000 voltijdsequivalenten situeerde, en dat het aandeel tijdelijk werklozen dus onrustwekkend stabiel bleef. In de loop van oktober begon de tijdelijke werkloosheid naar aanleiding van de tweede golf opnieuw toe te nemen. Vanaf de derde week van oktober overstijgt hun aantal opnieuw 100.000 voltijds equivalenten (VTE).

De versoepeling van de tijdelijke werkloosheid was niet de enige reactie op het coronavirus. Er werd ook massaal overgeschakeld op telewerk. Maar liefst 46,4% van wie nog werkte deed dat via voltijds telewerk. In sommige gevallen werd er gekozen voor arbeidsduurvermindering of het coronatijdscrediet. Al deze maatregelen hadden als doel om het aantal ontslagen ten gevolge van de impact van de COVID-19-crisis op de economische activiteit te beperken. Voor wie toch werkloos was of werd in deze periode werden ook maatregelen genomen om het behoud van inkomen te garanderen, zoals bijvoorbeeld de tijdelijke bevrozing van de degressiviteit van de uitkeringen en het verlengen van het recht op inschakelingsuitkeringen met drie maanden.

(3) Bron: Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA).

De COVID-19-crisis had een zeer belangrijke weerslag op de inzet van atypische werknemers. Volgens de Dimona-aangiften bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), viel de uitzendarbeid na 18 maart 2020 met 25-30% terug. In augustus neemt het aantal uitzendkrachten in absolute termen weer toe en de terugval ten opzichte van 2019 bedraagt dan ongeveer 15%. In september komt er een lichte stijging en de terugval schommelt ten opzichte van 2019 rond -10%. Het blijft echter onduidelijk in welke mate uitzendkrachten die op tijdelijke werkloosheid zijn geplaatst, werden opgenomen in deze aantallen.

Ook de tewerkstelling van “extra’s” en “flexi-jobbers” in de horeca viel tijdens de eerste golf volledig stil. Met de heropening van de horecazaken vanaf 8 juni 2020 werden opnieuw extra’s en flexi’s ingezet in de horeca. In de zomermaanden is er doorgaans een daling van flexi/extra’s in horeca, o.a. door een groter aandeel studentenarbeid en meer flexiwerknemers die met vakantie zijn. Dat is nu minder het geval, zodat in juli het niveau van 2019 weer wordt bereikt omstreeks het midden van de maand juli. Eind juli en begin augustus vallen de aantallen weer wat terug, mogelijk onder invloed van de opnieuw verscherpte COVID-19-maatregelen. Vanaf het weekend van 15 augustus is er een lichte herneming van de activiteit, die zich doorzet in september. Die lichte herneming in de inzet van extra’s en flexi’s in de horeca zwakt opnieuw af vanaf begin oktober, door de tweede golf en de strengere maatregelen die in een aantal provincies al werden ingevoerd. De sluiting van de horeca vanaf 19 oktober heeft een duidelijke impact op de cijfers.

We stelden naar aanleiding van de COVID-19-crisis ook een forse afname van de detacheringsaanvragen in de LIMOSA-database vast. Tijdens de eerste inperkingsmaand in België (van 18 maart tot 17 april 2020) werden 38.809 meldingen geregistreerd, dat is minder dan de helft (49%) van de in dezelfde periode in 2019 geregistreerde meldingen (79.501). Grofweg gesteld is de klassieke arbeidsmigratie dus gehalveerd door de COVID-19-crisis.

De terugval van de studentenarbeid is moeilijker in te schatten, aangezien de Dimona-aangifte voor studenten vaak voorafgaand aan de tewerkstelling gebeurt (zo zullen bijvoorbeeld voor een student die elke zaterdag in een winkel werkt, alle zaterdagen van 2020 aangegeven zijn), en heel wat werkgevers – hoewel ze gesloten zijn – de tewerkstellingen in Dimona niet hebben geschrapt. Voor de eerste week van de paasvakantie, klassiek een periode van verhoogde inzet van studenten, stelden we echter vast dat het aantal aangiftes van studentenarbeid met een derde was teruggelopen; deze daling werd later niet meer goedgemaakt. De hernieuwde sluiting van de horeca en daarna de detailhandel heeft uiteraard ook een impact op de tewerkstelling van studenten, vooral voor de weekendpieken. Het algehele niveau daalt maar zeer licht. Het blijft de vraag in welke mate deze Dimonacijfers een overschatting zijn van de werkelijk gepresteerde studentenarbeid.

Ook de zelfstandige ondernemers werden zwaar door de COVID-19-crisis getroffen. Marina Geeraert en Veerle De Maesschalk beschrijven in hun bijdrage aan dit nummer zowel de tijdelijke reglementaire wijzigingen inzake de (tijdelijke) werkloosheid en presenteren de impact ervan aan de hand van de hiertoe ontsloten administratieve

gegevens van het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ).

Een aantal categorieën moest verplicht de zelfstandige activiteit stoppen, anderen werden indirect getroffen bijvoorbeeld omdat zij voor hun zelfstandige activiteit sterk afhankelijk zijn van sectoren waarvoor een verplichte sluiting gold. Er werden snel maatregelen genomen om ook voor hen de gevolgen op te vangen, met name via een tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht. Ook werden maatregelen genomen met het oog op een versoepeling van betalingsfaciliteiten, zoals uitstel van sociale bijdragen, kwijtschelding van de verhogingen bij laattijdige betalingen, vrijstelling van de sociale bijdragen, mogelijke neerwaartse herziening van de sociale bijdragen, tijdelijke opschorting van de invorderingsprocedure. Aangezien statistische gegevens over zelfstandig werk beperkter zijn dan voor werknemers, vormt het beroep op deze ondersteuningsmaatregelen en het profiel van de begunstigden momenteel de belangrijkste bron van informatie over de sociaaleconomische impact van COVID-19 voor zelfstandigen.

