

WERKLOOSHEID

De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen



In 2012 onderging de Belgische werkloosheidsverzekering een belangrijke hervorming. De contouren ervan waren eerder al vastgelegd in het federaal regeerakkoord van eind 2011. Het leitmotiv van deze hervorming is volgens het regeerakkoord 'werk aantrekkelijker maken' en 'arbeidsparticipatie verhogen'. De hervorming beoogt derhalve werklozen te stimuleren sneller werk te zoeken én te aanvaarden. Hiertoe raakt ze aan bijna alle belangrijke aspecten van de werkloosheidsverzekering: wie precies toegang heeft, hoe lang hij of zij een uitkering kan ontvangen, hoeveel deze uitkering bedraagt, wat van hem of haar wordt verlangd om de uitkeringen te behouden, etc. Het mag duidelijk zijn dat de hervorming raakt aan de Belgische 'eigenheden'. Toch kunnen we stellen dat zelfs na deze grondige facelift de Belgische werkloosheidsverzekering herkenbaar blijft¹.

Een belangrijk speerpunt van de hervorming is de versterkte degressiviteit van de uitkeringen. Dit houdt in dat het uitkeringsbedrag voortaan sterker en sneller gaat afnemen met de werkloosheidsduur. Zopas verscheen een studie van het secretariaat waarin ze peilde naar de effecten van de versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen². Ze ging hierbij uit van het spanningsveld dat dit hervormingsdebat kenmerkt. Enerzijds is de werkloosheidsverzekering ontstaan uit de zorg om mensen die onvrijwillig werkloos zijn, niet in armoede te laten vallen en, als het kan, hen zelfs in staat te stellen hun verworven levensstandaard te behouden. Anderzijds wil men ook garanderen dat mensen die werken hier voldoende baat bij hebben. Vanuit die optiek dient het verschil tussen een werkloosheidsuitkering en een arbeidsinkomen groot genoeg te zijn. De gestelde onderzoeksvraag was dan ook dubbel. Ten eerste, in hoeverre is werken er voor werklozen financieel aantrekkelijker op geworden als gevolg van de hervorming? Ten tweede, in welke mate moeten werklozen door de hervorming inboeten op armoedebescherming als ze (langdurig) werkloos blijven? Daarnaast wierp het secretariaat ook haar licht op de modaliteiten van de hervorming. In dit artikel vatten we heel summier de voornaamste bevindingen uit deze beoordelingsoefening samen. Eerst staan we even stil bij het portret dat vóór de hervorming klassiek van de Belgische werkloosheidsverzekering werd gemaakt en mee de hervormingsretoriek heeft gestuwd.

PORTRET VAN DE BELGISCHE WERKLOOSHEIDSVERZEKERING

Voorafgaand aan de hervorming werd de Belgische werkloosheidsverzekering in internationale vergelijkingen vaak als 'genereus' geportretteerd (zie nevenstaande grafiek): niet alleen liggen de uitkeringen in vergelijking met het laatst verdiende loon hier relatief hoog, ze nemen bovendien nauwelijks af met de werkloosheidsduur. De conclusie dat werklozen in België minder financiële prikkels krijgen om terug aan slag te gaan, lag voor de hand. Het inspireerde de Europese Commissie alvast in juni 2011, toen de regeringsonderhandelingen volop aan de gang waren, tot de aanbeveling om: "De

