

# Het verslag 2005 van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid: het lonend maken van werk

***Het lonend maken van werk of “make work pay” – dat sinds het begin deel uitmaakt van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS) – heeft voor België een bijzonder belang aangezien het is opgenomen in de landenspecifieke aanbevelingen voor ons land. Daarom werd de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (HRW) verzocht in zijn verslag 2005 voor België de evaluatie van dit specifieke aspect van de EWS te verrichten. Het verslag verscheen in juni laatstleden en behandelt – naast de problematiek van “make work pay” – ook de recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de hernieuwde Lissabon-strategie.***

Het lonend maken van werk verwijst naar verschillende situaties waarin het voor een persoon niet optimaal is te werken of méér te werken, of voor een onderneming om (meer) mensen aan te werven of aan het werk te houden. Deze zogenaamde vallen kunnen dus zowel het aanbod van als de vraag naar arbeid betreffen. In de literatuur worden drie types vallen onderscheiden die leiden tot een vermindering van het arbeidsaanbod. In de werkloosheids- en inactiviteitsvallen is het financieel voordeliger werkloos, respectievelijk inactief, te zijn dan te werken. Daarnaast is er de zogenaamde armoedeval, die verwijst naar de situatie waarbij een laagbetaalde werkende persoon onvoldoende financiële prikkels ondervindt om de arbeidsinzet te verhogen en zo aan de armoede te ontsnappen. De productiviteitsval, daarentegen, heeft betrekking op de vraag naar arbeid. Deze val ontstaat doordat sommige werkenden te weinig productief zijn in verhouding tot hun arbeidskost, waardoor de arbeidsvraag afneemt.

In internationaal perspectief lijkt het risico op financiële vallen in ons land duidelijk hoger dan gemiddeld in de EU. Zo is de totale fiscale en parafiscale druk op arbeid hoog, zowel gemiddeld als specifiek voor laagbetaalde arbeid en blijft de loonwig, dit is het verschil tussen de brutoloonkost en het netto beschikbaar inkomen, ondanks een daling in de jongste periode aanzienlijk. Deze situatie is niet alleen ontmoedigend voor de vraag naar en het aanbod van arbeid, zij werkt eveneens zwart-

werk in de hand. Ook de overstap van werkloosheid naar laagbetaald werk zou volgens Europese gegevens in België relatief minder opleveren dan elders.<sup>1</sup>

Daartegenover staat dat de indicatoren met betrekking tot de armoedeval en de nettovervangingsratio bij werkloosheid voor ons land op een gemiddeld risico wijzen in EU-perspectief. Bovendien is het relatieve aantal arme werkenden in België het geringst van alle EU-landen.

Het lonend maken van werk kan een rol spelen in de verklaring van de ondervertegenwoordiging van sommige groepen op de arbeidsmarkt. Zo zijn bijvoorbeeld 55-plussers minder actief, onder meer omdat er onvoldoende financiële prikkels zijn voor oudere werknemers om aan de slag te blijven en voor bedrijven om ze in dienst te houden.<sup>2</sup> In het algemeen zijn de risico's op financiële vallen, zo-

wel aan de aanbod- als aan de vraagzijde, echter het grootst voor mensen met lagere kwalificaties, die meestal slechts in aanmerking komen voor minder vergoede arbeidsplaatsen. Dit houdt, wat het aanbod van arbeid betreft, verband met de vrij geringe verschillen tussen de laagste arbeidsinkomens en de uitkeringen en, voor de vraag naar arbeid, met de kloof tussen de arbeidskost van lager gekwalificeerde arbeid en haar productiviteit.

