

Hoe inkomenszeker zijn werklozen? Een vergelijking tussen België en de buurlanden

Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat. 2012. *De inkomensgevolgen van de werkloosheidsstelsels in België en de buurlanden*. Documentatienota CRB 2011-0899. Brussel: CRB.

Wat waren de eigenheden van de Belgische werkloosheidsverzekering vóór de hervorming? Blijven die ná de hervorming overeind? Het zijn enkele van de vragen die in een nieuwe documentatienota van het Secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven aan bod komen. Deze studie vergelijkt de inkomenszekerheid van werklozen in België en de buurlanden.

Dit en de volgende jaren ondergaat de Belgische werkloosheidsverzekering een belangrijke hervorming. De contouren ervan waren eerder al vastgelegd in het federaal regeerakkoord van eind 2011. De gevolgen vallen moeilijk te overzien. Het treft de werkloosheidsverzekering in al zijn aspecten: over wie toegang heeft, over hoe lang hij of zij een uitkering kan ontvangen, over hoeveel deze uitkering bedraagt, over wat van hem of haar wordt verlangd om de uitkering te behouden, enzovoort. Deze hervorming mag dan ingrijpend zijn, ze is natuurlijk niet zonder voorgaande. De lange geschiedenis van de Belgische werkloosheidsverzekering leest inderdaad als een verhaal van voortdurende aanpassing aan veranderingen in de sociale en economische realiteit, zoals trouwens uitvoerig is gedocumenteerd in het boek dat verscheen ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2010). Vanuit internationaal oogpunt staat België evenmin alleen. Hervormingen van het werkloosheidsstelsel waren het voorbije decennium schering en inslag in Europa, al dan niet op aanbeveling van internationale instellingen als de Europese Commissie en de OESO.

Bestrijden van werkloosheidsvallen

Het *leitmotiv* van deze golf van hervormingen is het aanpakken van de problematiek van *langdurige* werkloosheid en beoogt werk-

lozen te stimuleren om sneller werk te zoeken en te aanvaarden. Hierbij werden in essentie twee beleidspistes gevolgd. De eerste beleidspiste bestaat uit het nauwer opvolgen van de werkloze door er strenger op toe te zien dat hij voldoende inspanningen levert om werk te zoeken én dat hij geen passende werkaanbiedingen weigert. Tegelijk mag de werkloze rekenen op een betere begeleiding in zijn zoektocht naar een job, bijvoorbeeld door hem sollicitatietraining te geven, een opleiding voor te stellen, vacatures aan te bieden die aansluiten bij zijn interesses en competenties, enzovoort. Met het 'Plan voor de opvolging en begeleiding van werklozen' dat vanaf juli 2004 in fasen ten uitvoer is gebracht, kreeg dit ook in België (eindelijk) meer inhoud. De tweede beleidspiste gooit het over een andere boeg en stuurt aan op het financieel aantrekkelijker maken van werk, onder meer door rechtstreeks in te grijpen in de werkloosheidsverzekering en te raken aan het uitkeringsbedrag, de maximale uitkeringsduur of de mate waarin de uitkering daalt met de werkloosheidsduur. Ook te vermelden zijn de fiscale en parafiscale maatregelen die gericht zijn op het verlagen van de lasten op arbeid, in het bijzonder

op de laagste lonen, zodat de werkende netto meer overhoudt. Tot voor kort werd de strategie van 'werk lonend maken' in België vooral met zulke maatregelen ingevuld, de werkloosheidsverzekering *an sich* bleef buiten schot. Het Secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2010a, 2010b) publiceerde hierover in het verleden twee documentatienota's waaruit bleek hoezeer verschillende (para)fiscale veranderingen in België sinds 1996 de koopkracht van de werknemers hebben verhoogd.

De keerzijde van de medaille

Inherent aan dit hervormingsdebat is de beleidsspanning die ontstaat als we participatie aan de arbeidsmarkt belangrijk vinden. Enerzijds is de werkloosheidsverzekering ontstaan uit de zorg dat mensen die onvrijwillig werkloos zijn niet in armoede vallen en, als het enigszins kan, hen zelfs in staat te stellen hun verworven levensstandaard te behouden. Wie anderzijds stelt dat arbeidsparticipatie belangrijk is, wenst dat ook voldoende te belonen, wilt dat mensen die werken hier voldoende baat bij hebben en meent dus dat het verschil tussen een werkloosheidsuitkering en een arbeidsinkomen groot genoeg moet zijn om mensen te motiveren aan de slag te gaan. Deze beleidsspanning is niet geheel onvermijdelijk maar kan net via een nauwere, persoonlijke opvolging en begeleiding van de werklozen worden gemilderd. Sommige auteurs (bijvoorbeeld Vandenbroucke & Vleminckx, 2011) spreken in dit verband van een 'trilemma', waarmee bedoeld wordt dat het allesbehalve eenvoudig is om tegelijkertijd te zorgen, ten eerste, dat werklozen niet in armoede leven, ten tweede, dat de administratieve opvolging niet te log en te opdringerig wordt, en ten derde, dat de werkgelegenheid toeneemt en de uitkeringsafhankelijkheid afneemt.