Er werd massaal beroep gedaan op het crisisoeverbruggingsrecht voor zelfstandigen. In maart van dit jaar ontvingen al 378.045 zelfstandigen een volledig of partieel crisisoeverbruggingsrecht. In april waren dat er 396.845 en in mei 363.142. Voor die periode maart-mei ontving maar liefst 45% tot 50% van de zelfstandigen in hoofdberoep een crisisoeverbruggingsrecht. Vanaf juni daalt dit aanzienlijk ten gevolge van de afbouw van de lockdownmaatregelen en de invoering van het relance-overbruggingsrecht vanaf juni 2020. In juni bedroeg het aantal betalingen nog 132.708, wat neerkomt op 17% van het aantal zelfstandigen in hoofdberoep en in juli nog 47.414. In augustus en september ontvingen respectievelijk nog 44.503 en 36.860 zelfstandigen een crisisoeverbruggingsrecht.

Sinds juni konden zelfstandigen een overbruggingsrecht ter ondersteuning van de heropstart aanvragen. Het gaat hierbij om zelfstandigen wier activiteit op 3 mei 2020 nog beperkt of verboden was, en die hun zaak verplicht hebben moeten sluiten ten gevolge van de noodmaatregelen in het kader van de COVID-19-pandemie en daarbij een omzetverlies lijden van minstens 10% ten opzichte van hetzelfde kwartaal in 2018 of 2019. Deze uitkering, waarvan het bedrag gelijk is aan dat van het crisisoeverbruggingsrecht, kan worden aangevraagd voor de maanden juni tot en met december 2020. Eind november werden 20.797 aanvragen geregistreerd voor juni, 64.229 voor juli en 105.766 voor augustus. In september is dit gedaald tot 61.024 en 17.520 in oktober.

Het totale aantal zelfstandigen dat uitstel van betaling van sociale bijdragen had aangevraagd bedroeg op 10 november 2020 154.466, terwijl in totaal 65.770 zelfstandigen tot op die datum om vrijstelling van sociale bijdragen hadden gevraagd.

Cijfers over de impact van de tweede golf en de nieuwe lockdown-maatregelen voor zelfstandigen zijn bij het verschijnen van dit nummer nog niet beschikbaar. Het relanceoverbruggingsrecht werd verlengd tot eind december en wat het crisisoeverbruggingsrecht betreft, heeft de federale regering beslist het bedrag van de uitkering in de maanden oktober, november en, waarschijnlijk, december 2020 te verdubbelen

voor de zelfstandigen die rechtstreeks beoogd worden door de sluitingsmaatregelen opgelegd door de overheid (ministeriële besluiten van 18 en 28 oktober 2020 en elk ander daaropvolgend ministerieel besluit) en daardoor gedwongen worden hun zelfstandige activiteit volledig of gedeeltelijk te onderbreken.

Ondanks deze maatregelen bestaat de vrees dat de COVID-19-crisis zal leiden tot een belangrijk aantal faillissementen. Hiervoor werd een zekere bescherming geboden door voor solvabele bedrijven geen faillissementen te laten uitspreken tot 17 juni 2020. De gegevens van Statbel over het aantal faillissementen van zelfstandigen vertonen tot dusver echter nog geen impact van de COVID-19-crisis. Voor de maanden januari tot maart bedroeg het aantal faillissementen gemiddeld 200. Voor de maanden april en mei liggen de cijfers aanzienlijk lager, gemiddeld 73, om in juni terug te stijgen tot 145. Het cijfer voor juli bedraagt 115, waarmee het onder het cijfer voor juli 2019 (147) blijft. Voor augustus werden 105 faillissementen geregistreerd bij zelfstandigen en voor september en oktober voorlopig respectievelijk 176 en 179, telkens onder het niveau van een jaar geleden.

DE IMPACT OP DE INKOMENSSITUATIE VAN DE BELGISCHE HUISHOUDENS

Dankzij de diverse maatregelen, waaraan ons socialezekerheidssysteem een belangrijke bijdrage leverde, lijkt de impact van de lockdown effectief te zijn verzacht. In het kader van ramingen over de economische vooruitzichten publiceerden zowel de Nationale Bank van België (NBB) als het Federaal Planbureau cijfers over de impact van de crisis op het (macro-economisch) reëel beschikbaar gezinsinkomen. Beide instellingen ramen de impact, in verhouding tot de omvang van de economische schok, als relatief beperkt in 2020. Volgens de NBB blijft de groei zelfs net positief, terwijl het Federaal Planbureau (FPB) een beperkte negatieve groei verwacht van 1,9%. Het FPB wijst erop dat bovendien de gedaalde inflatie lager blijft dan de indexering van lonen en uitkeringen. Beide instellingen wijzen op de rol van de sociale overdrachten in de stabilisatie van het beschikbaar gezinsinkomen.

Met behulp van een simulatiemodel bestuderen Yannick Thuy et al. van het Federaal Planbureau in hun bijdrage aan dit nummer de mogelijke impact van de maatregelen voor tijdelijke werkloosheid van werknemers en het overbruggingsrecht van zelfstandigen zowel voor specifieke typegevallen als voor de inkomensverdeling in zijn geheel. Deze studie mag dus niet gelezen worden als een studie van de volledige inkomensimpact van deze crisis of ruimer van de sociale impact van deze crisis, want om de oefening uit te voeren werden een aantal veronderstellingen gemaakt die van belang zijn om de resultaten verder te duiden.