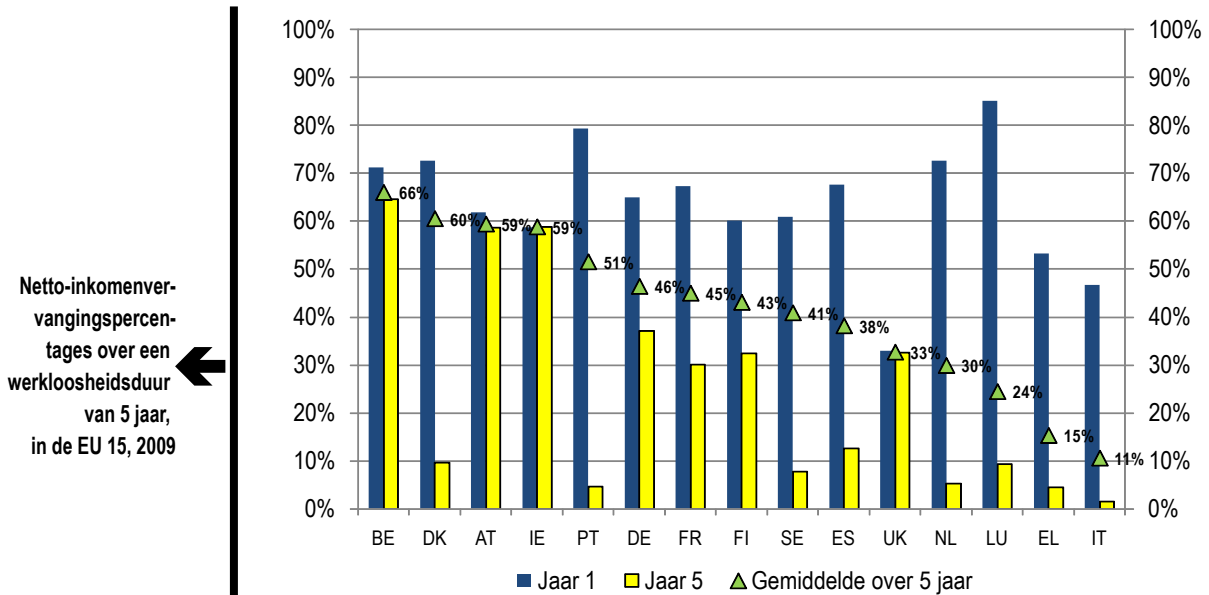
¹ Voor een bespreking van de gevolgen van de hervorming voor de eigenheden van de Belgische werkloosheidsverzekering verwijzen we de geïnteresseerde lezer naar CRB, Secretariaat (2012), De inkomensgevolgen van de werkloosheidsstelsels in België en de buurlanden, Documentatienota, CRB 2012-0899, Brussel, 45 blz. Zie weblink: <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc12-899.pdf>.

² CRB, Secretariaat (2014), De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Effecten op financiële vallen in de werkloosheid en op de inkomenspositie van werklozen, Documentatienota, CRB 2014-0264, Brussel, 55 blz. Zie weblink: <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc14-264.pdf>.

De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen

arbeidsparticipatie naar een hoger peil te tillen (...) door een systeem in te voeren waarbij het niveau van de werkloosheidsuitkeringen geleidelijk afneemt naarmate de periode van werkloosheid langer duurt.³

Op dit klassiek portret valt nochtans één en ander op te merken. Zo rijst de vraag hoe representatief de typegevallen zijn op basis waarvan die vervangingspercentages zijn berekend. Voor België is dit duidelijk niet het geval. De berekening gaat uit van vier gezinssituaties waarvoor in België enkel uitkeringen voor alleenstaanden en samenwonenden met gezinslast worden uitbetaald en die tot vóór de hervorming niet of nauwelijks afnamen met de werkloosheidsduur. De uitkeringen van samenwonenden zonder gezinslast, die na één jaar werkloosheid wél al sterk konden afnemen, vallen buiten het beeld, hoewel bijna zeven op tien van wie werkloos valt tot die uitkeringscategorie behoort. Het klassiek portret gaat ook voorbij aan de rol die andere (aanvullende) uitkeringen spelen in de inkomensbescherming van werklozen. Naast sociale bijstand gaat het om uitkeringen die behoefte- en inkomensgebonden zijn zoals een toelage voor huisvestingsuitgaven of een toeslag op de universele kinderbijslag. Deze vormen van inkomenssteun mogen in België dan misschien minder belangrijk zijn, in andere landen maken ze voor werklozen wel degelijk een verschil. Eerdere onderzoeksbevindingen van het secretariaat (zie bovenvermelde studie) toonden hoe dergelijke uitkeringen in de buurlanden de inkomenssterugval voor werklozen na uitputting van hun verzekeringsrechten in belangrijke mate kunnen afzwakken.



