

Waarom investeren in werkgelegenheid?

Gerard, M. & Valsamis, D. 2013. *Why invest in employment? A study on the cost of unemployment*. Brussel: IDEA Consult.

De kost van werkloosheid is een begrip dat regelmatig opduikt in onderzoek, maar waar de interpretatie verschillende vormen aanneemt. In ons onderzoek leggen we ons toe op de financiële kost van werkloosheid voor de overheid. Hiertoe werd een model ontwikkeld dat voor zes Europese landen de gemiddelde kost van een werkloze berekent, opgedeeld in de directe kost van de publieke interventie en het potentiële verlies aan inkomsten. De resultaten tonen dat de gemiddelde kost voor de overheid varieert van ongeveer 18 000 euro in het Verenigd Koninkrijk tot meer dan 32 000 in België, maar met onderliggende verschillen tussen de landen.

Context van het onderzoek

Werkgelegenheid creëren, lijkt vaak een economische evidentie, maar de afweging omtrent de baten van overheidssteuning hierbij is een heikel punt. De Europese Commissie heeft een aantal sectoren geïdentificeerd met potentiële groei in werkgelegenheid. De creatie van tewerkstelling in sommige sectoren zoals deze van diensten aan personen, vereist echter bijkomende ondersteuning vanuit de overheid. Het ontbreekt echter aan voldoende informatie en een afwegingskader om te bepalen in welke mate de overheid in deze sectoren zou kunnen investeren. Om de analyse van deze steun te vereenvoudigen, worden in dit onderzoek de rollen omgedraaid en brengen we de kost van werkloosheid tegenover een werkende persoon in kaart.

Wat verstaan we onder de kost van werkloosheid?

Wanneer er wordt gesproken in termen van de kost van werkloosheid, kunnen vele verschillende elementen in rekening worden gebracht. Onderzoek naar de kost van werkloosheid kan zich richten op de gevolgen voor het individu die zijn werk verloren heeft; op de gevolgen voor de samenleving of op de financiële kost van werkloosheid voor de overheid. De gevolgen voor het individu gaan van een verlaagde levensstandaard, tot een verlies van vaardigheden en zelfs negatieve effecten op de fysieke en mentale gezondheid. Werkloosheid binnen de samenleving kan dan weer leiden tot economische en sociale ontwrichting resulterend in een verlies aan sociale cohesie en lagere economische vooruitzichten. De klemtoon van dit onderzoek ligt echter op het derde aspect van de kost van werkloosheid, namelijk de kost voor de overheid in financiële termen.

Deze kost voor de overheid is nog maar beperkt het voorwerp geweest van onderzoek en wordt vaak gelimiteerd tot de directe uitgaven van de overheid. Deze directe uitgaven zijn vaak intuïtief te identificeren. Wanneer men in België en de meeste andere Europese landen zonder werk komt te zitten, heeft men recht op werkloosheidsuitkeringen, zij het met

verschillen in het bedrag en de periode waarop men op de uitkering beroep kan doen. Daarbij komen echter ook andere directe uitgaven zoals begeleidingskosten die de overheid maakt om niet-werkende werkzoekenden opnieuw aan een baan te helpen via publieke tewerkstellingsdiensten. Zowel het uitbetalen van uitkeringen als het opzetten van de begeleiding induceren echter bijkomende administratieve kosten. Deze drie elementen, de uitkeringen, de begeleiding en de administratieve kosten vormen samen directe en indirecte additionele publieke interventies voor de overheid.