Zo wordt er gefocust op het gemiddelde inkomensverlies op jaarbasis en dus niet specifiek op het inkomensverlies gedurende de inactiviteitsperiode als gevolg van de COVID-19-crisis en werd verder verondersteld dat werknemers en zelfstandigen, na respectievelijk de periode van tijdelijke werkloosheid of de periode met een overbruggingsrecht, terugkeren naar de situatie van voor de crisis. Ook het mogelijke inkomensverlies van kwetsbare groepen die niet kunnen terugvallen op de genoemde steunmaatregelen of die om één of andere reden een inkomensverlies ondervinden als gevolg van de COVID-19-crisis, werd niet in rekening gebracht.

Voor de bestudeerde typegevallen stelden Thuy et al. vast dat de netto vervangingsratio bij 1, 2 of 3 maanden onderbreking van de activiteit doorgaans meer dan 90% bedraagt. Voor werknemers is dit zelfs het geval in scenario's waarbij er geen top-up van de werkgever zou zijn. De invloed van het al dan niet in rekening brengen van kinderen ten laste op de bestudeerde vervangingsratio's is daarbij beperkt. De grootste verschillen in vervangingsratio's doen zich voor in het scenario met 12 maanden tijdelijke werkloosheid of overbruggingsrecht, voornamelijk bij het gemiddelde en hoge loon- of inkomensniveau. Vervangingsratio's van meer dan 100% komen voor de bestudeerde typegevallen enkel voor bij werknemers in het scenario met een maximale top-up van de werkgever.

Verder laten de verdelingsanalyses een gemiddelde verlies zien van 28 EUR of 0,8% van het beschikbaar inkomen per maand. Het verlies loopt zowel in absolute als relatieve termen op over de decielen. Globaal genomen is het effect per deciel en over alle decielen samen eerder klein te noemen. Gegeven dat Thuy et al. enkel naar de impact van de maatregelen gedurende de maanden maart, april en mei keken, en de eerdere resultaten voor de typegevallen, ligt dit ook in de lijn der verwachtingen.

Opmerkelijk is dat Thuy et al. in alle decielen individuen observeren voor wie het beschikbaar inkomen toeneemt als gevolg van de genomen maatregelen en dit zowel voor werknemers als voor zelfstandigen. Globaal genomen is de omvang van dit fenomeen beperkt en het situeert zich voornamelijk in de laagste decielen. Bij werknemers wordt deze vaststelling onder andere verklaard door de supplementen die boven op de procentueel berekende uitkering gegeven worden. Bij zelfstandigen is dit fenomeen een gevolg van het feit dat de uitkering een vast bedrag is, dat niet bepaald wordt als een percentage van het verloren inkomen. Deze classificatie van winst of verlies wordt ook in belangrijke mate gedreven door een veronderstelling over wat het bruto belastbaar inkomen is van de individuen die onderworpen zijn aan de bestudeerde maatregelen. Voor zelfstandigen vormen de in het kader van de inkomstenbelasting gerapporteerde netto winsten en baten het vertrekpunt. Deze worden vervolgens voor alle zelfstandigen gebruteerd op basis van een uniforme regel. Of deze conclusies ook overeind blijven in het licht van meer genuanceerde informatie over de bedrijfsuitgaven, -lasten en -verliezen kan met de gegevens waarover Thuy et al. beschikken niet bestudeerd worden.

Uit simulaties van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) blijkt dat de financiële impact van tijdelijke werkloosheid voor lagere lonen relatief beperkt blijft, al kan voor lage inkomens ook een beperkte daling van het inkomen reeds problematisch zijn. Voor hoge lonen is er wel een substantiële impact. De impact vergroot wel met de duur van de tijdelijke werkloosheid. Ook voor deeltijds werkenden vangt de tijdelijke werkloosheid een groot deel van het inkomensverlies op, maar het resterende inkomensverlies kan wel problematisch zijn als het deeltijds inkomen het enige inkomen is. Deze resultaten liggen in de lijn van de simulaties van het Federaal Planbureau. Hieruit blijkt dat de gemiddelde impact van 5 weken tijdelijke werkloosheid (op basis van de aanvragen die begin april werden ingediend) op het beschikbaar inkomen geraamd wordt op 0,4% op jaarbasis – rekening houdend met een volledige terugkeer naar de situatie van voor de crisis –, waarbij het effect kleiner zou zijn voor de laagste inkomenscategorieën. De duurtijd in

tijdelijke werkloosheid is dus van groot belang voor de uiteindelijke financiële impact. In september waren 326.899 werknemers, gecumuleerd, meer dan 51 dagen tijdelijk werkloos geweest.

Tine Vandekerckhove et al. van het HIVA stellen vast dat deze crisis niet één, maar twee gezichten heeft, een gelaagdheid die volgens de onderzoekers ook aan de basis ligt van het uiteenlopende gebruik van tijdelijke werkloosheid. Een belangrijk verschil met tijdelijke, i.e. economische werkloosheid tijdens de vorige financiële crisis is volgens hen dat in de huidige crisis een zeer brede waaier van sectoren ermee in aanraking komt. In de voorgaande crisis waren het vooral de klassieke industriële sectoren die er een beroep op deden. In de huidige crisis zijn er ook heel wat tertiaire en quataire sectoren bij betrokken die door overmacht te kampen hebben met een plotse daling in het arbeidsvolume en daardoor hun werknemers tijdelijk niet aan het werk kunnen houden. De persistentie in het beroep op tijdelijke werkloosheid verschilt dan ook sterk naargelang van de sector.