Naar een breder hervormingsdebat

Deze spanningsvelden vergen een genuanceerd debat dat rekening houdt met zowel de inkomens- als de participatiedoelstelling. Dit was ook het uitgangspunt van een reeks documentatienota's die het Secretariaat heeft gewijd aan de Belgische werkloosheidsregeling. Zo kwamen de financiële vallen in de werkloosheid uitgebreid aan bod met bijzondere aandacht voor de geboekte vooruitgang

ter zake na meer dan een decennium van 'werk lonend maken' (CRB, 2009; CRB, 2011). Vervolgens werd de inkomenssituatie van werklozen onder de loep genomen in een documentatienota die net is verschenen. Dit artikel vat deze laatste documentatienota heel summier samen.

In de nota benaderden we de werkloosheidsregeling vanuit zijn basisfunctie: het verstrekken van inkomenssteun in perioden van werkloosheid. Het opzet was een overzicht te geven van hoe de inkomensbescherming voor werklozen in de buurlanden Duitsland, Frankrijk en Nederland is georganiseerd en, in het bijzonder, hoe dit zich in de inkomenssituatie van de werklozen vertaalt. Telkens vergeleken we met de Belgische situatie. Deze studie had geenszins tot doel de verschillende werkloosheidsstelsels te rangschikken volgens de 'generositeit' die ze tentoonspreiden. We toonden net aan hoe relatief zulke lijstjes zijn, in het bijzonder hoe die samenhangen met het profiel van de werkloze (zijn vroeger loonniveau, zijn gezinsituatie, enzovoort), met wat we tot het werkloosheidsstelsel rekenen (met of zonder inkomensaanvullende uitkeringen), en bovenal welk beoordelingscriterium we hiervoor hanteren (waarborgen van een minimuminkomen of van de verworven levensstandaard). Voor een helikoptervlucht boven de Belgische werkloosheidsverzekering pasten we.

De gevoerde vergelijking had betrekking op de regels zoals die gekend en van toepassing waren op 1 juli 2009 en hield dus geen rekening met de recente hervorming van de Belgische werkloosheidsverzekering. Dit maakte de vergelijkings- en beoordelingsoefening echter niet minder relevant, wel integendeel. Niet alleen was het nuttig onze blik op de Belgische werkloosheidsverzekering te verruimen door over de landsgrenzen te kijken, te gluren bij de burens, en hieruit te leren, het bood ons ook een interpretatiekader voor de richting die de Belgische werkloosheidsverzekering met de recentste hervorming is ingeslagen. Daarom ook gingen we na wat de gevolgen zijn van de hervorming voor de Belgische 'eigenheden'.

De Belgische eigenheden op een rij

De vergelijkingsoefening onthulde, vóór de hervorming dus, de volgende bijzonderheden van de

Belgische werkloosheidsverzekering. De toegang tot de werkloosheidsuitkering blijkt behoorlijk streng te zijn. Werklozen moeten voordien één tot twee jaar, afhankelijk van de leeftijd, in loondienst zijn geweest en bijdragen hebben betaald om recht te hebben op een uitkering. Voor werkloze schoolverlaters die geen of nauwelijks bijdragen hebben betaald, is echter een bijzondere regeling getroffen die hen vanaf zes tot twaalf maanden – afhankelijk van de leeftijd – na het voltooien van hun studies het recht geeft op een (forfaitaire) uitkering. Voor wat het ‘behoud’ van de werkloosheidsuitkering betreft, blijkt uit een recente studie van de OESO (Venn, 2012) ook dat de vereisten inzake de ‘actieve’ beschikbaarheid van werklozen op de arbeidsmarkt over het algemeen minder streng zijn dan in buurlanden, al zouden de sancties voor inbreuken in België wel zwaarder doorwegen. Wat de uitkering zelf betreft, is de onbepaalde duur misschien wel het bekendste gegeven. Kenmerkend voor de Belgische werkloosheidsverzekering is mede het belang van de gezinssituatie in de berekening van de uitkering. Deze ‘gezinmodulering’ leidt tot verschillen in de minimumbedragen en in de mate waarmee de uitkering daalt met de werkloosheidsduur waarbij de werkloze die een partner en/of kinderen ten laste heeft telkens een beter beschermd statuut geniet. Een ander kenmerk is het veel lager loonplafond dat van toepassing is in de berekening van de uitkering. Dit zorgt ervoor dat er nauwelijks spanning is tussen de minimum- en de maximumuitkering, waardoor het uitkeringsbedrag dus weinig varieert. Deze spanning neemt na zes en twaalf maanden werkloosheid bovendien verder af als gevolg van (nog) lagere loonplafonds. Eigenaardig zijn tevens de bijzondere regimes die in België bestaan voor de werkloze schoolverlaters die uitkeringsgerechtigd zijn op basis van studies in plaats van arbeidsprestaties, alsook voor de oudere werklozen die onder bepaalde voorwaarden een toeslag op hun werkloosheidsuitkering ontvangen. Tot slot valt in België de fiscale en parafiscale begunstiging van (inkomens vervangende) uitkeringen op die zo mee de inkomensbescherming voor werklozen ondersteunt.