Naast deze directe en indirecte additionele publieke interventies leidt werkloosheid ook tot een potentieel verlies aan inkomsten voor de overheid. Dit aspect wordt meestal buiten beschouwing gelaten maar vormt een belangrijk element in de afweging van de kost voor de overheid. Voor elke werkende persoon ontvangt de overheid verschillende inkomsten. Zo zijn er de sociale bijdragen die worden betaald door de werkgever en door

de werknemer. Vervolgens zijn er de inkomsten uit de personenbelasting. Als laatste zijn er ook inkomsten uit de belasting op consumptie. De niet-werkende werkzoekenden hebben gemiddeld een lager inkomen, waardoor inkomsten uit de personenbelasting, sociale bijdragen en consumptie lager zijn dan bij werkende personen of zelfs volledig wegvallen, afhankelijk van de belastingwetgeving en het sociale zekerheidsstelsel.

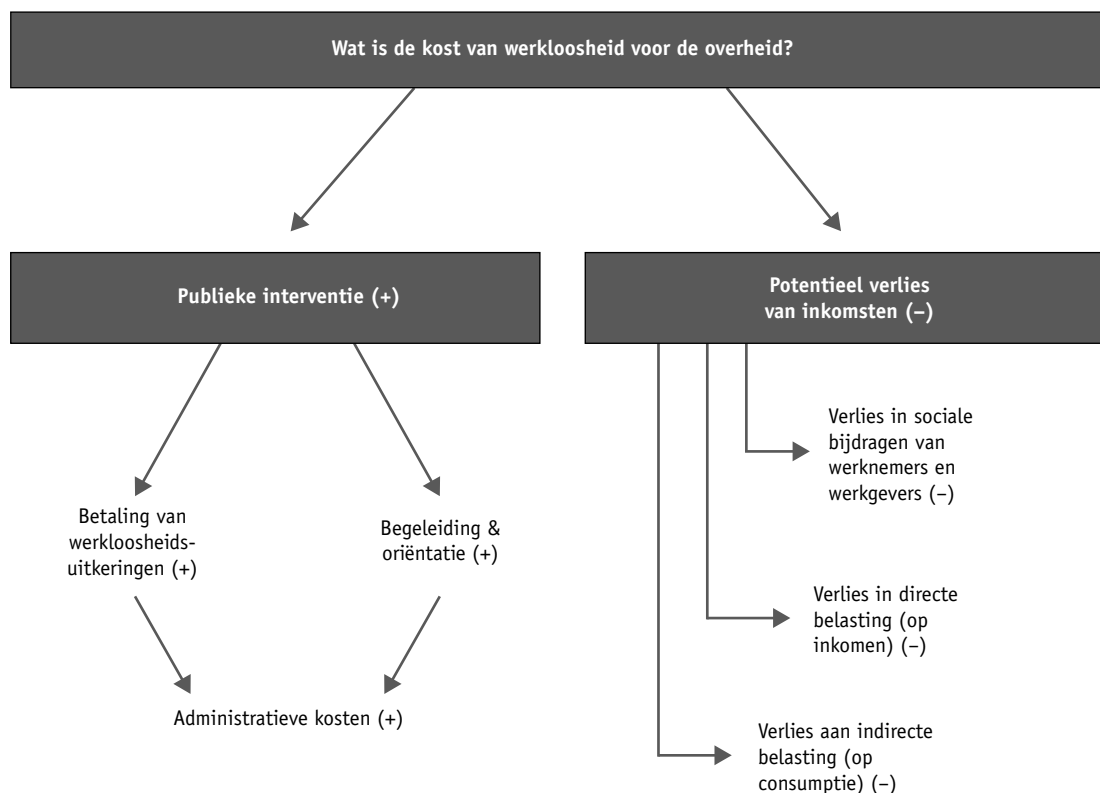
Onderstaande figuur geeft schematisch de verschillende elementen weer die de kost bepalen van werkloosheid voor de overheid. Ze zijn opgedeeld in enerzijds de bijkomende publieke interventie en anderzijds het potentieel verlies aan inkomsten voor de overheid.

Methodologische aanpak

Na de identificatie van de kosten voor de overheid, werd een model ontwikkeld om deze kosten te

Figuur 1.