De onderzoekers wijzen er ook op dat naast de beschermende functie het systeem ook een herstelfunctie heeft omdat het tijdelijke beroep op tijdelijke werkloosheid immers mogelijk moet maken dat het bedrijf snel klaarstaat om weer omzet te maken zonder extra arbeidskrachten te moeten aanwerven en te laten inwerken. In essentie dient de regeling immers om de band tussen werkgever en werknemer te behouden. Het feit dat in een korte tijd van enkele maanden, binnen de tijdsspanne van het tweede kwartaal 2020, het gebruik van tijdelijke werkloosheid in zowat alle sectoren is teruggevallen, zonder evenredige toename van collectief ontslag of bedrijfssluitingen, toont aan dat het systeem heeft gewerkt als tijdelijke buffer – althans in de eerste maanden.

Volgens simulaties van het Joint Research Centre van de Europese Commissie is de impact van COVID-19 op het beschikbaar gezinsinkomen, de ongelijkheid en het armoederisico in België relatief beperkt, zowel in het geval van de (gesimuleerde) afwezigheid van noodmaatregelen en ook na het in rekening brengen van de maatregelen. Zo zou het (equivalent) beschikbaar gezinsinkomen ongeveer 4% dalen zonder maatregelen. De maatregelen halveren ongeveer het verlies. De stijging van het armoederisico daalt van ongeveer 3% (zonder maatregelen) naar minder dan 1% (met maatregelen).

De consumentenenquête van de NBB gaat na of het huishoudinkomen van de respondenten een negatieve impact heeft ondergaan van de crisis. Over alle huishoudens heen wijst de enquête op een vrij stabiel aandeel huishoudens die geen of beperkt (<10%) inkomensverlies lijden. In april en mei bedroeg dit resp. 73% en 74%. Dit steeg licht in juni en bleef in de periode tot november stabiel op 79% tot 80%. Het aandeel huishoudens met een beperkte spaarbuffer (<3 maanden) blijft over de geobserveerde periode vrij stabiel: 28% in oktober ten opzichte van cijfers die fluctueren tussen 27% (juni) en 34% (juli) in de vorige maanden. In november ligt dit wat lager op 24%. Het aandeel huishoudens dat als kwetsbaar wordt aangemerkt (inkomensverlies >10% en spaarbuffer <3 maanden) lijkt licht te dalen: 12% in april tegenover 8% in augustus en 9% in september en 7% in oktober en november.

DE IMPACT OP ARMOEDE EN DE LEEFSITUATIE VAN KWETSBARE GROEPEN IN DE SAMENLEVING

Jeroen Barrez en Rudi Van Dam beschrijven in hun bijdrage ook de impact van de COVID-19-crisis op de armoede en in het bijzonder de kwetsbare groepen in onze samenleving, alhoewel zij gehinderd worden door de beperkte beschikbaarheid van accurate en actuele gegevens.

Ondanks de tijdens deze crisis genomen bijkomende maatregelen werden verschillende groepen in onze samenleving toch hard getroffen. Het gaat in de eerste plaats om kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Deze hebben meestal een minder beschermde werksituatie of een minder stabiel arbeidscontract. Het gaat onder meer om uitzendkrachten, freelancers en sekswerkers, maar ook personen die in de informele economie actief zijn. Ook kwetsbare gezinnen met kinderen ondervinden talrijke moeilijkheden tijdens deze crisis, in het bijzonder de eenoudergezinnen en de gezinnen met zorgbehoevende kinderen. Daarnaast zijn er de personen die met een sociale minimum- of bijstandsuitkering in hun levensonderhoud voorzien. Zij leefden reeds voor de COVID-19-crisis met een inkomen rond of onder de armoedegrens, maar de crisis stelde hun problemen op verschillende levensdomeinen op scherp.

Zo vormt de ongelijke impact van de coronacrisis op het vlak van onderwijs en scholing potentieel één van de belangrijkste langetermijneffecten. Maldonado en De Witte (2020) stellen op basis van eindtesten van leerlingen in het zesde leerjaar katholiek onderwijs substantiële leerverliezen vast. Deze leerverliezen en de toename van de ongelijkheid zijn bovendien groter in scholen met kwetsbare leerlingen. Ongelijkheden zijn zowel binnen als tussen scholen gestegen. Voor Nederland worden gelijkaardige effecten vastgesteld (Engzell et al., 2020).

Naar aanleiding van de COVID-19-crisis heeft de Programmatorische federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie (POD MI) een specifieke bevraging opgezet bij de OCMW's, om de situatie sneller en meer gedetailleerd te kunnen opvolgen. Een vierde bevraging liep af in oktober en bevat gegevens over het aantal steunaanvragen bij de OCMW's vanaf januari tot en met september (al zijn de resultaten voor september nog onvolledig). De resultaten tonen aan dat er in het begin van de crisis een stijging is van het aantal personen die beroep doen op een leefloon. Er wordt een stijging van het aantal personen met een leefloon ten opzichte van de vorige maand vastgesteld ten belope van 2,1% in maart en 1,2% in april van dit jaar. Daarop volgde een daling in mindere mate in mei (-0,4%) en juli (-0,4%), gevolgd door een dalende trend in juli (-2,7%). In de maanden augustus (0,8%) en september (-0,9%) stellen we globaal genomen een stabilisatie van het aantal leefloombegunstigden vast (al gaat het voor de maand september nog om voorlopige gegevens). Van februari tot en met april nam het aantal leefloombegunstigden toe met ongeveer 5.000 personen. Hun aantal daalde daarna evenwel in dezelfde mate van april tot juli. Niettemin is deze daling minder dan we doorgaans in deze periode van het jaar verwachten. Dit werd intussen ook bevestigd op basis van de administratieve gegevens, waarvan we over stabiele gegevens beschikken tot en met juni.

