

Hoe lonend is werken voor werklozen in België?

Nevejan, H. 2009. *Financiële prikkels tot werkherleving voor werklozen en leefloontrekkers in België: heden en verleden*. Documentatienota Secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Wie de problematiek van langdurige werkloosheid aanhaalt, verwijst vaak naar het vraagstuk van de financiële werkloosheidsval waarbij voor de werkloze de financiële prikkels om werk te zoeken en te aanvaarden onvoldoende of onbestaand zouden zijn. Heeft de werkloze in België werkelijk weinig te winnen bij een overstap naar werk? Het Secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven wijdde aan deze vraagstelling een documentatienota. Dit artikel geeft bondig de hoofdlijnen van deze nota weer.

‘Werk lonend maken’ in het internationaal beleidsdiscours

Langdurige werkloosheid is een ‘oud zeer’ van de Belgische arbeidsmarkt. In de voorbije decennia vormde het derhalve vaak het voorwerp van beleidsaanbevelingen die internationale instellingen, zoals de OESO, het IMF en de Europese Commissie, deden aan de opeenvolgende Belgische regeringen en waarop beleidsinitiatieven niet konden uitblijven. In de economische context van vandaag blijft deze problematiek bovendien brandend actueel. De vraag rijst immers of de huidige toename in werkloosheid, veroorzaakt door een historisch diepgaande economische crisis, zich niet opnieuw zal vertalen in structurele werkloosheid, dan wel eerder van voorbijgaande aard is. Het risico op aanhoudende hoge werkloosheid blijft reëel, aangezien dit fenomeen vaak werd vastgesteld tijdens vorige zware recessies.

Prominent aanwezig in het internationaal beleidsdiscours van de voorbije twee decennia omtrent de

problematiek van langdurige werkloosheid is het adagium ‘werk lonend maken’, dat zowel de werkgever als de werknemer en de werkloze viseert, in de hoop dat het de jobcreatie (de arbeidsvraag) en de arbeidsparticipatie (het arbeidsaanbod) bevordert. Deze strategie is in hoofdzaak gericht op lageloonarbeid en is te vatten als een van de beleidsantwoorden op structurele economische

ontwikkelingen – lees: desindustrialisering, globalisering en technologische vooruitgang – die in de jaren '80 van de vorige eeuw in de meeste westerse geïndustrialiseerde landen ongunstig uitvielen voor de laaggeschoolden en hun positie op de arbeidsmarkt. Dit vertaalde zich ofwel in een toenemende loonkloof tussen laag- en hooggeschoolden, terwijl de werkloosheidsgraad voor laaggeschoolden maar matig toenam (zie bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk), ofwel in een heel sterke toename van de werkloosheidsgraad voor laaggeschoolden terwijl de loonongelijkheid eerder stabiel bleef of zelfs afnam (zie bijvoorbeeld België, Frankrijk en Duitsland). De mate waarin de lonen zich hebben aangepast aan de veranderende economische omstandigheden lijkt zo gekoppeld te zijn aan de mate waarin deze veranderingen zich hebben vertaald in (massa)werkloosheid. Deze schijnbare afruil tussen loon- en arbeidsongelijkheid, telkens in het nadeel van de laaggeschoolden, bleek bovendien stand te houden in de daaropvolgende jaren '90.

Vooraf onder impuls van de OESO ontstond toen de beleidsopvatting dat 'werk lonend maken' enigszins soelaas kon brengen voor de laaggeschoolden op de arbeidsmarkt. In het eerste geval als antwoord op het probleem van de 'working poor' door het beschikbaar inkomen uit lageloonarbeid te verhogen. In het tweede geval zou deze strategie enerzijds de werkhervatting van werklozen bevorderen door het vergroten van het inkomensverschil tussen werken en niet werken en anderzijds de werkgevers via lagere loonkosten stimuleren tot behoud of creatie van werkgelegenheid voor laaggeschoolden. Deze strategie stond niet op zich maar maakte deel uit van een bredere werkgelegenheidsstrategie, de 'Jobs strategy', die de OESO in 1994 naar voren schoof en die tot op vandaag weerklank geniet in de beleidsvorming. Hierbij situeert 'werk lonend maken' zich in het beleidsperspectief op korte en middellange termijn, samen met het verbeteren van de opvolging en begeleiding van werklozen en het voeren van een stimulerende macro-economische politiek. Op lange termijn staan het versterken en bevorderen van onderwijs, levenslang leren, ondernemerschap en innovatie voorop, in die zin dat het de economie in de toekomst een stevigere basis dient te verschaffen voor het creëren van welvaart en jobs.