Financiële kost van werkloosheid voor de overheid



berekenen voor zes verschillende Europese landen: België, Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Dit model baseert zich op de bestaande literatuur en werd opgesteld in nauw overleg met nationale experts voor elk van de zes geanalyseerde landen.

Het doel van het model is de kost voor de overheid uit te drukken in een gemiddelde jaarlijkse kost per werkloze persoon. Met een werkloze persoon doelen we op een niet-werkende werkzoekende. Inactieve personen, vervroegd gepensioneerden of ander groepen die niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt worden niet in rekening gebracht. Op die manier wordt de kost berekend voor een gemiddelde persoon die effectief ook aan het werk zou kunnen.

Voorafgaand aan de opbouw van het model werden de systemen van sociale zekerheid in de verschillende landen geanalyseerd wat betreft hun ondersteuning van niet-werkende werkzoekenden, gebruikmakend van het Mutual Information System on Social Protection (MISSOC) van de Europese Unie en in samenspraak met de nationale experts. Uit deze analyse werden de parameters gehaald die noodzakelijk zijn voor de toepasbaarheid en vergelijkbaarheid van het model in de verschillende landen. Een belangrijk element hierin is het onderscheid tussen systemen van werkloosheidsverzekering en ondersteuning. Alle landen behalve België hanteren een duaal systeem met een beperkte verzekering en vervolgens een lagere basisondersteuning voor werklozen. Sociale ondersteuning, bijvoorbeeld het leefloon in België, worden niet in rekening gebracht omdat de ontvangers ervan meestal niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

Het model is vervolgens zo opgebouwd dat het voor elk land zowel de kosten voor de publieke interventie van de overheid bevat als het potentiële verlies aan inkomsten. Voor beide elementen van de kost werd beroep gedaan op feitelijke en geharmoniseerde datasets. Dit laat toe om de verschillende landen onderling te kunnen vergelijken. Indien nationale data zouden worden gebruikt, kan het verschil in definities en gegevens een onderlinge vergelijking immers onmogelijk maken.

Voor de *publieke interventies* van de overheid wordt gebruik gemaakt van statistieken van

Eurostat rond arbeidsmarktbeleid (Eurostat labour market database). Deze statistieken, aangebracht door de nationale administraties, bevatten de gegevens omtrent de verschillende arbeidsmarktmaatregelen en -ondersteuning door de nationale arbeidsvoorzieningen in elk land, met aandacht voor de kostprijs van elke maatregel, de doelgroepen waarop ze zich richten en het aantal bereikte personen. De dataset omvat dus zowel de uitkeringen en financiële ondersteuning aan individuen, als de begeleiding- en opleidingsmaatregelen voor de verschillende categorieën van werkzoekenden en de administratieve kosten die beide met zich meebrengen.

De gegevens laten ons toe om enkel en alleen de uitgaven te gebruiken die betrekking hebben op de werkloze populatie. Hiervoor werden een aantal beperkingen toegepast op de beschikbare gegevens. Zo wordt in het model enkel rekening gehouden met de uitkeringen voor voltijdse werklozen. Deeltijdse systemen of systemen die gecombineerd worden met tewerkstelling zoals tijdelijke of seizoenswerkloosheid zijn niet meegerekend. Ten tweede worden enkel de begeleidingsmaatregelen die uitsluitend betrekking hebben op geregistreerde niet-werkende werkzoekenden opgenomen in het model. Meerdere maatregelen zijn immers ook gericht op de werkende populatie. Ten derde worden opleidingsmaatregelen niet opgenomen in het model, aangezien ze in de meeste gevallen gericht zijn op een ruimere doelgroep dan alleen de niet-werkende werkzoekenden. Het bedrag dat echter wordt besteed aan opleiding voor andere werkzoekenden is in sommige landen wel aanzienlijk.