De evolutie van de andere maatschappelijke hulp- en dienstverlening is omgekeerd aan die van het leefloon. In het begin van de coronacrisis zien we eerst een daling, met name in maart en april, gevolgd door een stijging in juni en in mindere mate in juli.

In augustus zien we een lichte terugval, maar in september stijgt de vraag naar andere maatschappelijke hulp- en dienstverlening opnieuw.

De niet-dringende medische hulp nam af over de hele periode (met uitzondering van september), maar dit houdt wellicht verband met het uitstel van de niet-dringende medische zorg. De financiële hulp, die van maart tot en met mei daalde, steeg in juni tot op het niveau van voor de crisis, maar kende nadien een lichte terugval. Tot slot valt op dat de hulp voor schuldbemiddeling toenam tot in juli, vervolgens in augustus een gedeeltelijke terugval kende, maar in september opnieuw steeg. De voedselhulp, die in mei een hoogtepunt bereikte en ook in juni hoog bleef, vertoont sinds juli een neerwaartse trend. Maar sinds september stellen de POD MI, op basis van voorlopige gegevens, opnieuw een sterke toename van de voedselhulp vast.

Voor wat betreft het profiel van de nieuwe hulpaanvragen, kunnen we stellen dat de meeste personen die zich wendden tot het OCMW in april geen inkomen (14,2%) hadden, een werkloosheidsuitkering (11,7%) of een andere sociale uitkering (9,2%) ontvingen of een arbeidsovereenkomst (17,2%) hadden. In augustus stellen we een lichte verschuiving vast: van de personen die bij het OCMW aankloppen hadden de meeste geen inkomen (13,4%), een werkloosheidsuitkering (9,2%), een andere sociale uitkering (9,4%) of een arbeidsovereenkomst (9,8%). Het aandeel nieuwe aanvragen van personen met een arbeidsovereenkomst en werklozen lag in de eerste maanden van de crisis duidelijk hoger. Hoewel nog steeds een groter aandeel van de personen met een arbeidscontract of een werkloosheidsuitkering een steunaanvraag doet bij het OCMW dan voor de crisis, zien we dat dit aandeel geleidelijk afneemt. Bij de werklozen gaat het in de eerste maanden van de crisis wellicht vooral om tijdelijk werklozen, gezien het feit dat de volledige werkloosheid niet significant steeg in deze fase, en dat een aantal maatregelen werden genomen in de werkloosheid, zoals het bevriezen van de degressiviteit en de verlenging van de inschakelingsuitkeringen. Belangrijk om op te merken is dat de situatie voor de hulpaanvraag van 20% tot 30% van de begunstigden niet gekend of gespecificeerd is.

De meest kwetsbaren zijn echter diegenen die niet of onvoldoende (kunnen) terugvallen op de sociale bijstand. Deze groep bestaat onder meer uit dak- en thuislozen, mensen zonder wettelijk verblijf en asielzoekers.

Globaal genomen stelt de POD MI een stijging van het aantal geholpen daklozen door de OCMW's vast, al wordt deze stijging reeds voor het uitbreken van de coronacrisis ingezet. Het aantal daklozen dat ten laste wordt genomen, ongeacht het soort hulp, wordt sinds de crisis geraamd tussen 9.000 en 11.000 personen.

De hulpverlening aan personen zonder wettig verblijfsrecht is in principe beperkt tot de dringende medische hulpverlening. Vreemdelingen met verblijfsrecht zijn dan weer vaak gebonden door de voorwaarde geen onredelijke belasting te vormen voor het bijstandssysteem van het land van verblijf. Uit signalen uit het werkveld blijkt dat vreemdelingen die hun werk verloren daarom vaak geen beroep durven doen op het OCMW, uit vrees hun verblijfsrecht te verliezen. Uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen wel een verlenging van de materiele hulp in de opvang aanvragen maar de

procedure en de beperkte beschikbaarheid van maatschappelijk werkers en advocaten maakt dit niet evident.

Ook de niet-uitgeprocedeerde asielzoekers ondervinden nadelen van huidige crisis. Zo worden asielzoekers geacht na 2 maanden door te stromen naar reguliere huisvesting, maar het vinden van een woning was zeker tijdens de lockdown niet evident.

Vele vreemdelingen ontbreekt het daarom niet alleen aan middelen om in hun levensonderhoud te voorzien, maar ook om de essentiële voorzorgsmaatregelen te nemen om zich te beschermen tegen COVID-19 (zoals de aankoop van handgels en mondmaskers). Sommigen trekken zich daarom terug in overdreven isolatie, anderen doen dit vanwege de onzekerheid over hun rechten en gebrek aan informatie hierover. Het gevolg is onder meer dat velen gezondheidsdiensten vermijden en daardoor een gevaar kunnen vormen voor zichzelf en de samenleving.

Frederic De Wispelaere en Dirk Gillis van het HIVA besteedden in hun bijdrage aandacht aan een bijzondere kwetsbare groep, namelijk zij die actief zijn in de schaduwzone van het zwartwerk. Om een eerste inschatting te maken van de evolutie van het zwartwerk tijdens de COVID-19-pandemie maakten zij onder meer gebruik gemaakt van controlecijfers van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Volgens de onderzoekers is de kans reëel dat zich in bepaalde sectoren of voor bepaalde beroepen een (sterke) toename van de incidentie van sociale en fiscale fraude, waaronder zwartwerk, heeft voorgedaan of wellicht nog zal voordoen tijdens de economische herstelperiode.