Hoe lonend is werken in België, voor werklozen in het bijzonder, na meer dan een decennium van 'werk lonend maken'? De nota brengt eerst een internationale vergelijking van de financiële prikkels tot werkhervatting voor werklozen en licht vervolgens de Belgische situatie in meer detail toe.

Het meten van de financiële gevolgen van werkhervatting

Voor het meten van wat de werkloze financieel te winnen of te verliezen heeft bij de overstap naar werk maakten wij gebruik van 'typegevallen'. Dit houdt in dat voor hypothetische personen en/of gezinnen de financiële gevolgen van een overgang van werkloosheid naar werk worden gesimuleerd volgens verschillende veronderstellingen omtrent de gezinssamenstelling, de hoogte van de uitkering(en) en van het loon bij werkhervatting. Twee simulatiemodellen werden hierbij gehanteerd: het Tax-Benefit model van de OESO voor de internationale vergelijking en het Standaard

Simulatiemodel Sociale Zekerheid (STASIM) van het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) voor meer toelichting bij België.

Beide modellen laten toe het netto-inkomen op jaarbasis te berekenen voor het gezin als geheel vertrekkende van de regelgeving zoals die gekend en van toepassing is op respectievelijk 1 juli en 1 januari van het betreffende jaar en geëxtrapoleerd voor het volledige jaar. Op die manier geeft het procentueel verschil in netto-inkomen tussen werken en niet-werken het arbeidsrendement of het arbeidssurplus voor de werkloze weer. Deze berekening is gerealiseerd voor een zestal gezinssituaties: de alleenstaande, het eenoudergezin, het eenverdienerskoppel, het eenverdienersgezin, het tweeverdienerskoppel en het tweeverdienersgezin. De resultaten vallen echter best te interpreteren als een bovengrens van het werkelijke arbeidssurplus, aangezien bovenstaande simulatiemodellen weinig of geen rekening houden met de kosten verbonden aan werk en/of het zoeken van werk, noch met het wegvallen of verminderen van andere sociale voordelen dan de werkloosheids- of bijstandsuitkering zelf (studietoelagen, lagere remgelden, lagere tarieven voor openbaar vervoer, enzovoort). STASIM houdt in de berekening van het netto-inkomen wel rekening met de kosten verbonden aan kinderopvang tijdens de werkuren, in het bijzonder voor het eenoudergezin en het tweeverdienersgezin, en dit op basis van de tarieven van Kind&Gezin.

Is België de slechtste leerling van de klas?

De internationale vergelijking van de financiële prikkels tot werkhervatting voor werklozen is beperkt tot een vergelijking tussen België en de buurlanden. Hoewel de werkloosheidsregeling in België veel gelijkenissen vertoont met die in onze buurlanden Duitsland, Nederland en Frankrijk, vallen er toch enkele niet onbelangrijke verschillen te noteren die – samen met de verschillen inzake fiscale en parafiscale heffingen – gevolgen kunnen hebben voor het arbeidssurplus.

Kenmerkend voor de Belgische werkloosheidsverzekering is de sterke gezinsmodulering van de uitkeringen met bedragen die erg kunnen uiteenlopen voor een gezinshoofd, een alleenstaande en een