## Het arbeidsaanbod

---

De analyse van de financiële vallen aan de aanbodzijde berust grotendeels op de resultaten van het STASIM-model van het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) van de Universiteit Antwerpen. In dit model worden op basis van de geldende wetgeving simulaties verricht betreffende de omvang van het netto beschikbaar inkomen dat verschillende standaardgezinstypes overhouden in geval van werkloosheid, inactiviteit en werk. Hierbij wordt rekening gehouden met de toekenningsvoorwaarden en bedragen van de uitkeringen, het belastingregime, het gewaarborgd inkomen, de socio-professionele integratiepremie en desgevallend het inkomen voor prestaties bij plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen (PWA) en de kosten van kinderopvang. Op basis daarvan kan de financiële impact – en het eventuele bestaan van financiële vallen – worden nagegaan van een grotere arbeidsinspanning: meer bepaald werden de transities van werkloosheid en al dan niet vergoede inactiviteit naar deeltijd- of voltijdwerk evenals de overgang van een deeltijdse naar een voltijdse baan onderzocht. De berekeningen werden verricht voor acht gezinstypes, naargelang er een dan wel twee inkomens zijn, gezinnen met of zonder kinderen en/of kinderopvangkosten, en bij verschillende loonniveaus, gaande van het nationale minimumloon tot tweemaal dit inkomen. De berekeningen gebeurden voor 2004, het meest recente beschikbare jaar, en, met het oog op de beoordeling van het in de voorgaande jaren gevoerde beleid, voor 1999.<sup>3</sup>

Dergelijke simulaties vertonen echter een aantal beperkingen. Zo wordt enkel de onmiddellijke financiële impact berekend, waardoor ontwikkelingen op langere termijn, zoals latere loonsverhogingen of de gevolgen voor latere pensioenrechten, niet in aanmerking genomen zijn. Tevens houden zij geen

rekening met aan werk verbonden kosten (met uitzondering van de kosten voor kinderopvang), het verlies van mogelijke aan inactiviteit verbonden voordelen of de implicaties van loonbeslag. Bovendien verwaarloost een zuiver financiële analyse de invloed op arbeidsmarktbeslissingen van niet-financiële elementen, zoals de efficiëntie van het activeeringsbeleid, de mogelijke stigmatisering indien beroep gedaan wordt op bijstand, de waardering van sociale contacten bij werk en de mogelijke problemen om het beroeps- en privé-leven te combineren. Individuele voorkeuren, zoals voor vrije tijd versus inkomen, zijn ook niet opgenomen in de analyse, evenmin als de mate waarin betrokkenen al dan niet goed geïnformeerd zijn over de gevolgen van de alternatieve situaties.

Ondanks deze reserves leverde de analyse interessante conclusies op. Hierbij werd, zoals gebruikelijk in de literatuur, gewag gemaakt van een financiële val indien de nettoinkomestoename bij grotere arbeidsinzet minder dan 15% bedraagt.

Vooreerst kon vastgesteld worden dat de meeste transities geen aanleiding (meer) geven tot een financiële val. Het beleid van de jongste jaren, dat erop gericht was sommige vallen te beperken, heeft daaraan bijgedragen. Zo werd het PWA-stelsel vervangen door de dienstenchequesregeling, werd het onbelaste minimum verhoogd en werd een terugbetaalbaar belastingkrediet voor kinderen ten laste ingevoerd. Sinds dit jaar werd het belastingkrediet bovendien vervangen door de werkbonus, die onmiddellijk geïnd wordt en dus niet langer pas verrekend wordt op het moment van de belastingafrekening, waardoor de zichtbaarheid en de doeltreffendheid van de financiële stimulans bij werk ongetwijfeld toenemen.

Niettemin bleek uit de analyse dat nog een aantal financiële vallen is blijven bestaan. Zo worden eenoudergezinnen bij de overgang van werkloosheid naar werk met een val geconfronteerd wanneer van een maximale werkloosheidsuitkering wordt overgestapt naar voltijdwerk tegen het minimumloon of naar lager betaald deeltijdwerk. Bij tweeverdieners is dat het geval wanneer een van beide partners in een deeltijdse job stapt. Bij de transitie van inactiviteit naar werk blijven vallen bestaan bij de overgang naar deeltijdwerk, vooral tegen een bescheiden loon. Ook de overgang van een deel-

tijdse naar een voltijdse baan tegen het minimumloon levert te weinig op voor deeltijdwerkers met een inkomensgarantie-uitkering (IGU) en voor eenoudergezinnen die een socio-professionele integratiepremie (SPI) ontvangen.