Daarnaast lijkt de COVID-19-crisis soms ook de vorm van zwartwerk, en breder de vorm van sociale en fiscale fraude, wezenlijk te hebben gewijzigd. Deze vaststelling laat hen toe om de definitie van zwartwerk scherper te stellen, o.a. door te stellen dat de COVID-19-crisis heeft aangetoond dat de arbeidsveiligheid en gezondheid, en het niet respecteren ervan, een wezenlijk onderdeel van dit fenomeen uitmaakt.

Tijdens de COVID-19 pandemie lijkt zich volgens De Wispelaere et al. ook een verschuiving van de opdracht van de sociale-inspectiediensten voorgedaan te hebben. De nadruk lag immers op hun preventieve en adviserende rol, eerder dan op hun repressieve.

NAAR EEN RELANCE?

Tijdens de zomermaanden zagen we de eerste signalen van een mogelijk herstel, maar de tweede golf van de pandemie in het najaar brak deze beweging af. Alle prognoses in deze context zijn onderhevig aan een hoge mate van onzekerheid. De Europese Commissie (2020) merkt desalniettemin op dat er zich bepaalde patronen aftekenen: (1) de economische ontwikkeling zal in de eerste plaats worden bepaald door de evolutie van de pandemie; (2) de economische impact en het herstel zal sterk verschillen tussen landen, zowel omwille van de omvang van de pandemie als door de structuur van de nationale economie en de getroffen maatregelen; (3) de beleidsmaatregelen doen ertoe, voor bedrijven, voor de burgers, voor het vertrouwen op de financiële markten.

Verdere ondersteuningsmaatregelen bepalen de langetermijnschade aan de Europese economie.

Tine Vandekerckhove et al. vragen zich in hun bijdrage af hoe het nu verder moet met de rol van tijdelijke werkloosheid bij het economisch herstel. Hun bijdrage focust op een methode om de mate van heropleving van de verschillende sectoren op de arbeidsmarkt te identificeren vanuit de vorige recessieperiode, om aldus een inschatting te maken over de potentiële heropleving van sectoren die nu zijn getroffen door de coronacrisis. Deze methode steunt op de dynamiek in de tewerkstelling zoals we deze kunnen ontleiden op basis van Dynam-gecorrigeerde data⁴ over werkgevers en werknemers in België en in de gewesten. De heropleving hangt ook samen met de vraag welke sectoren vermoedelijk tijdelijk worden getroffen door de coronacrisis en welke permanent. Sectoren die vermoedelijk slechts tijdelijk worden geraakt zijn de horeca, de cultuur en evenementensector, de beveiliging en reiniging, de detailhandel, ...: sectoren die aanvankelijk hoog piekten in de cijfers over tijdelijke werkloosheid, terwijl de band tussen werkgever en werknemer meer inwisselbaar is. Van oudsher kennen deze sectoren meer jaar-op-jaar dynamiek en een groter verloop. Anderzijds zijn er de klassieke industriële sectoren waarvoor het behoud van de band tussen werkgever en werknemer een grotere rol speelt, wat – niet toevallig – mee ondersteund wordt door de ‘klassieke’ economische werkloosheidsmaatregelen. Het zijn sectoren die minder dynamiek en dus ook minder personeelsverloop kennen, zo leert deze bijdrage. Het is vooral voor die groep van sectoren dat de federale overheid, in samenwerking met de regionale overheden, zal moeten inzetten op een juiste mix van bescherming en herstel, niet het minst via extra stimuli voor omscholing en reallocatie in of buiten het bedrijf.

Arthur Jacobs stelt terecht in zijn bijdrage dat zolang er geen vaccin bestaat tegen het virus, er allicht ook geen sprake kan zijn van een volledige terugkeer naar de pre-crisissituatie. Een vaccin zou de restricties in de productie opheffen en het potentieële outputniveau zou zich herstellen, maar vervolgens lijkt het daadkrachtig stimuleren van de geaggregeerde vraag van overheidswege noodzakelijk om de laagconjunctuur te bestrijden. Wanneer deze budgettaire stimulans onvoldoende snel zou zijn of onvoldoende groot in omvang, dreigt bovendien permanente schade aan het productiepotentieel van onze economie, in de vorm van hysteresis-effecten. Ook bij krachtig budgettair optreden is het niet uitgesloten dat het herstel op de lange termijn onvolledig is. Ondanks de overheidssteun is het waarschijnlijk dat bepaalde levensvatbare ondernemingen hun activiteiten moeten terugschroeven, met name in zwaar getroffen sectoren zoals de industrie, de horeca en de cultuursector.

Vandaar het belang van een krachtig relancebeleid dat zich richt op de sectoren met het grootste groeipotentieel, niet alleen in termen van productie maar ook van werkgelegenheid, met name ook voor de groepen die zich nu meer in de marge van de arbeidsmarkt situeren. Met het oog op het minimaliseren van die schade is het beperken van de duur van de recessie echter primordiaal. Naast het relancebeleid

(4) Met het Dynam-project genereren de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en HIVA-KU Leuven unieke cijfers over de trends in de dynamiek van de arbeidsmarkt.

van de overheid zal ook de evolutie van de internationale omgeving hiervoor een belangrijke determinant zijn, gezien de openheid van de Belgische economie.