samenwonende. Daarnaast valt op dat in vergelijking met de buurlanden de spanning tussen de minima en de maxima heel beperkt uitvalt. Algemeen bekend is tevens de onbegrensde uitkeringsduur, tenminste voor zover de werkloze aan de toekenningvoorwaarden, waaronder de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, blijft voldoen. In de buurlanden is de uitkeringsduur niet alleen beperkt in de tijd, maar wordt de maximale duur bovendien vastgelegd in functie van het aantal jaren dat de werkloze voordien heeft gewerkt en bijgedragen. Volledigheidshalve dienen wij hieraan toe te voegen dat België evenwel geen bijstandsregeling kent die specifiek op werklozen is gericht, zoals dat in Duitsland en Frankrijk wel het geval is. Vervolgens zijn de werkloosheidsuitkeringen hier, net als in Frankrijk en Duitsland,¹ onderhevig aan een relatief gunstige belastingregime, waardoor werklozen weinig of geen belastingen betalen, in het bijzonder een gezinshoofd en een alleenstaande. Betreffende andere uitkeringen waar de werkloze eventueel recht op heeft, komen wij tot de vaststelling dat België tot de weinige landen behoort zonder huisvestingstoelage, los van de bestaande sociale huisvesting (met lage huurtarieven), maar dat de werkloze met kinderen ten laste hier – na zeven maanden werkloosheid – kan rekenen op een verhoogde kinderbijslag. Niet onbelangrijk is ook de vaststelling dat in de voorbije jaren de buurlanden ingrijpende beleidshervormingen hebben gekend in de richting van een meer stringente werkloosheidsregeling. In de nota geven wij hiervan een beknopt overzicht.

Welke implicaties hebben de verschillen in de uitkerings- en belastingstelsels voor de financiële prikkels tot werkhervatting? De basisresultaten slaan op een initiële en uitkeringsgerechtigde werkloze die voltijds het werk hervat aan een loon dat de helft van het gemiddelde loon bedraagt waaraan hij/zij ook voordien was tewerkgesteld. Dit loonniveau ligt nabij het minimumloon in de EU15-lidstaten waar het van kracht is en is derhalve opgevat als zijnde indicatief voor lageloonarbeid. De financiële prikkels tot werkhervatting blijken in België vanuit internationaal oogpunt, en zeker in vergelijking met de buurlanden, best mee te vallen, en dit zowel voor als na verrekening van sociale bijdragen en belastingen, behalve dan voor de alleenstaande werkloze die vaak als ijkpunt fungeert voor internationale vergelijkingen inzake de financiële

werkloosheidsval. Het stereotype van de Belgische werkloze die niets te winnen heeft bij werkhervatting dient dus te worden bijgesteld. Dit resultaat is vooral het gevolg van de lagere uitkeringsbedragen. Voor het eenverdienerskoppel en -gezin spelen bovendien ook de lagere fiscale lasten mee door de toepassing van het zogenaamde huwelijksquotiënt.² Het eenoudergezin, dat evenzeer van één inkomen afhankelijk is, komt hier per definitie niet voor in aanmerking, doch geniet van een toeslag op de belastingvrije som dat hem of haar echter niet eenzelfde belastingvoordeel oplevert. Voorts blijkt over het algemeen dat het de samenwonende werkloze in het tweeverdienerskoppel en -gezin is die het minst bij werkhervatting te winnen heeft.

Wat als de werkloosheidsduur langer wordt? De impact van de werkloosheidsduur op het beschikbare inkomen van een werkloze is in België beperkt: onbestaand voor het gezinshoofd, zwak voor de alleenstaande en sterk voor de samenwonende. De verschillen in degressiviteit met de buurlanden zijn minder uitgesproken wanneer de bijstandsuitkeringen, die na verloop van tijd de werkloosheidsuitkering kunnen aanvullen of vervangen, mee in rekening worden gebracht. Het netto-inkomen van de werkloze in de buurlanden valt inderdaad in dat geval minder sterk terug naarmate de werkloosheidsduur langer wordt. Aan een bijstandsuitkering gaat weliswaar een middelentoets vooraf waarbij wordt geoordeeld of het individu en zijn/haar gezin, die de uitkering aanvragen, al dan niet reeds over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Het is daarom heel onwaarschijnlijk dat een werkloze wiens partner aan de slag is, en het gezin van een inkomen voorziet, op sociale bijstand zal kunnen rekenen.