Noot: De netto-inkomenvervangingspercentages stemmen overeen met een jaargemiddelde voor vier gezinssituaties (alleenstaande en éénverdienerskoppel, met en zonder kinderen) en twee loonniveaus (67% en 100% van het gemiddelde brutoloon). Ook wordt verondersteld dat de werkloze 40 jaar oud is en een beroepsverleden heeft van 22 jaar.
Bron: OESO (2011), Employment outlook, Parijs.

³ Deze aanbeveling werd op 12 juli 2011 bekrachtigd door de Raad van de Europese Unie.

MODALITEITEN VAN DE HERVORMING

De Belgische werkloosheidsuitkeringen bezaten dus al vóór de hervorming een zeker 'degressief' karakter. De hervorming heeft de bestaande degressiviteit verder versterkt mits twee ingrepen in de berekening van het uitkeringsbedrag. Ten eerste wordt gedurende de eerste drie maanden van werkloosheid de uitkering verhoogd door op het laatst verdiende (bruto)loon een hoger vervangingspercentage toe te passen. Ten tweede daalt voortaan na één jaar werkloosheid het uitkeringsbedrag in principe voor elke werkloze met de werkloosheidsduur, al dan niet geleidelijk, tot een bepaald bodembedrag dat ten laatste na vier jaar werkloosheid bereikt is. Hoe sterk en hoe snel de uitkering uiteindelijk afneemt, hangt af van het initieel uitkeringsniveau, de gezinssituatie en het aantal jaren beroepsverleden. Van deze degressiviteit zijn echter uitgezonderd de werklozen die 55 jaar ouder zijn en/of 33% of meer arbeidsongeschikt zijn (zoals vastgesteld door de RVA-geneesheer) en/of een beroepsverleden van 20 jaar en meer⁴ kunnen aantonen.

Bij deze hervormingsmodaliteiten, waarvan de details de lezer hier gespaard zijn gebleven, kunnen de volgende observaties worden gemaakt.

Het principe van werkloosheidsuitkeringen die onbeperkt in de tijd zijn, blijft na de hervorming overeind, doch de periode waarin de uitkering gekoppeld is aan het laatst verdiende loon is voortaan – in de regel – wel beperkt tot hoogstens vier jaar waarna een forfait wordt uitgekeerd. De Belgische werkloosheidsverzekering vertoont zo enige gelijkenis met tweeledige werkloosheidsstelsels elders in Europa (bijv. in Duitsland en Frankrijk): in een eerste periode kan de werkloze rekenen op de werkloosheidsverzekering waarbij de uitkeringen zijn afgeleid uit het gedeerde loon, in een tweede periode wanneer zijn verzekeringsrechten zijn uitgeput én na een inkomenstoets kan hij terugvallen op de werkloosheidsbijstand. Daartegenover staat wel dat het Belgisch systeem géén inkomenstoets kent. De bodembedragen op het einde worden uitgekeerd ongeacht de aanwezigheid van andere inkomens in het gezin. Wel variëren deze bedragen volgens de gezinssamenstelling (cf. veronderstelde behoeften), waarbij het hoogste en laagste bedrag is weggelegd voor respectievelijk de samenwonende met en zonder gezinslast. Merk ook op dat de overgang naar dit bodembedrag trapsgewijs, en dus geleidelijk verloopt (zeker bij een lang beroepsverleden), terwijl elders de overstap van verzekering naar bijstand veeleer abrupt is.

Daarnaast valt tevens de verdere individualisering van het tijdsprofiel van de werkloosheidsuitkering op. Meer dan voorheen treden tussen gerechtigden verschillen op in de evolutie van het uitkeringsbedrag. De vraag stelt zich in hoeverre de gerechtigde nog zicht heeft op het tijdsprofiel van zijn uitkering. Wanneer het opzet van de hervorming erin bestaat om werklozen aan te zetten hun gedrag te veranderen door hun uitkering sterker te laten afnemen met de duur van de werkloosheid, moet het voor hen op zijn minst duidelijk zijn hoe, wanneer en in welke mate hun uitkering afneemt. Voor het welslagen van de hervorming is het bijgevolg belangrijk de uitkeringsgerechtigden op individuele basis te informeren over hun uitkeringsrechten en hoe die evolueren met de uitkeringsduur.