IMPACT OP DE OVERHEIDSFINANCIËN

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) verwacht een sterkere verslechtering in de overheidsfinanciën in de meest ontwikkelde economieën, onder meer wegens de krachtige fiscale respons in die landen, en de Nationale Bank van België voorspelt een toename van de Belgische schuldgraad met 19,4 procentpunten in 2020, gevolgd door een stagnatie op een hoog niveau in de volgende jaren. De NBB waarschuwt dat – zelfs wanneer men uitgaat van normale groeಿನiveaus vanaf 2022 – een primair deficit van 4% van het bbp ervoor zorgt dat het pad van de publieke schuldgraad stijgend wordt.

Maar een zeer scherpe toename van de schuldgraad is niet noodzakelijkerwijs zorgwekkend en impliceert geen verdere budgettaire ontsporing in de toekomst. Baert et al. (2020) wijzen erop dat zolang de interestvoet die de overheid betaalt op haar schuld lager is dan de nominale economische groei, de schulddynamiek op lange termijn zorgt voor een afname van de schuldgraad naar zijn pre-crisisniveau. De verklaring hiervoor is dat de draagkracht van de economie – de noemer van de schuldgraad – onder die veronderstelling sneller toeneemt dan de overheidsschuld. Deze gunstige schulddynamiek is volledig afhankelijk van de assumptie dat de rente lager blijft dan de som van reële groei en de inflatie, maar een dergelijk scenario lijkt zeer realistisch in het licht van de reeds aangekondigde crisisrespons van de Europese Centrale Bank (ECB): de nominale rente op tienjarige Belgische obligaties werd in juni 2020 zelfs negatief. Maar opdat de overheidsschuld gunstig zou evolueren op lange termijn moet volgens de auteurs in de eerste plaats een volledig economisch herstel beoogd worden, waarin hysteresis-effecten vermeden worden. Enkel op die manier kan het hoge primaire deficit, waar de NBB voor waarschuwt, vermeden worden. Ook Decoster (2020) is van oordeel dat discretionair handelen van de overheid dat de vraag stimuleert en in liquiditeitsnood verkerende ondernemingen ondersteunt essentieel is om een ontsporing van de overheidsschuld op lange termijn af te wenden, zelfs wanneer dit op korte termijn bijkomstige begrotingstekorten impliceert.

De COVID-19-crisis heeft ook belangrijke gevolgen gehad voor de financiering van de sociale zekerheid. Niet alleen zijn de uitgaven enorm gestegen door de toegenomen uitgaven voor tijdelijke werkloosheid en primaire ongeschiktheid, maar ook de inkomsten zijn fors gedaald. Ten gevolge van de COVID-19-crisis is immers de loonmassa gekrompen. De evenwichtsdotatie zal dit tekort opvangen, maar ook hier rijst de vraag naar de impact van de crisis op middellange termijn. De COVID-19-crisis stelt de uitdaging van de financiering van onze sociale zekerheid verder scherp.

De Studiecommissie voor de Vergrijzing verwacht op middellange termijn een toename van de budgettaire kosten van de vergrijzing ten opzichte van eerdere vooruitzichten. Deze toename is voor het grootste deel te wijten aan de neerwaartse bijstelling van de verwachtingen omtrent het verloop van het bbp in die periode ten gevolge van de coronacrisis, waardoor het gewicht van de sociale uitgaven in het bbp toeneemt. In de vooruitzichten van de Studiecommissie heeft de coronacrisis een veel beperktere impact op de vergrijzingskosten na 2025: meer dan drie vierde van de opwaartse

herziening van 2,2 procentpunt voor de periode tussen 2019 en 2070 vloeit voort uit de toename van de kosten tussen 2019 en 2025. De coronacrisis heeft de uitdagingen die de vergrijzing op budgettair vlak veroorzaakt dus op relatief korte termijn verhoogd en de nood aan structurele oplossingen is urgenter geworden.

BESLUIT

De sociale zekerheid heeft in ons land onmiskenbaar haar rol als economische stabilisator vervuld, zoals ze ook al eerder deed tijdens de financiële crisis van 2008. Dankzij de gemobiliseerde middelen is de koopkracht van de Belgen grotendeels gevrijwaard en is de sociale impact van de crisis minder dramatisch dan werd gevreesd. Toch heeft de crisis een aantal zwakheden aan het licht gebracht, voornamelijk wat betreft groepen in onze samenleving die niet of onvolledig beschermd zijn. De COVID-19-crisis heeft immers aangetoond wie door de mazen van het sociale vangnet valt of er onvoldoende beroep op kan doen. De geïdentificeerde kwetsbare groepen kunnen daarom een basis vormen om het sociale beschermingsnet op punt te stellen. Het verbeteren van de toegankelijkheid van onze sociale bescherming is dan ook een belangrijke uitdaging voor het beleid op korte en middellange termijn.

De data en inzichten die hier werden gepresenteerd, zijn het resultaat van ruim een half jaar samenwerking tussen de FOD Economie (Statbel), de FOD Sociale Zekerheid, de FOD WASO, de POD MI, het Federaal Planbureau, de Nationale Bank van België en de Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid. Daartoe verenigd in de Werkgroep Sociale Impact van de COVID-19-crisis (WGSIC), streven ze er sinds de tweede helft van maart naar om de sociale impact van deze crisis in kaart te brengen. Dankzij de inzet van alle gegevensleveranciers werden gegevens sneller ontsloten om een actuele monitoring mogelijk te maken. Maar de werkzaamheden houden hier niet op. Niet alleen is het einde van de crisis momenteel nog onzeker, maar er zijn nog tal van verbeteringen van onze monitoring mogelijk. Maar ik ben ervan overtuigd dat we dankzij deze doorgedreven samenwerking in de nabije toekomst belangrijke stappen vooruit zullen kunnen zetten.

