DOCUMENTATIENOTA

CRB 2016 - 0521

Werkloosheidsverzekering

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB

CRB
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

CRB 2016-0521
CCR 220-11
HN/LVN
03.02.2016

Werkloosheidsverzekering : opvolging van de effecten van de versterkte degressiviteit

Contactpersoon :
Hendrik.nevejan@ccecrb.fgov.be

Dit document maakt deel uit van een reeks van documentatienota's die het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven in 2015 heeft opgesteld in het kader van de werkzaamheden van de subcommissie Technisch verslag loonmarge. Op basis van de debatten die volgden na de presentatie van deze nota's aan de sociale gesprekspartners konden die laatsten voor elke van die nota's gezamenlijk een aantal lessen trekken. U vindt hier alle documentatienota's in kwestie, alsmede de "conclusies" van de sociale gesprekspartners ter zake.

Werkloosheidsverzekering – Opvolging van de effecten van de versterkte degressiviteit

In het najaar van 2012 onderging de Belgische werkloosheidsverzekering een belangrijke hervorming met als doel de werklozen te stimuleren om sneller werk te zoeken én te aanvaarden. Een belangrijk speerpunt van deze hervorming was de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen. Sindsdien neemt het uitkeringsbedrag sterker en sneller af met de werkloosheidsduur. Het secretariaat bracht eerder een studie uit waarin ze peilde naar de effecten hiervan[1]. De gestelde onderzoeksvraag was dubbel. Ten eerste, in hoeverre is werken voor werklozen er 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?

De voorbije jaren zette de politiek van 'werk lonend maken' zich voort met verschillende beleidsinitiatieven zowel onder de regering Di Rupo als onder de regering Michel. Ook voor de Europese Commissie blijft de strijd tegen financiële vallen een belangrijk aandachtspunt, zoals blijkt uit het laatste landverslag (2015, blz. 58)[2]: "Niettemin blijft het Belgische belasting- en uitkeringsstelsel relatief grote werkloosheidsvallen creëren, afhankelijk van enerzijds de in het verleden betaalde bijdragen en het voormalig inkomen van de betrokkene en anderzijds het gezinstype en het inkomensniveau van een nieuwe baan." De leden van de CRB vonden het derhalve opportuun om de resultaten uit de eerder vermelde studie van het secretariaat te actualiseren. Dit artikel herneemt de belangrijkste bevindingen en schetst telkens kort de gevolgen van de recente beleidsveranderingen op basis van nieuwe simulaties[3].

Beleidsveranderingen sinds najaar 2012

In onderstaand tekstkader wordt een overzicht gegeven van de beleidsveranderingen die sinds de hervorming van de werkloosheidsverzekering in het najaar van 2012 hebben plaatsgevonden en die relevant zijn voor de update van de simulaties. We brengen enkel de regelgevende wijzigingen t.e.m. 1 januari 2016 in rekening, tenminste voor zover die gekend waren op het moment van de berekeningen (d.i. eind augustus 2015).

De regeringen Di Rupo en Michel hebben net als de vorige regeringen in het verleden ingezet op een verdere versterking van de sociale werkbonus, d.i. de korting op de persoonlijke sociale bijdragen die werknemers met een laag loon genieten zodat ze netto meer overhouden. Tegelijk versterkten de respectievelijke regeringen de fiscale werkbonus, d.i. het belastingkrediet dat volgt uit de toepassing van een percentage op het bedrag van de werknemersbijdragenvermindering en begrensd is per belastbaar tijdperk. Daarnaast besliste de regering Michel om het forfait voor de aftrek van beroepskosten op te trekken. Dit forfait werd zo aangepast dat het fiscaal voordeel voor de lage inkomens groter is.