Dat de Belgische werkloosheidsverzekering in 2012 grondig is hervormd, betekent niet dat in de voorgaande jaren géén beleidsinspanningen zijn geleverd om werklozen te stimuleren sneller werk te zoeken en te aanvaarden, wel integendeel. Zo worden werklozen sinds 2004 geleidelijk aan nauwer opgevolgd door er strenger op toe te zien dat ze voldoende inspanningen leveren om werk te zoeken en dat ze geen passende werkaanbiedingen weigeren. Op die manier verwerft de werkloze zelf

⁴ Het vereiste aantal jaren beroepsverleden wordt jaarlijks met één jaar verhoogd tot 25 jaar (vanaf november 2017).

De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen

enigszins controle over het verloop van zijn uitkering: onvoldoende geachte inspanningen leiden tot een verlaging of een schorsing van de uitkering, voldoende geachte inspanningen tot het behoud van de uitkering. De recente hervorming breidt deze opvolging uit naar oudere werklozen tot 55 jaar en in het federaal regeerakkoord van eind 2011 staat ook de intentie om de evaluatie van de zoekinspanningen te vervroegen. Hiermee wordt het principe van de zelfgecontroleerde degressiviteit verder gehuldigd. Daartegenover staat dat door de hervorming de uitkeringen eveneens sneller en sterker dalen met de werkloosheidsduur, zonder dat hier een evaluatie van de zoekinspanningen aan vooraf is gegaan. Met deze parallelle logica's kan het voorvallen dat een werkloze kort na een positieve evaluatie van zijn zoekinspanningen naar werk toch zijn uitkering ziet dalen omdat hij nu éénmaal 'x' maanden werkloos is. Derhalve maakt de hervorming niet alleen de berekening van de werkloosheidsuitkering ingewikkelder, ze maakt ook de logica van het systeem minder doorzichtig waardoor gerechtigden soms tegengestelde signalen opvangen.

EFFECTEN VAN DE HERVORMING...

Zoals eerder in de inleiding is aangegeven, stond in de beoordelingsoefening van het Secretariaat de vraag voorop welke effecten de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen heeft op enerzijds wat de werkloze financieel te winnen (of te verliezen) heeft bij zijn wedertewerkstelling, zijn zgn. 'arbeidssurplus', en anderzijds de mate waarin de werkloze én zijn gezin afdoende tegen armoede zijn beschermd. We weten reeds dat de hervorming sterk ingrijpt op het tijdsprofiel van de uitkering of op hoe de uitkeringsbedragen evolueren met de uitkeringsduur. Welnu, wat is hiervan de weerslag op het tijdsprofiel van de financiële incentives van de werklozen om terug aan de slag te gaan en van het vermogen van de uitkeringsbedragen om hen tegen armoede te beschermen?