Koen Vleminckx
FOD Sociale Zekerheid

BIBLIOGRAFIE

Baert, Stijn, Cockx, Bart, Heylen, Freddy en Peersman, Gert, Economisch beleid in tijden van Corona: een kwestie van de juiste uitgaven te doen, *Gentse Economische Inzichten*, Gent, 2020.

Barrez, Jeroen en Van Dam, Rudi, Armoede en kwetsbare groepen tijdens de coronacrisis, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Brussel, 2020.

Bevers, Tom, Burnel, Valérie, Coenen, Ann, Gilbert, Valérie en Jacobs, Arthur, The end of the world as we know it? De impact van de COVID-19-uitbraak op de Belgische arbeidsmarkt, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Brussel, 2020.

Decoster, André, Hoe fel besmet COVID-19 onze overheidsfinanciën?, *Leuvense Economische Standpunten*, Leuven, 2020.

De Witte, Kristof en Maldonado, Joana Elisa, De effecten van de COVID-19-crisis en het sluiten van scholen op leerlingprestaties en onderwijsongelijkheid, *Leuvense Economische Standpunten*, 181, Leuven, 2020.

De Wispelaere, Frederic en Gillis, Dirk, De impact van de COVID-19 pandemie op de evolutie van en de strijd tegen zwartwerk in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Brussel, 2020.

Engzell, Per, Frey, Arun en Verhagen, Mark, *The collateral damage to children's education during lockdown*, <https://voxeu.org/article/collateral-damage-children-s-education-during-lockdown>, 2020.

Europese Commissie, *European Economic Forecast, Autumn*, European Economy Institutional paper 136, Brussel, 2020.

Fronteddu, Boris en Bouget, Denis, Chronologie: het antwoord van de Europese Unie op de eerste golf van de COVID-19-pandemie. Januari-augustus 2020, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Brussel, 2020.

Geeraert, Marina en De Maesschalk, Veerle, Tijdelijke uitbreiding van het overbruggingsrecht als financieel vangnet voor zelfstandigen die inkomensverlies ondervinden als gevolg van de coronacrisis, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Brussel, 2020.

Jacobs, Arthur, Macro-economische impact van de uitbraak van het coronavirus: recessie, herstel en blijvende schade, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Brussel, 2020.

Loÿen, Chloë, Nuyts, Nathalie en Segaert, Michiel, De impact van de COVID-19-pandemie op de werkloosheid: eerste resultaten, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Brussel, 2020.

Thuy, Yannick, Van Camp, Guy, en Vandelannoote, Dieter, COVID-19 crisis: simulatie impact van het loonverlies bij tijdelijke werkloosheid in geval van overmacht en het inkomensverlies in geval van een overbruggingsrecht, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Brussel, 2020.

WG SIC, *Monitoring van de gevolgen van COVID-19 op de werkgelegenheid en de sociale bescherming in België – editie 27 november 2020*, FOD Sociale Zekerheid, Brussel, 2020.

Vleminckx, Koen, Monitoring en beheer van de sociaaleconomische impact van de Covid-19-crisis in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Brussel, 2020.

Vandekerkhove, Tine, Struyven, Ludo en Goesart, Tim, Tijdelijke werkloosheid tijdens Covid-19: Een buffer tegen ontslag met twee gezichten, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, Brussel, 2020.

PRIJS

Per nummer

Voor België 27,50 EUR

Voor het buitenland 37,50 EUR

Jaarabbonnement (4 nummers)

Voor België 110,00 EUR

Voor het buitenland 150,00 EUR

ISSN 0775-0234

Rekeningnummer

IBAN: BE21 6792 0058 6603

BIC: PCHQBEBB

De ingezonden teksten worden voor advies
aan deskundigen voorgelegd.

De integrale tekst van het Tijdschrift kan ook
worden geraadpleegd op het internet:

<http://www.btsz.belgium.be>

REDACTIERAAD

VOORZITTER

Yves STEVENS, professor, Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven).

VICE-VOORZITTER

Koen VLEMINCKX, directeur studies en publicaties, FOD Sociale Zekerheid.

REDACTIE

Roland VAN LAERE, FOD Sociale Zekerheid.

WETENSCHAPPELIJK ADVISEURS

Denis BOUGET, professor, Université de Nantes;

Bea CANTILLON, professor, Universiteit Antwerpen (UA);

Daniel DUMONT, professor, Université libre de Bruxelles (ULB);

Anton HEMERIJCK, professor, Vrije Universiteit Amsterdam (VU);

Alain JOUSTEN, professor, Université de Liège (Ulg);

Pierre VANDERVORST, professor, Université libre de Bruxelles (ULB);

Herwig VERSCHUEREN, professor, Universiteit Antwerpen (UA) en gastprofessor, Vrije Universiteit Brussel (VUB);

Pascale VIELLE, professor, Université Catholique de Louvain (UCL).

LEDEN VAN DE EUROPESE INSTELLINGEN

Isabelle MAQUET, Europese Commissie, DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie;

Muriel RABAU, Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie inzake sociale bescherming.

LEDEN VAN DE ADMINISTRATIE

Peter SAMYN, voorzitter a.i., FOD Sociale Zekerheid;

Jo DE COCK, administrateur-generaal, Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV);

Anne OTTEVAERE, adjunct-administrateur, Iriscare;

Frank ROBBEN, administrateur-generaal, Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ).

VASTE MEDEWERKERS

Françoise GOSSIAU, FOD Sociale Zekerheid;

Guy RINGOOT, FOD Sociale Zekerheid.