Voor het bepalen van de *potentiële verliezen* voor de overheid werd beroep gedaan op OESO-gegevens, namelijk de OECD Tax Database. Ook hier gaat het om geharmoniseerde gegevens die toelaten om het gemiddelde jaarlijkse bruto-inkomen van een individu in elk land weer te geven, net als de feitelijke belastingvoet, de hoogte van de sociale bijdragen voor werkgevers en werknemers en de belastingvoet op toegevoegde waarde. Belangrijk hierbij is dat de gegevens van de OESO rekening houden met de verschillende nationale verminderingen in belasting en sociale bijdragen waardoor de gemiddelde werkelijke belastingvoet wordt weergegeven. Het jaarlijkse bruto-inkomen wordt

berekend door het bruto-inkomen per uur te vermenigvuldigen met het gemiddeld aantal gewerkte uren per jaar.

Belangrijk hierbij is ook te vermelden wat niet is opgenomen in het kostenmodel. Zo zullen in de meeste landen de werklozen toch in zekere mate pensioenrechten opbouwen, meer dan het minimum of basispensioen, ook al staan daar geen of slechts beperkte sociale bijdragen tegenover. Deze kost is echter onmogelijk te expliciteren aangezien de meeste landen systemen hanteren waarbij de huidige generatie de kosten draagt van de gepensioneerde populatie, waardoor er geen link is tussen de bijdrage en het opgebouwde pensioenrecht. Enkel in sommige landen zoals Duitsland zien we dat de overheid rechtsreeks bijdraagt aan de pensioensverzekering van de werkzoekenden en zouden we de kost dus kunnen berekenen. Daarom is deze kost niet opgenomen in het model, al is ze onrechtstreeks wel aanwezig door het verlies in sociale bijdragen.

Door de beperkingen opgelegd in het model en in de selectie van data wordt de kost van de publieke interventie en de potentiële verliezen voor de overheid restrictief benaderd, wat de resultaten versterkt.

De kost van werkloosheid in een Europees perspectief

Wanneer het model met gebruik van de vermelde gegevens wordt toegepast op de zes geselecteerde landen, bekomen we de resultaten weergegeven in onderstaande tabel. Voor elk van de zes landen tonen we de gemiddelde jaarlijkse kost van een werkloze persoon voor de overheid. Deze kost is opgesplitst in de verschillende bijkomende publieke interventies en de potentiële verliezen aan inkomsten voor de overheid.

De totale gemiddelde kost voor een werkloos individu bedraagt minimum 18 000 euro in het Verenigd Koninkrijk en bijna 20 000 euro in Spanje, tot meer dan 33 000 euro in België. De andere drie geanalyseerde landen, Duitsland, Frankrijk en Zweden bevinden zich in een tussenliggende positie met een kost van 25 550 euro tot 28 737 euro.

Uit de resultaten kunnen echter enkele algemene vaststellingen worden gedaan over de landen heen. Zo blijkt dat voor alle landen behalve Spanje het potentiële verlies aan inkomsten het grootste aandeel in de kost weergeeft met het Verenigd

Tabel 1.

Gemiddelde jaarlijkse kost van een werkloze persoon

Type kosten		België	Duitsland	Frankrijk	Spanje	Zweden	Verenigd Koninkrijk
Publieke interventie	Werkloosheidsuitkeringen	€ 9 493	€ 8 793	€ 10 686	€ 10 778	€ 7 475	€ 3 561
	Begeleidings- en administratieve kosten	€ 1 683	€ 2 020	€ 1 641	€ 242	€ 3 018	€ 1 746
Totaal publieke interventie		€ 11,176	€ 10 813	€ 12 327	€ 11 020	€ 10 493	€ 5 307
Potentieel verlies aan inkomsten	Verlies in sociale bijdragen van werkgevers	€ 8 747	€ 4 606	€ 10 172	€ 5 756	€ 8 585	€ 2 955
	Verlies in sociale bijdragen van werknemers	€ 4 104	€ 4 893	€ 3 294	€ 1 222	€ 1 911	€ 2 539
	Verlies in directe belasting	€ 8 240	€ 4 463	€ 1 888	€ 1 291	€ 2 489	€ 4 498
	Verlies in indirecte belasting	€ 1 177	€ 776	€ 1 057	€ 700	€ 3 427	€ 2 710
Totaal potentieel verlies aan inkomsten		€ 22 267	€ 14 737	€ 16 411	€ 8 970	€ 16 412	€ 12 702
Totale gemiddelde kost per werkloze persoon		€ 33 443	€ 25 550	€ 28 737	€ 19 991	€ 26 905	€ 18 008