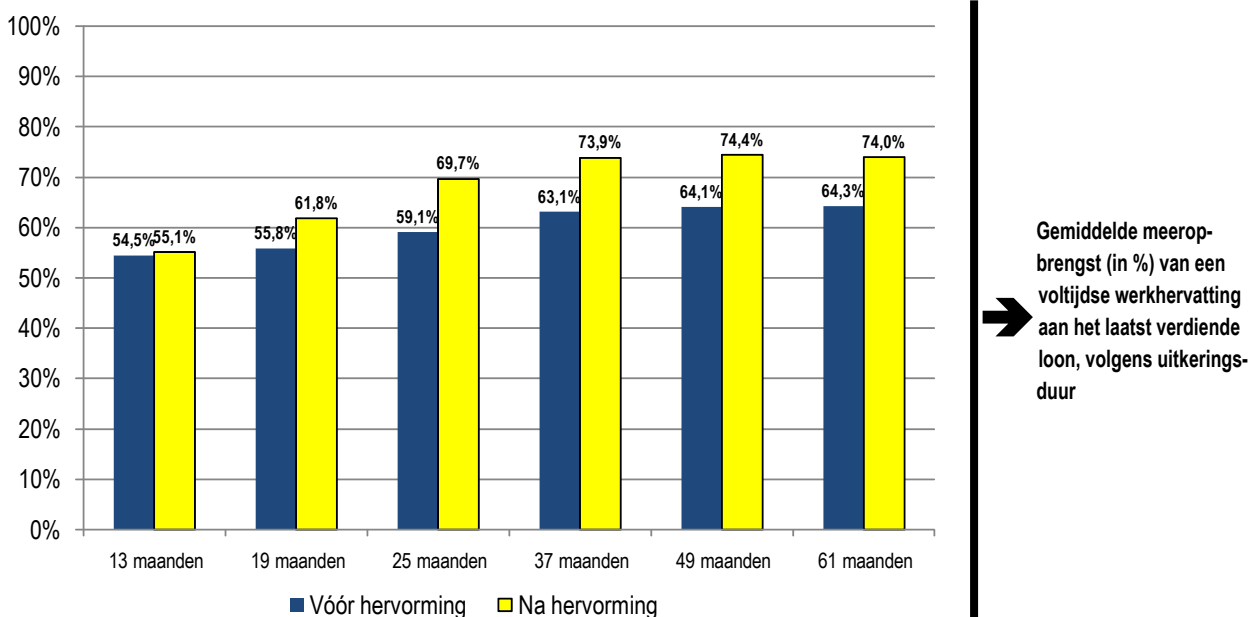
Deze effecten werden in kaart gebracht door middel van een cohorte-analyse. Voor een representatieve cohorte van pas ingestroomde werklozen (op basis van arbeidsprestaties) werd gesimuleerd hoe dat arbeidssurplus en enkele armoedemaatstaven, vóór en na de hervorming, evolueren met de uitkeringsduur. Op die manier onderscheidt de studie zich van de gebruikelijke analyses van financiële werkloosheidsvallen en de inkomenspositie van werklozen, zoals die van de OESO (zie eerder), die veelal op typegezinnen gebaseerd zijn. Met deze typegevallestudies heeft de voorliggende studie wel gemeen dat de simulaties bij de wedertewerkstelling ervan uitgaan dat de werkloze terug aan de slag gaat aan zijn laatst verdiende loon. Er wordt hier eveneens géén rekening gehouden met de mogelijke kosten die aan werken verbonden zijn zoals die voor kinderopvang en woon-werkverplaatsingen.

... OP FINANCIËLE VALLEN IN DE WERKLOOSHEID

We overlopen hier enkele opvallende resultaten, te beginnen met die omtrent het 'arbeidssurplus'. Volgende grafiek geeft weer wat een voltijdse werkhervatting gemiddeld voor de gehele cohorte netto opbrengt (in procent) ten opzichte van werkloos blijven na 'x' maanden werkloosheid. De surpluspercentages drukken hierbij het verschil tussen het netto-gezinsinkomen bij wedertewerkstelling en bij volledige werkloosheid uit in procent van het netto-gezinsinkomen bij volledige werkloosheid. De resultaten worden voorgesteld bij een uitkeringsduur die varieert van 13 maanden, wanneer na de hervorming het bijkomend degressiviteitsmechanisme van toepassing is, tot een uitkeringsduur van 61 maanden.