Wat als de werkloze onder meer door schorsing of uitputting van rechten geen recht heeft op een werkloosheidsuitkering en noodgedwongen moet terugvallen op bijstands- en andere uitkeringen? Het is geen verrassing om vast te stellen dat werken in dat geval meer loont dan wanneer hij/zij wel uitkeringsgerechtigd zou zijn geweest, al is voor een gezinshoofd het verschil vaak gering. De laagste werkloosheidsuitkeringen – voor werklozen die voordien tewerkgesteld waren aan een relatief laag loon – vertonen vaak geen markant verschil met de bijstandsuitkering. In de internationale vergelijking scoort België voor dit typegeval globaal enigszins minder goed dan voorheen.

Meer dan een decennium van 'werk lonend maken' in België

Teneinde het overzicht niet te verliezen werd bij de internationale vergelijking ervoor geopteerd om het aantal typegevallen waarvoor het arbeidssurplus is berekend te beperken. Voor België is hieraan een vervolg gebreed waarin wij de financiële gevolgen van werkhervatting door Belgische werklozen grondiger in kaart hebben gebracht met een veelvoud aan typegevallen. De resultaten hebben betrekking op een langdurige, uitkeringsgerechtigde werkloze en een leefloontrekker die ofwel voltijds, ofwel deeltijds het werk hervatten. Het bedrag van zijn/haar werkloosheidsuitkering is ofwel de maximumuitkering, de minimumuitkering of het forfait voor de werkloze in het tweeverdienerskoppel en -gezin.³ Het loon bij werkhervatting varieert van het interprofessioneel minimumloon tot het dubbele hiervan. Ter herinnering, ook de kosten verbonden aan kinderopvang zijn – op basis van de tarieven van Kind&Gezin – in het arbeidssurplus verrekend met name voor het eenoudergezin en het tweeverdienersgezin.

In het voorbije decennium zijn heel wat beleidsinspanningen geleverd om de overstap naar lageloonarbeid lonend te maken. Hierdoor zijn de financiële prikkels tot voltijdse werkhervatting, behalve voor de alleenstaande, van begin '99 tot begin '08 opvallend sterk verbeterd. Deze zo goed als algemene verbetering is in belangrijke mate te danken aan de vermindering van de persoonlijke sociale bijdragen voor de laagste lonen, dit is de zogenaamde werkbonus, een vermindering die afneemt naarmate het loon toeneemt. Ook zijn de kinderopvangkosten in Vlaanderen heel sterk gedaald. Het totaal effect van deze maatregelen wordt echter deels afgezwakt door de verhoging van de fiscale lasten die deze beleidsmaatregelen met zich hebben meegebracht.⁴ De werkbonus heeft daarnaast ook een keerzijde. Deze maatregel verhoogt effectief het arbeidssurplus bij lageloonarbeid en is dus in het opzet geslaagd, maar heeft tegelijkertijd tot gevolg dat met een brutoloonverhoging het nettoloon maar matig toeneemt. Het extra-brutoloon wordt immers in belangrijke mate wegbelast via de hogere sociale bijdrage die de loonsverhoging met zich meebrengt. Omzichtigheid is dus geboden opdat de werkloosheidsval niet zou evolueren naar een lageloonval.

Bij de halftijdse werkhervatting is er daarentegen over dezelfde periode een verslechtering van het arbeidssurplus zowel voor de werkloze als voor de leefloontrekker merkbaar. Voor beide zijn inkomensaanvullende uitkeringen voorzien die de deeltijdwerkende een inkomen garanderen dat hoger is dan zijn/haar uitkering indien hij/zij werkloos was gebleven. Het gaat om de inkomensgarantieuitkering (IGU) voor de uitkeringsgerechtigde werkloze en de vrijstelling op de bestaansmiddelen voor de socio-professionele integratie (SPI) voor de leefloontrekker. De IGU realiseert behoorlijk wat werd beoogd ondanks de 'ongelukkige' veranderingen in de berekeningswijze van deze toelage die in 2005 zijn doorgevoerd. Bovendien werd de IGU-regeling met de nieuwe hervorming van juli 2008 op verschillende punten verbeterd. Nieuwe simulaties zijn weliswaar nodig om te kunnen oordelen over de exacte impact op de financiële prikkels tot halftijdse werkhervatting, alsook op de mate waarin meer uren werken loont. Daartegenover staat de SPI die er maar gedeeltelijk in slaagt om deeltijds werk voor leefloontrekkers financieel aantrekkelijk te maken, met name voor de alleenstaande en het eenoudergezin. Voor de man of vrouw uit een koppel met of zonder kinderen is de meeropbrengst uit deeltijdse lageloonarbeid bijzonder laag.