Ook in de werkloosheidsverzekering, hier beperkt tot het regime o.b.v. arbeidsprestaties, is opnieuw ingegrepen. De regering Michel schafte namelijk de zgn. anciënniteitstoeslag af die oudere werklozen met een lang beroepsverleden na één jaar werkloosheid ontvingen. Vervolgens vervroegde ze de voorziene verhoging van het vereiste aantal jaren beroepsverleden om vrijgesteld te worden van de nieuwe degressiviteitsregels die na één jaar werkloosheid van toepassing zijn. Daartegenover staat dat de

---

[1] CRB, Secretariaat (2014),« *De versterkte degressiviteit van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Effecten op financiële vallen in de werkloosheid en op de inkomenspositie van werklozen* », Documentatie, CRB 2014-0264, Brussel, 55 blz. Zie weblink: http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc14-264.pdf

[2] EUROPESE COMMISSIE (2015), « *Landverslag België 2015* », Brussel, 105 blz.
Zie weblink: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_belgium_nl.pdf

[3] We wensen hierbij Guy Van Camp (fod Sociale zekerhei) van harte te bedanken voor deze bijkomende simulaties.

werkloosheidsuitkeringen sinds de hervorming meermaals zijn opgewaardeerd via het wettelijk mechanisme voor de welvaartsvastheid van de sociale uitkeringen. Minima, forfaits en loonplafonds werden in dat kader verhoogd.

Werklozen die overwegen deeltijds terug aan de slag te gaan, zien eveneens één en ander veranderen door de recente hervorming van de inkomensgarantie-uitkering (IGU) begin dit jaar. Deze inkomensaanvullende uitkering beoogt werklozen die deeltijds gaan werken (tot 4/5 van een voltijdse betrekking) een inkomen te verschaffen dat minstens gelijk is aan de werkloosheidsuitkering en wordt als toeslag toegekend per gepresteerd uur. De recente wijzigingen in de berekeningswijze kunnen leiden tot een daling van de IGU. De regering Michel keert hiermee terug naar de situatie vóór 1 juli 2008. Zo krijgen alleenstaanden en samenwonenden zonder gezinslast een lagere uurtoeslag en wordt de sociale werkbonus in mindering gebracht (in tegenstelling tot de fiscale werkbonus). Dit laatste heeft trouwens als gevolg dat wanneer de sociale werkbonus wordt verhoogd, de IGU met hetzelfde bedrag afneemt.

Beknopt overzicht van de regelgevende veranderingen

Wijzigingen m.b.t. fiscaliteit en parafiscaliteit:

- Versterking van de sociale werkbonus: op 1.1.2013, op 1.4.2013 en op 1.8.2015;
- Versterking van de fiscale werkbonus: op 1.1.2013, op 1.4.2014, op 1.8.2015 en op 1.1.2016;
- Verhoging van de forfaitaire beroepskostenaftrek: op 1.1.2015 en op 1.1.2016.

Wijzigingen m.b.t. werkloosheidsverzekering (met focus op regime o.b.v. arbeidsprestaties):

- Afschaffing van de anciënniteitstoeslag: voor werklozen die hem vóór 1.1.2015 nog nooit hebben ontvangen (uitgezonderd werknemers die 35 jaar beroepsverleden hebben, die tewerkgesteld zijn in een zwaar beroep of die ontslagen zijn i.k.v. een herstructurering);
- Versnelde toepassing van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering: voorziene verhoging van het vereiste aantal jaren beroepsverleden om vrijgesteld te worden van de degressiviteitsregels die na één jaar werkloosheid van toepassing zijn, wordt vervroegd (25 jaar vanaf 1.1.2016);
- Welvaartsaanpassingen: forfaits en minima (+2% op 1.9.2013 en +2% op 1.9.2015) en loonplafonds (+2% op 1.4.2013 en +1,25% op 1.7.2015);

Hervorming van de inkomensgarantie-uitkering (IGU): vanaf 1.1.2015 lager brutomaandloonplafond in voorwaarden om IGU te kunnen ontvangen, lagere uurtoeslag voor alleenstaanden en samenwonenden, sociale werkbonus in mindering gebracht van het IGU-bedrag.