WERKLOOSHEID

De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen

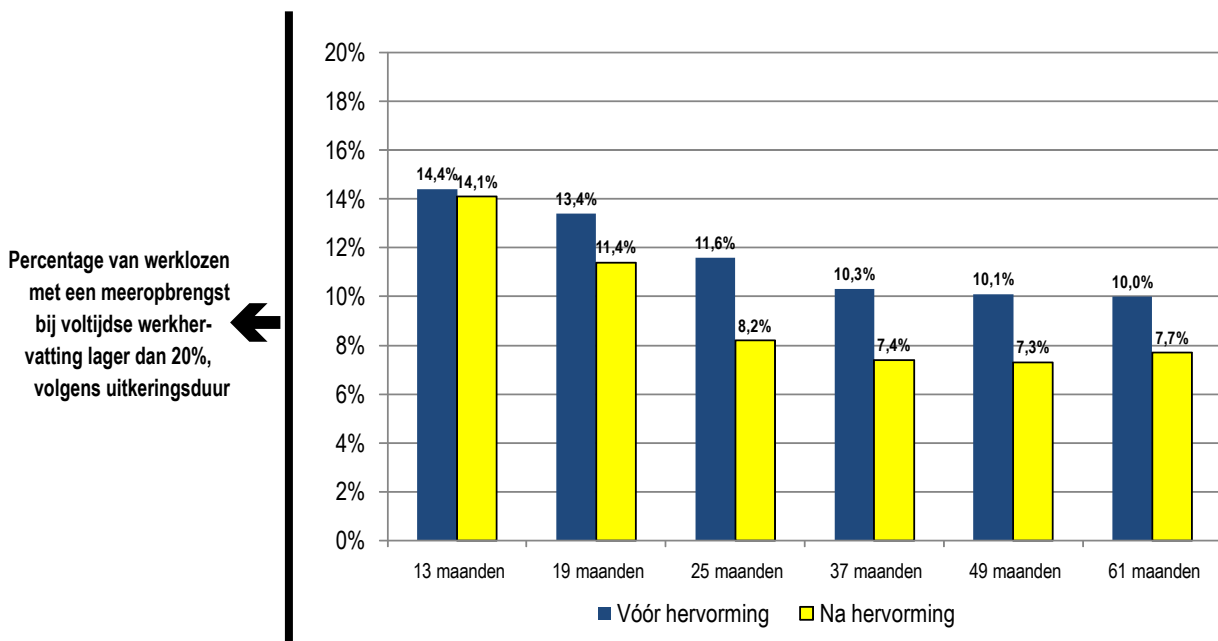


Vóór de hervorming stellen we vast dat de gemiddelde meeropbrengst slechts matig toeneemt van 54,5% na 13 maanden werkloosheid tot 64,3% na 61 maanden werkloosheid. Werken oogt er na een verlengd verblijf in de werkloosheid, met een stijging van de meeropbrengst van slechts tien procentpunt, financieel niet veel aantrekkelijker op. Dit hangt samen met de beperkte degressiviteit van de uitkeringen voor wie langer dan één jaar werkloos is. De uitkeringen dalen dan immers alleen nog voor de samenwonenden zonder gezinslast: na het verstrijken van de zgn. tweede periode, die door de regel van 'drie maanden per jaar beroepsverleden' lang kan aanhouden, valt hij of zij terug op een (laag) forfait. Na de hervorming zien we de gemiddelde meeropbrengst beduidend sterker én sneller stijgen tot 74% oftewel een toename van twintig procentpunt, d.i. dubbel zoveel als vóór de hervorming.

Misschien wel de meest opmerkelijke vaststelling is dat het niveau van de gemiddelde meeropbrengst vóór de hervorming, met percentages die rond 60% schommelen, al behoorlijk hoog lag. Toch is dit niet helemaal een verrassing gezien het zwakke verzekeringskarakter van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Voor veel werklozen is het verschil tussen het loon en de hieruit afgeleide uitkering aanzienlijk door het erg lage loonplafond dat van toepassing is in de berekening van de uitkering. Bovendien weten we dat voor samenwonenden, die het sterkst vertegenwoordigd zijn, de uitkering na één jaar werkloosheid reeds sterk afnam wanneer op het laatst verdiende loon een lager vervangingspercentage wordt toegepast, zijnde 40% in plaats van 60%.