Bron: IDEA Consult

Koninkrijk als uitschieter met een aandeel van 71%. Ook in België weegt dit element van de kost zwaar door met een aandeel van 67%.

Een tweede vaststelling is de vergelijkbaarheid van de bijkomende publieke interventie tussen de verschillende landen. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk schommelt deze gemiddeld rond de 11 000 euro. Daarbij moet wel gesteld worden dat binnen deze bijkomende publieke interventie er nog verschillen zijn in de gemiddelde uitkeringen en de begeleiding- en administratiekosten. Ondanks een gelijkaardige publieke interventiekost tussen Spanje en Zweden, besteedt Zweden minder aan uitkeringen (7 475 euro), maar meer dan alle andere landen aan begeleiding (3 018 euro). Spanje besteedt het hoogste gemiddeld bedrag aan uitkeringen (10 778 euro), maar het laagste wat betreft begeleiding (242 euro). Die schommelingen zien we ook in andere landen, zij het in mindere mate.

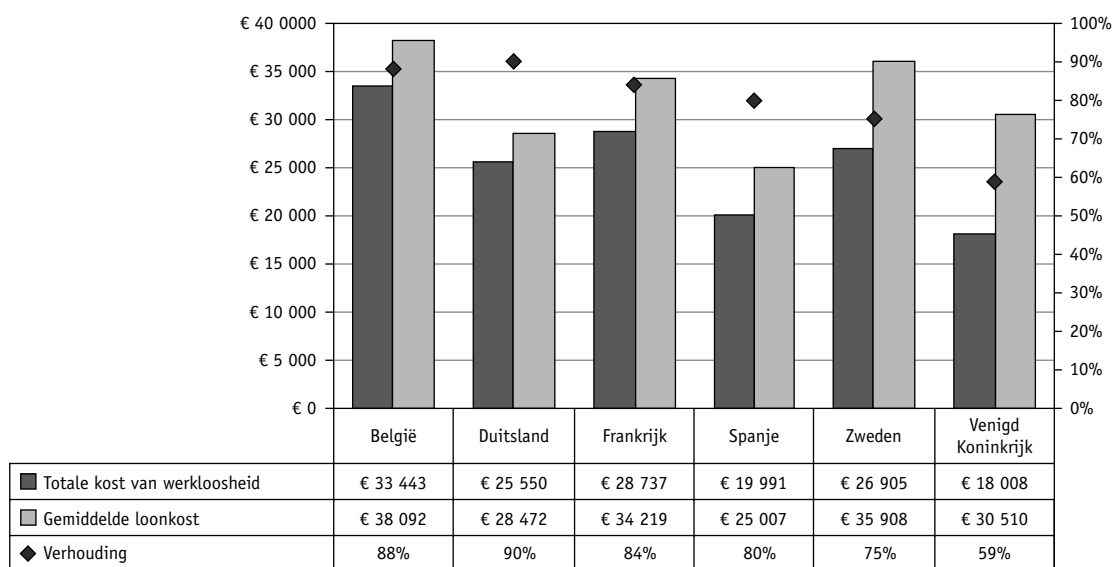
Een derde vaststelling kan worden gemaakt binnen het potentiële verlies aan inkomsten. Ook daar zitten sterke verschillen tussen de landen. Om te beginnen is het totale bedrag allerminst gelijkwaardig over de landen heen, gaande van bijna 9