Effecten van de beleidsveranderingen

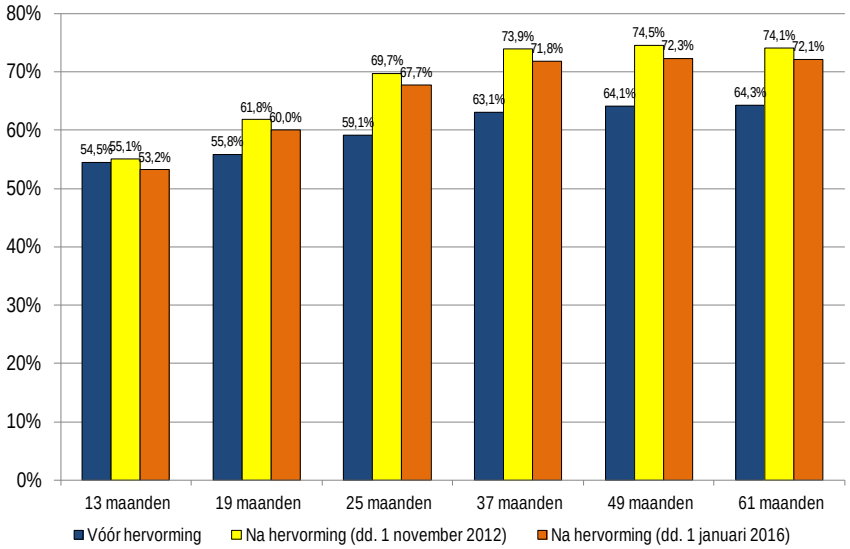
Zoals eerder aangegeven in de inleiding, stond in de oorspronkelijke beoordelingsoefening van het secretariaat de vraag voorop welke effecten de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen heeft op enerzijds wat de werkloze financieel te winnen (of te verliezen) heeft bij zijn wedertewerkstelling, zijn zgn. 'meeropbrengsten', en anderzijds de mate waarin de werkloze én zijn gezin afdoende tegen armoede zijn beschermd. Deze effecten brachten we in kaart door middel van een cohorte-analyse. Voor een representatieve cohorte van pas ingestroomde werklozen (op basis van arbeidsprestaties) werden de meeropbrengsten bij wedertewerkstelling en enkele armoedemaatstaven vóór en na de hervorming gesimuleerd en dit in functie van de uitkeringsduur aangezien de hervorming net ingrijpt op het tijdsprofiel van de uitkering (of op hoe de uitkeringsbedragen evolueren met de uitkeringsduur). Welnu, in dit artikel gaan we na welk bijkomend effect bovenvermelde beleidsveranderingen hebben op de resultaten van deze simulaties.

Deze studie onderscheidt zich van de gebruikelijke analyses van financiële werkloosheidsvallen en de inkomenspositie van werklozen, zoals die van de OESO en de Europese Commissie, die veelal op typegevallen gebaseerd zijn en derhalve veronderstellingen vergen omtrent het loon op basis waarvan de uitkering wordt vastgesteld, de gezinssituatie, het beroepsverleden en de leeftijd van de referentiepersoon. Hier gaan we daarentegen uit van de geobserveerde karakteristieken van de uitkeringsgerechtigden. We toonden eerder aan hoezeer deze karakteristieken bepalend zijn voor het tijdsprofiel van de uitkering én de impact die de hervorming hierop heeft. Bijvoorbeeld, hoe korter het beroepsverleden van de uitkeringsgerechtigde, hoe sneller hij of zij na de hervorming terugvalt op het minimum- of forfaitbedrag. De beoordeling van de effecten van de hervorming houdt dus best rekening met hoe de populatie van uitkeringsgerechtigden in realiteit volgens die verschillende karakteristieken samengesteld is. Met de gebruikelijke typegevallenstudies heeft de voorliggende studie wel gemeen dat de simulaties bij de wedertewerkstelling, zowel in het scenario met als zonder de hervorming, 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-werkver-plaatsingen.