De door de Hoge Raad uitgevoerde analyse leidt tot de vaststelling dat het merendeel van de financiële vallen toe te schrijven valt aan een drietal factoren:

- Vooreerst hangen werkloosheids- en bijstandsuitkeringen af van de gezinssituatie. Dit houdt in dat indien de partner van een uitkeringstrekker aan het werk gaat, deze laatste het statuut van gezinshoofd verliest, waardoor de uitkering terugvalt op die van een samenwonende. Vooral voor lage arbeidsinkomens uit deeltijdse jobs stelt dit een probleem, aangezien deze soms onvoldoende zijn om de terugval in het vervangingsinkomen van de werkloze partner te compenseren.
- Ook de kinderbijlaguitkering verschilt naargelang de gezinssituatie en het gezinsinkomen. Zo ontvangen werklozen en leefloontrekkers met een gering inkomen een verhoogde kinderbijslag, die wegvalt als ze aan het werk gaan. Opnieuw weegt dit probleem vooral bij lage lonen zwaar door.
- Ten slotte geven de inkomensgarantie-uitkering en socio-professionele integratiepremie soms aanleiding tot een financiële val bij de overgang van werkloosheid of bijstand naar werk. Alhoewel deze regelingen gecreëerd werden om deze overgang te bevorderen door de verhoging van het nettoinkomen uit werken, blijken zij die rol in de praktijk niet steeds te vervullen. Zo ontmoedigt de inkomensgarantie-uitkering vanaf een bepaalde drempel de verhoging van de arbeidsinzet, aangezien een verhoging van het arbeidsinkomen gecompenseerd wordt door een daling van de IGU, waardoor een vlak inkomensprofiel ontstaat. De uit de IGU en SPI voortvloeiende inkomensstijging is tevens vaak vrij beperkt en er zijn inkomensdrempels ingebouwd vanaf dewelke de regeling niet meer van kracht is, waardoor vallen ontstaan bij hogere loonniveaus.

## De arbeidsvraag

---

Wat de vraag naar arbeid betreft, kunnen productiviteitsvallen worden beperkt door de loonkosten te

matigen, de productiviteit te verhogen en te werken aan subjectieve factoren zoals discriminatie.

Sinds 1996 – het basisjaar van de wet ter bevordering van de werkgelegenheid en ter vrijwaring van de concurrentiekracht – zijn de Belgische uurloonkosten vrij goed in lijn gebleven met het gemiddelde verloop bij de belangrijkste handelspartners.<sup>4</sup> De loonkosten per eenheid product, die mee de relatieve productiviteitsontwikkelingen weerspiegelen, zijn in ons land echter wel meer toegevoerd dan gemiddeld bij de partners. Een verantwoordelijke loonontwikkeling blijft daarom, maar ook gelet op onze nog steeds aanzienlijke jobachterstand en de zeer matige loonsverhogingen bij de partners in de jongste jaren, noodzakelijk.

Ook enkele karakteristieken van de loonvorming in de particuliere sector kunnen mogelijkwijs aanleiding geven tot het ontstaan van productiviteitsvallen voor, en dus tot een geringere arbeidsvraag naar de minst productieve arbeidskrachten en de oudere werknemers. Zo liggen de minimumlonen – die een belangrijk instrument zijn in de bestrijding van financiële vallen aan de aanbodzijde en van armoede – in een aantal sectoren hoger dan het nationaal gewaarborgde minimum, wat de kans verhoogt dat de betrokken – vooral laagproductieve – arbeid voor de werkgever niet rendabel is. De relatief grote loonspanning tussen oud en jong in België en de financiële aantrekkelijkheid van vervroegde-uitredingsregimes houden dan weer risico's in voor de arbeidsuitstoot van ouderen. Maatregelen zoals de in 2004 ingevoerde lastenvermindering voor oudere werknemers en de geplande forfaitaire vermindering van de personenbelasting voor de hertewerkstelling van ervaren werknemers in Vlaanderen vormen dan ook stappen in de goede richting.

De ontwikkeling van de loonkosten wordt tevens beïnvloed door het verloop van de globale fiscale en parafiscale druk op arbeid in loondienst, die zeer hoog is in België. Deze heeft vooral negatieve gevolgen voor zowel de vraag naar als het aanbod van laagbetaalde arbeid. De overheid heeft hiermee rekening gehouden door bijdrageverminderingen toe te kennen die afhangen van het loonpeil en relatief het grootst zijn voor lagere lonen. Ook werd begin 2004 de regeling inzake de dienstencheques ingevoerd om de productiviteitsval voor

de minst productieve werknemers te overbruggen zonder hun inkomen te verlagen. Daarnaast kunnen gerichte loonsubsidies en bijkomende bijdrageverminderingen de (her)inschakelingkansen van langdurig werklozen, leefloontrekkers en laaggeschoolde jongeren in het arbeidsproces vergroten en hen de mogelijkheid bieden om via deze werkervaring hun productiviteit te verhogen, zodat zij nadien inzetbaar worden zonder een verdere financiële tussenkomst van de overheid.