Niet alleen verhoogt de hervorming de gemiddelde meeropbrengst bij werkhervatting, ze verlaagt ook het percentage van werklozen met een lage meeropbrengst, daar waar het risico op een financiële val wellicht het grootst is, zie onderstaande grafiek: terwijl het percentage van werklozen met een meeropbrengst lager dan 20% vóór de hervorming niet verder daalde dan 10%, zakt het na de hervorming tot minder dan 8%. Tegelijk leren de resultaten ons dat door de hervorming het percentage van werklozen met een hoge meeropbrengst in vergelijking met deze afname meer dan evenredig toeneemt. Zo steeg het percentage van werklozen met een meeropbrengst van meer dan 80% na de hervorming van 18,7% na één jaar werkloosheid tot ruim 30% na drie jaar werkloosheid. Vóór de hervorming liep dit percentage niet verder op dan 23%.

De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen

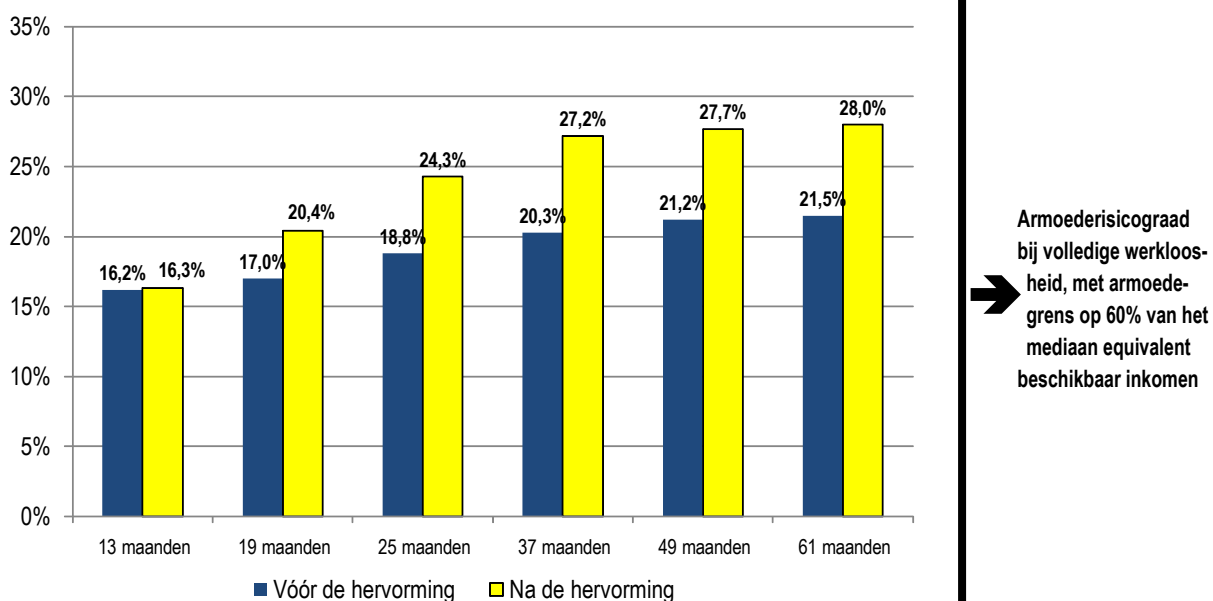


In de studie worden de relatieve meeropbrengsten eveneens voorgesteld voor een halfzijdse wedertewerking. Zonder in detail te treden, kunnen we stellen dat de effecten van de hervorming gelijkaardig zijn aan die voor de voltijdse wedertewerking. De meeropbrengsten vallen vanzelfsprekend lager uit dan bij de voltijdse wedertewerking, doch niet 'half' zo laag mede door de zgn. inkomensgarantie-uitkering (IGU). Een werkloze die deeltijds het werk hervat, komt voor deze inkomensaanvullende uitkering in aanmerking, wat hem bovenop zijn loon een inkomen waarborgt dat minstens gelijk is aan zijn werkloosheidsuitkering. Dit maakt van de halfzijdse wedertewerking voor heel veel werklozen een financieel aantrekkelijke optie. Wel dreigt een deeltijdse financiële val te ontstaan. Voor werklozen die halftijds terug aan slag zijn gegaan, en mogelijk de IGU ontvangen, valt de meeropbrengst van een overstap naar een voltijdse tewerking, aan dezelfde loonvoorwaarden, behoorlijk tegen. Zowel vóór als na de hervorming, bedraagt die gemiddeld niet veel meer dan 10%, ongeacht de voorafgaande werkloosheidsduur, en heeft bijna 90% van deze werklozen een meeropbrengst van minder dan twintig procent.