...op de financiële vallen in de werkloosheid

We overlopen hier enkele opvallende resultaten, te beginnen met die omtrent de relatieve meeropbrengsten. Volgende grafiek geeft weer wat een voltijdse werkhervatting gemiddeld voor de gehele cohorte netto opbrengt ten opzichte van werkloos blijven na 'x' maanden werkloosheid. De percentages drukken hierbij het verschil tussen het beschikbaar gezinsinkomen bij wedertewerkstelling en bij volledige werkloosheid uit in procent van het beschikbaar 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.

Grafiek 1: Gemiddelde meeropbrengst (in %) bij voltijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon, volgen uitkeringsduur

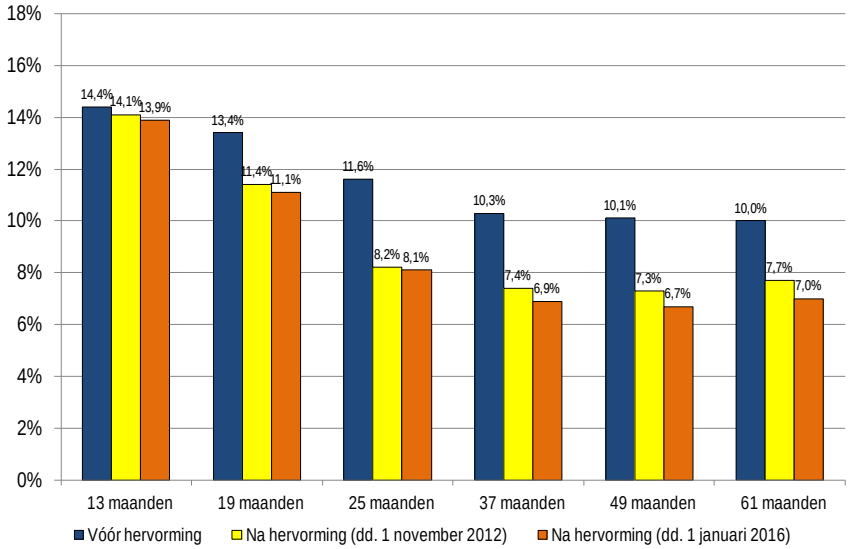


Vóór de hervorming stellen we bij de voltijdse wedertewerkstelling vast dat de gemiddelde meeropbrengst slechts matig toeneemt van 54,5% na 13 maanden werkloosheid tot 64,3% na 61 maanden werkloosheid. Werken oogt er na een verlengd verblijf in de werkloosheid, met een stijging van de meeropbrengst van 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. De beleidsmaatregelen die sinds de hervorming genomen zijn, zijn niet van die aard dat ze gevolgen hebben voor deze hervormingsimpact.

Wel merkbaar is het negatieve effect van deze beleidsveranderingen op het niveau van de gemiddelde meeropbrengst. We stellen hier een afname vast van om en bij twee procentpunt. Dit betekent dat de welvaartsaanpassingen van de werkloosheidsuitkeringen (zie eerder) op het niveau van de cohorte in zijn geheel zwaarder wegen. Het is zo dat het merendeel van de werklozen deze verhogingen genieten terwijl de toegekende (para)fiscale voordelen vooral gericht zijn op de lage lonen. Het niveau van de meeropbrengsten blijft desalniettemin hoog. Misschien wel de meest opmerkelijke vaststelling is en blijft dat het niveau van de gemiddelde meeropbrengst al vóór de hervorming behoorlijk hoog lag met percentages die rond 60% schommelen. Toch is dit niet helemaal een verrassing gezien de relatief zwakke loonkoppeling 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[4]. Bovendien weten we dat voor samenwonenden, die het sterkst vertegenwoordigd zijn, de uitkering na één jaar werkloosheid sterk afneemt wanneer op het laatst verdiende loon een lager vervangingspercentage wordt toegepast, zijnde 40% in plaats van 60%.