000 euro in Spanje tot meer dan 22 000 euro in België. Tussen de verschillende elementen die het totale verlies uitmaken, zijn de contrasten nog sterker. Het belangrijkste verlies in alle landen behalve het Verenigd Koninkrijk komt van de weggevalen sociale bijdragen van werkgevers, zij het met een variatie van 4 606 euro in Duitsland tot 10 712 euro in Frankrijk. Het verlies aan inkomensbelasting is in het Verenigd Koninkrijk het belangrijkste element in het totale verlies, maar maakt ook een groot deel uit van het verlies aan inkomsten in België en Duitsland. Het verlies aan inkomsten uit belastingen op consumptie neemt in de meeste landen slechts een klein deel van het totale verlies in, tenzij in Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Een andere manier om naar de financiële kost te kijken van een werkloze is de vergelijking te maken met de loon- en levensstandaard binnen elk land. Onderstaande figuur vergelijkt voor elk van de zes landen de gemiddelde kost voor een werkloze met de gemiddelde loonkost (bestaande uit het brutoloon van een werknemer en de werkgeversbijdrage). Daarbij valt op dat Duitsland en België gekenmerkt worden door de hoogste relatieve kost van werkloosheid, respectievelijk 90% en 88% van

Figuur 1.

Gemiddelde jaarlijkse kost van een werkloze persoon ten opzichte van de loonkost van een werkende



Bron: IDEA Consult

de loonkost. Het Verenigd Koninkrijk heeft daarentegen de laagste relatieve kost van werkloosheid (59% van de loonkost). De andere landen zitten in een intermediaire positie. Dit toont aan dat er een verschil is tussen de positie van een land in termen van absolute en relatieve kost (vergeleken met de loonkost). Zo heeft Duitsland een absolute kost die slechts op de vierde positie staat ten opzichte van de andere landen, maar wel de hoogste relatieve kost van werkloosheid.

Wat verklaart de onderlinge verschillen tussen Europese landen?

De resultaten geven duidelijke verschillen weer tussen de verschillende landen. Er kunnen hiervoor diverse mogelijke verklaringen worden aangehaald. Het kan gaan om contextgebonden verschillen, te verklaren door de opbouw van de sociale zekerheid of het belastingstelsel, maar evengoed door technische verschillen in efficiëntie en aanpak. De contextgebonden verklaringen kunnen ten dele gedestilleerd worden uit de analyse van elk nationaal sociale zekerheidssysteem en belastingstelsel. De macro-economische aanpak die we in ons onderzoek hanteerden laat echter niet toe om een oordeel te vellen over enige verschillen die zouden kunnen bestaan of het vlak van efficiëntie, net zoals het ons evenmin in staat stelt normatief de systemen met elkaar te vergelijken.

Een vaststelling uit de resultaten is dat de potentiële verliezen voor de overheid in alle landen behalve Spanje zwaarder doorwegen. Deze verliezen hangen sterk af van bepaalde parameters, zoals het gemiddelde brutoloon en het systeem van belastingen en sociale bijdragen. Zo zien we dat België het hoogste gemiddelde brutoloon heeft van de zes geanalyseerde landen en tegelijk ook de hoogste gemiddelde belastingsvoet voor de personenbelasting; wat een sterke verklaring biedt voor het hoog potentieel verlies aan inkomsten ten gevolge van werkloosheid in België. Ook in Frankrijk biedt de hoge graad van sociale bijdragen voor werkgevers (42,3%) een belangrijke verklaring voor het hoge verlies aan inkomsten. Omgekeerd heeft een land als Spanje een laag gemiddeld brutojaarloon en slechts gemiddelde bijdrage- en belastingvoeten, waardoor het potentiële verlies relatief beperkt blijft. Dat samenspel tussen het brutojaarloon en

de gemiddelde belastingaanslag en sociale bijdragen is dus erg sturend. Daarbij komt dat in sommige landen werklozen gemiddeld amper tot niet worden belast, iets wat in Frankrijk, Zweden en Spanje wel het geval is en de kost in die landen terugdringt.