Op grond van de voorgestelde resultaten kunnen we besluiten dat de hervormingsoperatie de financiële aantrekkelijkheid van wedertewerking voor werklozen behoorlijk heeft versterkt. Meer dan voorheen hebben pas ingestroomde werklozen er géén financieel belang bij om langdurig werkloos te blijven: de relatieve meeropbrengsten van zowel vol- en deeltijdse wedertewerking nemen sterker en sneller toe met de werkloosheidsduur. Of dit nu effectief de werklozen gaat stimuleren om sneller werk te zoeken en te aanvaarden moet nog blijken. Een analyse ex post, wanneer er voldoende gegevens beschikbaar zijn kan hierover uitsluitel brengen. Ex ante kunnen we ons echter afvragen of vóór de hervorming niet reeds voldoende financiële prikkels aanwezig waren om werklozen te stimuleren niet lang te wachten om werk te zoeken en te aanvaarden. Het niveau en de (klasse)verdeling van de meeropbrengsten lijken alvast te suggereren dat voor het merendeel van wie werkloos valt deze prikkels voorheen reeds aanzienlijk waren, wel wetende dat de resultaten géén rekening houden met o.a. de kosten die verbonden zijn aan werken en derhalve best geïnterpreteerd worden als een bovengrens van de werkelijke meeropbrengst. Daarbij komt nog dat de hervorming de hoogste meeropbrengsten in verhouding het sterkst heeft verhoogd.

... EN OP DE INKOMENSPOSITIE VAN WERKLOZEN

Aangezien de werkloosheidsuitkeringen sterker dalen doorheen de tijd, heeft de hervorming ook het vermogen van werkloosheidsuitkeringen aangetast om de werkloze én zijn gezin inkomenszekerheid te verschaffen en hen tegen armoede te beschermen wanneer ze werkloos blijven. Om deze impact in kaart te brengen, werd in de studie de cohorte van pas ingestroomde werklozen opnieuw gevolgd doorheen de tijd en werd onder meer nagegaan hoe hun armoederisicograad, inclusief de andere leden van het gezin waartoe de werkloze behoort, evolueert met de werkloosheidsduur. In Grafiek 4 worden de resultaten voorgesteld waarbij de armoedegrens is vastgelegd op 60% van de mediaan van de nationale verdeling van het (equivalent) beschikbaar inkomen, d.i. de conventionele Europese armoedegrens. Hieruit blijkt duidelijk de keerzijde van de hervorming. Terwijl vóór de hervorming het armoederisico toenam van 16,2% na 13 maanden tot 21,5% na 61 maanden, is die toename na de hervorming veel sterker. Op het einde van de tijdshorizon is het armoederisico bijna een derde hoger: 28,0% tegen 21,5%. De werklozen die na de hervorming niet terug aan de slag geraken zijn inderdaad de verliezers, zeker als de werkloosheidsuitkering hun enige bron van inkomen is. Uit eerdere onderzoeksbevindingen van het secretariaat bleek dat de uitkeringsbedragen reeds vóór de hervorming dan vaak maar net of helemaal niet volstonden om aan de armoede te ontsnappen.



Wie wel het werk hervat, vergaat het duidelijk beter. De armoederisico's bij half- en voltijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon liggen aanzienlijk lager dan bij volledige werkloosheid, al blijft het hoger armoederisico voor wie als werkloze het statuut van samenwonende met gezinslast genoot, zorgen baren. De toekomst moet uitwijzen of werklozen in vergelijking met de situatie vóór de hervorming, ondanks bovenstaande bedenkingen, inderdaad minder lang werkloos blijven, zonder dat dit gevolgen heeft voor de kwaliteit van de wedertewerkstelling (o.a. loonvooruitzichten en jobstabiliteit).