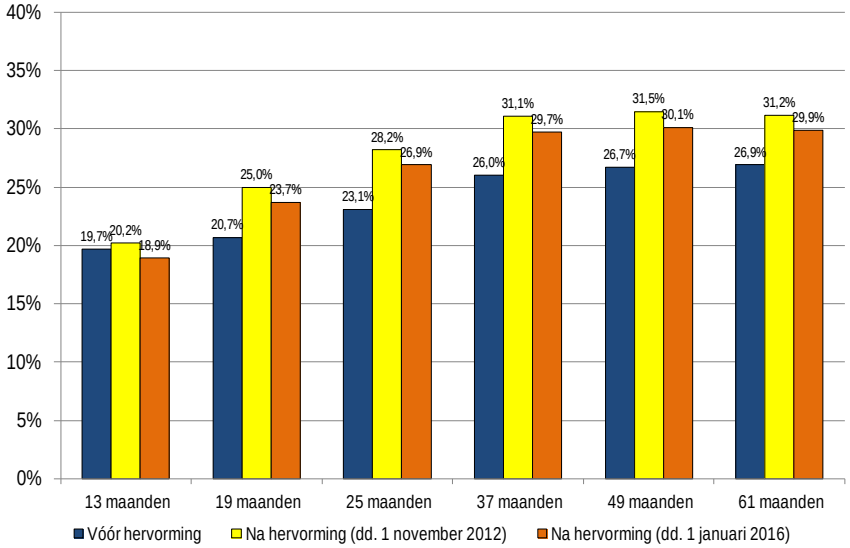
[4] Voor het merendeel van de cohorte van pas ingestroomde werklozen blijkt inderdaad dat het laatst verdiende loon hoger ligt dan het loonplafond dat wordt toegepast in de berekening van de uitkering (zie CRB, Secretariaat, 2014, blz. 30-31).

Grafiek 2: Percentage van werklozen met een meeropbrengst bij voltijdse wedertewerkstelling lager dan 20%, volgens uitkeringsduur



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 Grafiek 2: 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%. De recente beleidsmaatregelen hebben hierop een positief effect. De gerichte parafiscale veranderingen doen het percentage van werklozen met een lage meeropbrengst verder zakken, en dit ondanks de hogere uitkeringen.

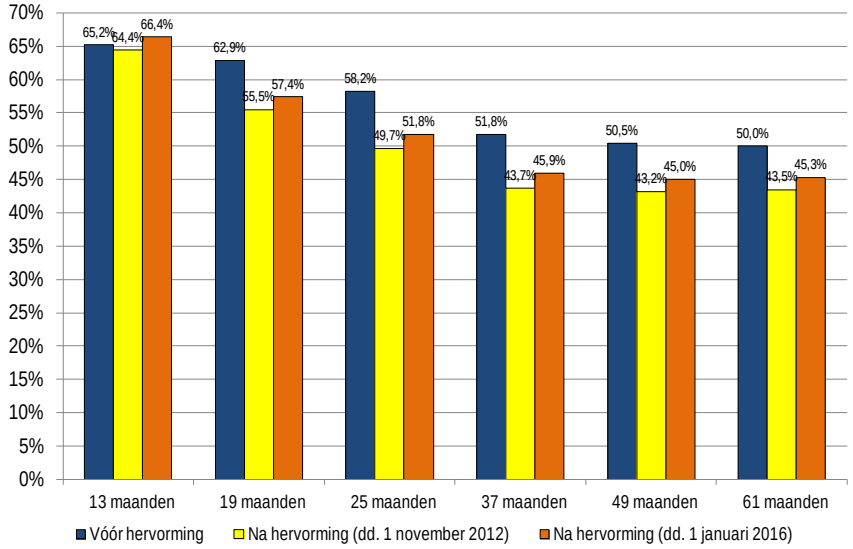
Grafiek 3: Gemiddelde meeropbrengst (in %) bij halftijdse wedertewerkstelling aan het laatst verdiende loon, volgen uitkeringsduur