Daarentegen is de kost van de bijkomende publieke interventie voor de verschillende landen redelijk gelijklopend, ondanks sterk verschillende systemen. Veel hangt hier af van de instroom van werklozen in het systeem en de uitstroom. De meeste landen gebruiken een duaal systeem met een werkloosheidsverzekering met initieel een hoger uitkeringsniveau en vervolgens werkloosheidsbijstand op een lager uitkeringsniveau. Zeker in landen met een recente hoge instroom in werkloosheid zoals Spanje vertaalt zich dat in hogere gemiddelde uitkeringen. Buitenbeentjes wat de hoogte van de uitkeringen betreft zijn Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Dit laatste land heeft slechts gemiddelde jaarlijkse werkloosheidsuitkeringen van 3 500 euro. De verklaring hiervoor ligt in de organisatie van sociale zekerheid die ter vervanging sneller andere bijkomende sociale voordelen toekent zoals een huisvestingsbonus. Deze zijn echter niet verbonden aan de werkloze status van een persoon en onmogelijk te modelleren. Daarom mag de hoogte van de uitkeringen ook niet worden veralgemeend met de financiële situatie van de personen in kwestie. In Zweden, waar de uitkering ook lager ligt, lijkt dan weer een andere verklaring bepalend. Daar zorgt vooral de snellere in- en uitstroom van uitkeringsgerechtigden voor een lager gemiddelde jaarlijkse uitkering per persoon. Langdurige werklozen vallen immers buiten het bereik van werkloosheidsuitkeringen, maar krijgen sociale bijstand. De snelle uitstroom vertaalt zich dan weer wel in intensievere begeleiding en dus hogere begeleidingskosten. De begeleidingskost is over de verschillende landen redelijk gelijklopend, met voorgenoemde uitschieter in Zweden. In Spanje, de negatieve uitschieter, is het lage begeleidingsbedrag eerder te wijten aan de recente hoge instroom van werklozen waardoor een groot aantal werklozen begeleid moeten worden met een gelimiteerd budget. De publieke interventie is dus onderhevig aan verschillende factoren waaronder de hoogte van de uitkeringen, de looptijd waarin men uitkeringsgerechtigd is, de in- en uitstroom van werklozen en de opbouw van sociale rechten.

Conclusie

Het door ons ontwikkelde model geeft aan dat er sterke verschillen zijn in de gemiddelde kost voor een werkloze persoon in de zes onderzochte landen, gaande van 18 000 euro in het Verenigd Koninkrijk tot 33 000 euro in België. Om tot deze resultaten te komen baseert ons model zich op geharmoniseerde datasets en hanteert het een restrictieve aanpak door het uitsluiten van kosten waarover onzekerheid kan bestaan.

Toch moeten deze resultaten met de nodige zorgvuldigheid worden geïnterpreteerd. Achter de cijfers liggen verschillende ideologische keuzes, verschillende systemen van sociale zekerheid en eventuele verschillen in efficiëntie. De financiële kost voor de overheid vertegenwoordigt een drempel in elk land waartegen men de meerwaarde van bepaalde uitgaven kan toetsen, maar de vergelijking tussen de verschillende landen biedt geen inzicht in

de kwaliteit of superioriteit van het ene systeem ten opzichte van het andere.

De resultaten van dit onderzoek verschaffen ons echter een beter inzicht in de kost van werkloosheid, zowel in België als in ons omliggende Europese landen. Met een betere kennis van de financiële kost voor de overheid kunnen overheidsuitgaven voor werkloosheid en uitgaven ten voordele van tewerkstelling beter met elkaar worden vergeleken. Hierdoor kan er worden gekozen voor passende oplossingen die tegelijk de tewerkstelling van individuen bevordert en de kosten voor de overheid en de samenleving beperkt.

*Maarten Gerard
Daphné Valsamis
IDEA Consult*