Zijn er nog valstrikken op de weg naar werk?

De problematiek van langdurige werkloosheid staat al geruime tijd op de Belgische beleidsagenda. In het afgelopen decennium valt aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt een tweetal belangrijke beleidsacties te noteren. Ten eerste, het versterken van de begeleiding en opvolging van werklozen, dat in België effectief van start ging in 2004. Ten tweede, de acties die deel uitmaken van de strategie om werk lonend te maken voor werklozen. Dit laatste vormde het voorwerp van de documentatienota van het Secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.

Het is zonder meer hoopgevend om vast te stellen dat langdurige werkloosheid sinds de eeuwwisseling aan het afnemen is. Desondanks blijft België wel behoren tot het kranse van EU15-lidstaten waar langdurige werkloosheid het sterkst oploopt. Een belangrijke vraag rijst vervolgens. Om het grof

te stellen: torst België een historische 'ballast' die stilaan aan het verdwijnen is naarmate een 'verloren generatie' van werklozen de arbeidsmarkt definitief achter zich laat of reteren er, ondanks alle geleverd beleidsinspanningen, obstakels die de weg naar werk kunnen versperren?

De vaststelling dat er in de strijd tegen financiële vallen in de werkloosheid belangrijke stappen zijn gezet, belet niet dat verdere vooruitgang mogelijk of misschien zelfs wenselijk is. Zo hebben alleenstaande ouders bij werkhervatting financieel vaak nog weinig te winnen, zeker als wij rekening houden met het feit dat de voorgestelde resultaten maar de bovengrens van het arbeidssurplus aangeven omdat onder meer de kosten verbonden aan werk er onvoldoende in zijn verrekend. Of het loont om te werken hoeft bovendien niet de enige vraag te zijn waarmee de werkloze worstelt. Beschik ik over de kwaliteiten en de vaardigheden om de job uit te oefenen? Zal ik mijn werk gemakkelijk kunnen combineren met de dagelijkse zorg voor mijn kinderen en/of andere zorgbehoevenden (bijvoorbeeld mijn bejaarde ouders)? Geraak ik vlot op het werk? Kan ik het fysiek en/of mentaal aan om te werken? Het is een open deur intrappen te stellen dat 'werk lonend maken' niet de panacee is die werkloosheidsvallen uit de wereld zal helpen. Het verbeteren van de overgang van werkloosheid naar werk staat of valt evenzeer met het beleid dat

gevoerd wordt inzake begeleiding en opvolging van werklozen, onderwijs, levenslang leren, zorg, enzovoort. Zijn financiële vallen überhaupt nog een probleem als op deze beleidsterreinen betekenisvolle vooruitgang wordt geboekt?

Hendrik Nevejan

Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

Noten

1. De werkloosheidsuitkering is in Duitsland zelfs niet aan belastingen en sociale bijdragen onderhevig aangezien de uitkering op basis van het nettoloon wordt berekend.
2. Kort uitgelegd, worden in regel samenwonenden afzonderlijk belast, echter wanneer de partner van de referentiepersoon weinig of geen beroepsinkomen heeft, wordt bij de berekening van de personenbelasting een deel (tot 30%) van het beroepsinkomen van de referentiepersoon toegekend aan de andere partner, wat de belastingfactuur voor het gezin als geheel aanzienlijk kan verlichten.
3. In tegenstelling tot een gezinshoofd en een alleenstaande valt een samenwonende die langdurig werkloos is terug op een forfait, dit is een vast bedrag dat los staat van zijn/haar loon waaraan hij/zij laatst was tewerkgesteld.
4. Het verminderen van de persoonlijke sociale bijdrage verhoogt immers het belastbaar inkomen, terwijl lagere kinderopvangkosten een lagere fiscale aftrek impliceren.