In de studie worden de relatieve meeropbrengsten eveneens voorgesteld voor een halftijdse wedertewerkstelling. De resultaten die we hier hernemen stemmen echter niet overeen met die initieel opgenomen in de studie door een correctie die aangebracht is in de berekeningsformule van de IGU om rekening te houden met het brutomaandloonplafond in de voorwaarden om de IGU te kunnen ontvan-

gen. Een belangrijk deel van de cohorte blijkt hierdoor geen recht te hebben op de IGU waardoor hun relatieve meeropbrengsten lager uitvallen. Dit leidt ertoe dat de gemiddelde relatieve meeropbrengsten voor de cohorte (zie Grafiek 3) aanzienlijk lager zijn en dat het percentage van werklozen met een lage meeropbrengst (zie Grafiek 4) veel hoger ligt dan aanvankelijk voorgesteld in de studie. Voor heel veel werklozen betekent dit dat de halftijdse wedertewerkstelling toch niet zo een financieel aantrekkelijke optie is, ook niet na de versterkte degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen. Na een uitkeringsduur van vier jaar, wanneer in principe enkel het minimum- of het forfaitbedrag wordt uitgekeerd, heeft nog altijd ruim vier op tien werklozen een meeropbrengst bij halftijdse wedertewerkstelling lager dan 20%. Ondanks de gerichte (para)fiscale lastenverlagingen nam het percentage werklozen met lage meeropbrengsten bovendien verder toe als gevolg van de hervorming van de IGU begin dit jaar.

Grafiek 4: Percentage van werklozen met een meeropbrengst
bij halftijdse wedertewerkstelling lager dan 20%, volgens uitkeringsduur



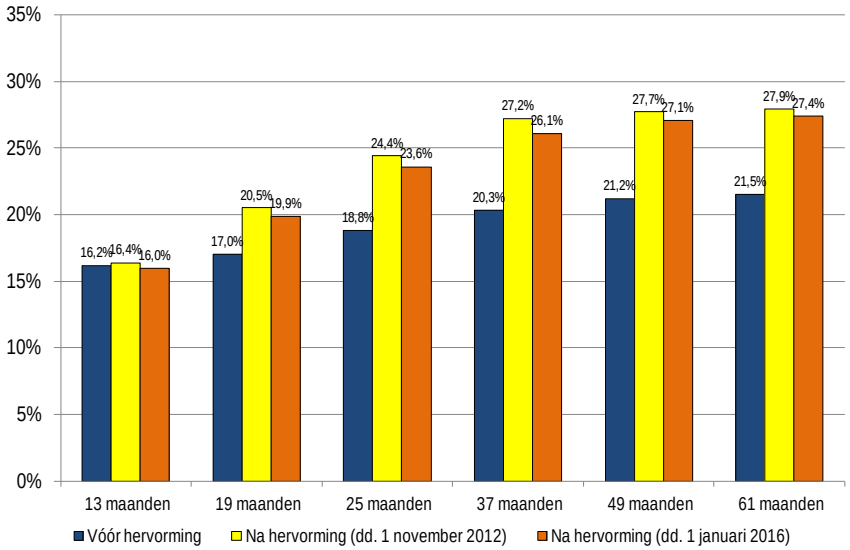
Op grond van de voorgestelde resultaten kunnen we besluiten dat de hervormingsoperatie de financiële aantrekkelijkheid van wedertewerkstelling voor werklozen behoorlijk heeft versterkt. Meer dan voorheen hebben pas ingestroomde werklozen er géén financieel belang bij om langdurig werkloos te blijven: de relatieve meeropbrengsten van zowel vol- en halftijdse wedertewerkstelling nemen immers sterker en sneller toe met de werkloosheidsduur. Dit besluit blijft ook overeind na rekening te hebben gehouden met de beleidsveranderingen sinds de hervorming in het najaar van 2012.