De loonkosten zijn een belangrijke, maar niet de enige determinant van de beslissing om personeel aan te werven of aan het werk te houden. Ook de reglementering speelt een rol. Zo werd vastgesteld dat de mogelijkheid om werknemers in tijdelijk verband of via uitzendarbeid in dienst te nemen, de instroom van werklozen, schoolverlaters en terugkerende arbeidskrachten in het arbeidsproces vergemakkelijkt. De reglementering terzake blijkt in België echter nog steeds strenger te zijn dan gemiddeld in de EU. Een verdere versoepeling van die regelgeving kan dan ook aangewezen zijn, zonder hierdoor de sociale bescherming te verzwakken.

Het menselijk kapitaal waarover een werknemer beschikt – zijnde de basisopleiding, de voortgezette beroepsopleidingen tijdens de loopbaan en de werkervaring – is een van de belangrijkste determinanten van zijn productiviteit. In het licht van de versnelde technologische vooruitgang, de invoering van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën en het belang van de kenniseconomie zijn voortgezette beroepsopleiding en levenslang leren dan ook de middelen bij uitstek om aanvullende bekwaamheden te verwerven en de kwalificaties in de loop van het beroepsleven te actualiseren. Dit is vooral van belang voor – de momenteel minder aan opleiding deelnemende – lagergeschoolden en ouderen, voor wie de combinatie van relevante werkervaring en opleiding het risico op een terugval in de (langdurige) werkloosheid beperkt.

Ten slotte blijkt dat de vraag naar arbeid van sommige groepen nog steeds ondermaats blijft, of niet tegen gelijkwaardige voorwaarden wordt vergoed. Zo worden vrouwen, zelfs bij vergelijkbare vaar-

digheden en functies, gemiddeld minder betaald. Ook niet-Europese allochtonen, zelfs indien ze over uitstekende vaardigheden en kwalificaties beschikken, zijn veelal ondervetegenwoordigd op de arbeidsmarkt. Daarom moet de toegang tot betaalbare kinderopvang verder ontwikkeld worden en dient de anti-discriminatiewetgeving strikt toegepast te worden. Recentelijk werden terzake een aantal positieve maatregelen genomen die erop gericht zijn de integratie van de verschillende kansengroepen in de arbeidsmarkt te vergroten, zoals de creatie van een informatieloket inzake discriminatie in het Brussels Gewest en het subsidiëren van diversiteitsplannen in Vlaanderen.

Het lonend maken van werk blijft een belangrijk probleem voor België, wat ook blijkt uit het feit dat het onderwerp is opgenomen in de landenspecifieke aanbevelingen voor ons land. De jongste jaren werd echter een duidelijke verbetering vastgesteld. De inspanningen dienen niettemin te worden verdergezet: gelet op het vooruitzicht van de vergrijzing van de bevolking is het mobiliseren van de beschikbare arbeidskrachten immers een essentiële voorwaarde om het groeipotentieel van de economie te ondersteunen en dus om het Belgisch sociaal model te vrijwaren.

*Jan Smets*

*Jan De Mulder*

*Hoge Raad voor de Werkgelegenheid*

## Noten

1. De door de EC gehanteerde indicator betreffende de werkloosheidsval heeft wel enkel betrekking op alleenstaanden, die slechts een gering aandeel vertegenwoordigen in de werkloze populatie.
2. De arbeidsmarktsituatie van ouderen maakte het voorwerp uit van het verslag 2004 van de HRW.
3. Hierbij wordt telkens de reglementering gebruikt zoals ze gekend en van toepassing was op 1 januari.
4. Daarbij dient te worden vermeld dat de loonkosten in Nederland veel sterker en in Duitsland trager zijn gestegen dan in ons land.