Solidariteit versus verzekering

Uit deze eigenheden en de uitvoerige evaluatie van de gevolgen ervan voor de inkomenssituatie van

de werkloze, kunnen we in globa afleiden dat de werkloosheidsverzekering in België minder weg heeft van een verzekering dan in de buurlanden door het hoog soortelijk gewicht van solidariteit. Een hogere dosis solidariteit vinden wij in de Belgische werkloosheidsverzekering inderdaad terug in de inkomensbescherming die ze biedt voor de lage lonen (versus de hoge lonen), voor de gezins- hoofden (versus de samenwonenden) en voor de langdurige werklozen. Dit houdt echter niet tegen dat voor wie de werkloosheidsuitkering de enige bron van inkomen is, ze vaak niet volstaat om aan de armoede te ontsnappen zoals gedefinieerd volgens de conventionele Europese armoedenorm. De keerzijde van het *relatief* sterker solidariteitskarakter van de Belgische werkloosheidsverzekering is het zwakkere verzekeringskarakter, en dan vooral wanneer we het verband tussen de betaalde premie en de uitkering bekijken. Zo betekent het laag loonplafond voor heel veel loontrekkenden dat de werkloosheidsuitkering slechts een forfait is dat los staat van hun loon en de sociale bijdragen die ze hierop hebben betaald.¹ In de nota illustreerden we hoe dit, samen met het bijzonder gunstig (para)fiscaal regime voor uitkeringen, leidt tot een ongelijke dekking van het inkomensverlies bij werkloosheid. Dit wil echter niet zeggen dat het geboden dekkingniveau ondermaats is in vergelijking met de buurlanden, integendeel zelfs. Daarnaast bestaat in België door de onbepaalde uitkeringsduur geen koppeling van de maximale uitkeringsduur aan de betaalde bijdragen zoals dat in de buurlanden in meerdere of mindere mate wel het geval is door bijvoorbeeld de duur af te stemmen op het aantal loopbaanjaren. Tegengesteld aan het verzekeringsprincipe is eveneens het bijzonder regime voor werkloze schoolverlaters die uitkeringsgerechtigd zijn op basis van studies en dus zelfs geen bijdragen hoeven te hebben betaald. De toegang tot uitkeringen op basis van arbeidsprestaties ligt voor hen inderdaad moeilijker aangezien ze in een periode van achttien maanden minstens twaalf maanden in loondienst dienden te zijn.

In de werkloosheidsverzekering van de buurlanden mag dan minder solidariteit zijn ingebouwd dan in België, ze bestaat wel en krijgt elders meer gestalte, meer vorm. De solidariteitsgedachte vinden we er terug in de diverse specifieke bijstandsregelingen en inkomensaanvullende uitkeringen, zoals een toelage voor huisvestingsuitgaven of

een toeslag op de universele kinderbijslag, waarop de werkloze zich kan beroepen en waaraan telkens een onderzoek naar het inkomen en de behoeften van zijn gezin voorafgaat. Het belang van deze inkomensaanvullende uitkeringen wordt in internationale vergelijkingen vaak te weinig belicht. Ten onrechte zo blijkt uit de voorgestelde simulatieresultaten die op overtuigende wijze tonen hoe belangrijk deze uitkeringsregelingen kunnen zijn voor de inkomenssituatie van werklozen, zeker voor diegene wiens werkloosheidsuitkering aan de lage kant is. We zagen hoe aanvullende inkomenssteun de kloof met de armoedegrens kan milderen, of soms zelfs tenietdoen. Ook hebben we vastgesteld hoe de combinatie van bijstands-uitkeringen en andere aanvullende uitkeringen de weerslag van de werkloosheidsduur op het gezinsinkomen kan afzwakken. Deze inkomensaanvullende uitkeringen maken in België weliswaar weinig verschil, in de buurlanden doen ze dit duidelijk wel.

De recente hervorming: een radicale breuk?

Hoe zal de Belgische werkloosheidsverzekering er uitzien ná de hervorming van dit en de volgende jaren? Gaat ze meer beginnen lijken op die van de burens? Deze hervorming beoogt de arbeidsparticipatie te bevorderen. We konden vaststellen hoe ze de werkloosheidsverzekering in alle aspecten raakt: over wie toegang heeft, over hoe lang hij of zij een uitkering kan ontvangen, over hoeveel deze uitkering bedraagt, over wat van hem of haar wordt verlangd om de uitkering te behouden, enzovoort. Het kon dus moeilijk anders of ook de Belgische 'eigenheden' zouden worden getroffen, evenwel zonder ze volledig weg te nemen. Zo blijft het principe van werkloosheidsuitkeringen die onbeperkt in de tijd zijn overeind, maar is de periode waarin de uitkering gekoppeld is aan het vroeger loon voortaan – in de regel – wel beperkt tot hoogstens vier jaar, waarna slechts een forfait wordt uitgekeerd. Het recht van werkloze schoolverlaters op een uitkering blijft eveneens behouden, maar de toegang ertoe wordt strenger en de duur beperkt tot drie jaar. Ook de karakteristieke 'gezinsmodulering' blijft, maar in afgezwakte vorm zoals blijkt uit de nieuwe degressiviteitsregels (met sneller en sterker dalende uitkeringen) die voor iedereen gelden,

ook voor gezinnen die geen ander inkomen hebben dan de werkloosheidsuitkering (cf. de uitkeringen voor gezinshoofden en alleenstaanden). Hier van uitgezonderd zijn echter de oudere werklozen, de werklozen met een lang beroepsverleden en de werklozen met een verminderde arbeidsgeschiedheid. Tegelijk kunnen we stellen dat tegenover wat de Belgische werkloosheidsverzekering in termen van solidariteit moet inboeten, staat dat het in zekere zin en mate aan verzekeringsgehalte wint. In het bijzonder leidt de verhoging van het berekeningspercentage bij aanvang van de werkloosheid tot hogere uitkeringsbedragen en tot een hogere dekkingsgraad van het inkomensverlies. De hervorming versterkt ook de band tussen enerzijds de loopbaanlengte, of het aantal jaren waarin sociale bijdragen zijn betaald, en anderzijds de duur van de loongekoppelde uitkeringen. Daarnaast wordt de controle op het 'onvrijwillig' karakter van de werkloosheid versterkt, met name van de zoekinspanningen die de werkloze levert, en dit door ze uit te breiden naar oudere werklozen en ze sneller te laten plaatsvinden.

In globo kunnen we stellen dat de recente hervorming raakt aan de Belgische eigenheden, doch dat de ingrepen niet van die aard zijn dat ze de verschillen met de werkloosheidsstelsels in de buurlanden wegveegt. Wezenlijke verschillen blijven inderdaad bestaan. De Belgische werkloosheidsverzekering mag dan een grondige *facelift* hebben ondergaan, ze blijft herkenbaar. Wat de effecten van deze hervorming betreft, moet de toekomst uitwijzen of ze in het opzet slaagt om meer werklozen sneller aan het werk te helpen en zo zal vermijden dat werklozen in grotere inkomensonzekerheid terecht komen.

Hendrik Nevejan

Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat

Noot

1. Zo blijkt uit eerdere werkzaamheden van het Secretariaat dat ruim zeven op de tien van de voltijds loontrekkenden in de marktsectoren (dit zijn de activiteitstakken C-K in de NACE-code terminologie) aan het loonplafond zitten dat bij aanvang van de werkloosheid wordt gehanteerd in de berekening van de uitkering.

Bibliografie

- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat. 2009. *Financiële prikkels tot werkberoving voor werklozen en leefloontrekkers in België: heden en verleden*. Documentatienota, CRB 2009-1486. Brussel: CRB.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat. 2010a. *Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de ontwikkeling van het nettoloon tegen constante prijzen (1996-2006)*. Documentatienota, CRB 2010-0185. Brussel: CRB.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat. 2010b. *Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de ontwikkeling van het nettoloon tegen constante prijzen van 1996 tot 2009: globalisatie van de resultaten*. Documentatienota, CRB 2010-1261. Brussel: CRB.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, Secretariaat. 2011. *Financiële werkloosheidsvallen in België in 2010*. Documentatienota, CRB 2011-0189. Brussel: CRB.
- Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening. 2010. *75 jaar RVA. Een blik op verleden, heden en toekomst*. Brussel: RVA.
- Vandenbroucke, F. & Vleminckx, K. 2011. *Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? An exercise in soul-searching for policy makers*. CSB Working paper, 1.
- Venn, D. 2012. *Eligibility criteria for unemployment benefits: Quantitative indicators for unemployment benefits*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 131.