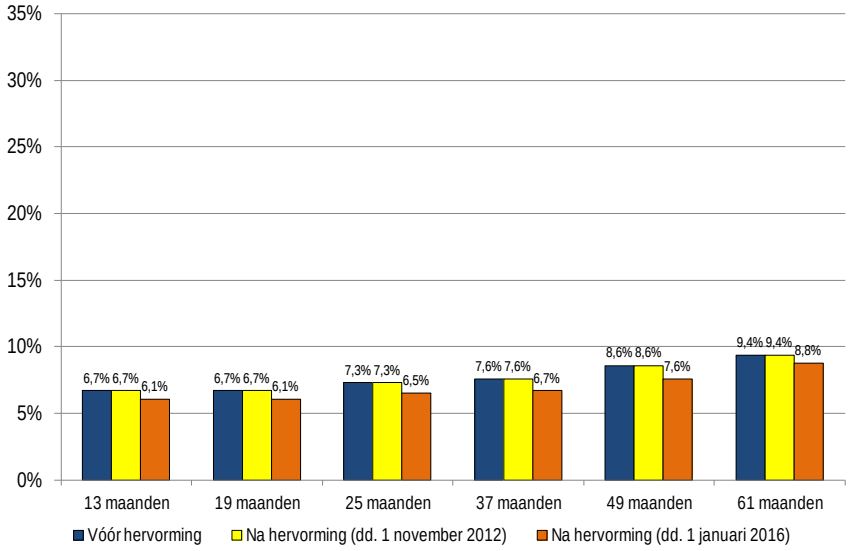
Of deze hervorming nu effectief de werklozen gaat stimuleren om sneller werk te zoeken en te aanvaarden moet nog blijken. Een analyse ex post, wanneer er voldoende gegevens beschikbaar zijn kan hierover uitsluitstel brengen. Ex ante kunnen we ons echter afvragen of vóór de hervorming niet reeds voldoende 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 in het geval van de voltijdse werkhervatting 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. Door ervoor te zorgen dat wie een laag loon ontvangt netto meer overhoudt hebben de recente (para)fiscale veranderingen de prikkels trouwens verder aangescherpt daar waar het risico op financiële vallen het grootst is. Dat we dit positief effect niet waarnemen bij de halftijdse wedertewerkstelling hangt samen met de hervorming van de IGU waarvan de negatieve effecten opwegen.

…en op de armoedebescherming van werklozen

Aangezien de werkloosheidsuitkeringen sterker dalen doorheen de tijd, heeft de hervorming ook het vermogen van de werkloosheidsuitkeringen aangetast om de werklozen én hun 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 5 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 net na de hervorming veel sterker. Op het einde van het tijdshorizon is het armoederisico bijna een derde hoger: 27,9% tegen 21,5%. De uitkeringsverhogingen die sinds de hervorming hebben plaatsgevonden in het kader van het wettelijk mechanisme voor de welvaartsvastheid van de sociale uitkeringen, milderen dit effect slechts in geringe mate. De werklozen die na de hervorming niet terug aan de slag geraken zijn én blijven 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 vaak maar net of helemaal niet volstonden om aan de armoede te ontsnappen.

Grafiek 5: Armoederisicograad bij volledige werkloosheid,
met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen



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. In Grafiek 6 wordt dit geïllustreerd voor werklozen die voltijds het werk hervatten en voorheen het statuut van samenwonende met gezinslast genoten, d.i. de uitkeringscategorie die de hoogste armoederisico's laat optekenen. De armoederisico's noteren er niet veel hoger dan negen procent. De recente (para)fiscale veranderingen drukken dit percentage bovendien ietwat naar beneden. De toekomst moet uitwijzen of werklozen in vergelijking met de situatie vóór de hervorming, inderdaad minder lang werkloos blijven, zonder dat dit gevolgen heeft voor de kwaliteit van de wedertewerkstelling (o.a. loonvooruitzichten en jobstabiliteit).

Grafiek 6: Armoederisicograad bij voltijdse wedertewerkstelling, categorie gezinshoofd, met armoedegrens op 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen