



# DOCUMENTATIENOTA

CRB 2012 - 0899

De inkomensgevolgen van de werkloosheidsstelsels  
in België en de buurlanden

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





**Documentatienota**  
**De inkomenssituatie van werklozen**

**DEEL I: Vergelijking van werkloosheidsstelsels  
in België en de buurlanden**

**Aanspreekpunt:**  
**Hendrik Nevejan**  
**[hendrik.nevejanccerb.fgov.be](http://hendrik.nevejanccerb.fgov.be)**

## Inhoudsopgave

Lijst grafieken .....	3
Lijst tabellen .....	3
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>4</b>
<b>2 De werkloosheidsregeling in België en de buurlanden .....</b>	<b>7</b>
2.1 De werkloosheidsregeling in enge zin .....	7
2.2 De werkloosheidsregeling in ruime zin .....	16
<b>3 Evalueren van de inkomenssituatie van werklozen: METHODE .....</b>	<b>18</b>
3.1 Simuleren om te kunnen evalueren: het « Tax-Benefit Model » van de OESO .....	18
3.2 Solidariteit en verzekering, twee toetsstenen om te evalueren .....	19
<b>4 Evalueren van de inkomenssituatie van werklozen: RESULTATEN.....</b>	<b>22</b>
4.1 De inkomenssituatie bij aanvang van de werkloosheid .....	22
4.2 De inkomenssituatie volgens de duur van de werkloosheid .....	32
<b>5 Besluit.....</b>	<b>39</b>
<b>6 Bibliografie .....</b>	<b>42</b>
<b>7 Bijlagen.....</b>	<b>43</b>

## Lijst grafieken

Grafiek 2-1: De berekening van de werkloosheidsuitkering.....	11
Grafiek 4-1: Het equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan, in vergelijking met de Europese armoedegrens, .....	24
Grafiek 4-2: Het netto-inkomenvervangingspercentage, voor vier gezinssituaties en een vroeger loon.....	25
Grafiek 4-3: Gevolgen van een verhoging van het berekeningspercentage,.....	28
Grafiek 4-4: Het BRUTO- en NETTO-inkomenvervangingspercentage, voor een éénoudergezin.....	29
Grafiek 4-5: Het equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan, MET of ZONDER aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, .....	31
Grafiek 4-6: Het netto-gezinsinkomen volgens werkloosheidsduur (maand 1 = 100%), MET of ZONDERE aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, .....	34
Grafiek 4-7: Het netto-gezinsinkomen volgens werkloosheidsduur (maand 1 = 100%), MET of ZONDERE aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, .....	35
Grafiek 4-8: Gevolgen van de hervorming voor de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering, situatie .....	37
Grafiek 4-9: Het equivalent beschikbaar inkomen in procent van de mediaan,.....	38

## Lijst tabellen

Tabel 2-1: Beknopt overzicht van de werkloosheidsregelingen in België en de buurlanden (situatie op 1 juli 2009) .....	8
Tabel 3-1: Mogelijke veronderstellingen voor simulaties met het Tax-Benefit Model van de OESO .....	18
Tabel 3-2: De Europese armoedegrens in België en de buurlanden, maandbedragen in euro, 2009 .....	20
Tabel 7-1: Resultaatindicatoren volgens werkloosheidsduur, ZONDER aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, voor vier gezinssituaties en twee loonniveaus, gemiddeld per jaar over een periode van vijf jaar, 2009 .....	43
Tabel 7-2: Equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan, MET aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, voor vier gezinssituaties en twee loonniveaus, gemiddeld per jaar over een periode van vijf jaar, 2009 .....	45

## 1 Inleiding

Dit en de volgende jaren maakt de Belgische werkloosheidsverzekering een diepgaande hervorming door. De contouren ervan waren eerder al vastgelegd in het federaal regeerakkoord van eind vorig jaar. 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, etc. 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 (RVA, 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.

Het *leitmotiv* van de recentste golf van hervormingen is het aanpakken van de problematiek van *langdurige* werkloosheid en beoogt derhalve werklozen te stimuleren 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, etc. 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, de mate waarin de uitkering daalt met de werkloosheidsduur, etc. 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. Het secretariaat heeft hierover reeds een tweetal documentatienota's uitgebracht<sup>1,2</sup>.

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 hen, als het kan, zelfs in staat te stellen hun verworven levensstandaard te behouden. Anderzijds wie stelt dat arbeidsparticipatie belangrijk is, wenst dat ook voldoende te belonen, wilt dat mensen die werken hier voldoende baat bij hebben en zegt ergens 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 (bijv. Vandenbroucke en 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

---

<sup>1</sup> CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2010), *Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de ontwikkeling van het nettoloon tegen constante prijzen (1996-2006)*, Documentatienota, CRB 2010-0185, Brussel, 60 blz. Zie weblink: <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc10-185.pdf>.

<sup>2</sup> CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2010), *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, 11 blz. Zie weblink: <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc10-1261.pdf>.

te opdringerig wordt, en ten derde, dat de werkgelegenheid toeneemt en de uitkeringsafhankelijkheid afneemt.

Deze spanningsvelden vergen derhalve een *genuanceerd* debat dat rekening houdt met zowel de inkomens- als de participatiedoelstelling. Dit is dan ook het uitgangspunt van de reeks documentatienota's die het secretariaat wijdt aan de Belgische werkloosheidsregeling en die uit twee luiken bestaat.

Het eerste luik is reeds afgehandeld en betrof de zgn. financiële vallen in de werkloosheid. Hieromtrent werden twee documentatienota's uitgebracht. De eerste nota (zie document CRB2009-1486)<sup>3</sup> brengt ter zake een internationale vergelijking en licht daarnaast de Belgische situatie met meer detail toe. Zo schetst ze de geboekte vooruitgang in de strijd tegen financiële werkloosheidsvallen na meer dan een decennium van 'werk lonend maken'. De tweede nota (zie document CRB2011-0189)<sup>4</sup> actualiseert de resultaten voor België.

Het tweede luik neemt daarentegen de inkomenssituatie van werklozen onder de loep en wordt met de voorliggende nota aangevat. Het benadert de werkloosheidsregeling vanuit zijn basisfunctie, namelijk het verstrekken van inkomenssteun in perioden van werkloosheid. Hierbij volgen we hetzelfde schema als voor het eerste luik: ten eerste, een internationaal vergelijkende studie en ten tweede, meer toelichting bij de Belgische situatie. Deze nota geeft invulling aan de internationale vergelijking. Meer in het bijzonder bekijken we hier hoe in vergelijking met België, van vóór de hervorming, de inkomensbescherming voor werklozen is georganiseerd in onze buurlanden en hoe dit zich vertaalt in de inkomenssituatie van de werklozen. Telkens staan we even stil bij de gevolgen van de op til zijnde hervorming voor de Belgische 'eigenheden'. Een vervolgnota moet dan de actuele situatie in België, van ná de hervorming, in detail toelichten en in een historisch perspectief plaatsen. Deze laatste nota zal worden gerealiseerd in samenwerking met Nicole Fasquelle, die verbonden is aan het Federaal Planbureau.

Voor het in kaart brengen van de *concrete* gevolgen die deze hervorming heeft voor de inkomenssituatie van werklozen is het voorsnog wachten, althans als we dit wensen te realiseren op basis van nieuwe simulaties van de OESO. De resultaten die we hier zullen voorstellen, zijn inderdaad gebaseerd op simulaties met het zgn. Tax-Benefit Model van de OESO. Het is zo dat het ongeveer twee jaar in beslag neemt vooraleer de OESO de simulatieresultaten ter beschikking stelt. Dit betekent dat de hervorming van dit en de volgende jaren pas zichtbaar zal zijn in de simulatieresultaten vanaf 2015, en sommige bepalingen die later in werking treden zelfs maar vanaf 2017. Het moet mogelijk zijn om met andere simulatiemodellen dan dat van de OESO de inkomensgevolgen van de hervorming te schetsen en desgewenst zicht te hebben op de gevolgen voor de financiële vallen in de werkloosheid. We denken hier bijvoorbeeld aan het « Standaard Simulatiemodel Sociale Zekerheid (STASIM) » van het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) van de Universiteit Antwerpen of aan het « Microsimulation Model for Belgian Social Insurance Systems » van de FOD Sociale Zekerheid.

De structuur van de voorliggende nota is als volgt. In *Sectie 2* geven we in een notendop een overzicht van de werkloosheidstelsels in België en de buurlanden. De voornaamste hervormingen sinds 2000 komen er eveneens aan bod, althans voor de buurlanden. De opeenvolgende wijzigingen in de Belgische werkloosheidsverzekering zullen immers uitvoerig in de vervolgnota worden behandeld. Vervol-

---

<sup>3</sup> CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2009), *Financiële prikkels tot werkhervatting voor werklozen en leefloontrekkers in België: heden en verleden*, Documentatienota, CRB 2009-1486, Brussel, 60 blz. Zie weblink: <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc09-1486.pdf>.

<sup>4</sup> CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2011), *Financiële werkloosheidsvallen in België in 2010*, Documentatienota, CRB 2011-0189, Brussel, 25 blz. Zie weblink: <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc11-189.pdf>.

gens evalueren we de gevolgen van deze diverse, vaak complexe, regelingen op de inkomenssituatie van de werkloze en zijn gezin. In *Sectie 3* geven we uitleg bij de methode die we hierbij hanteren. In *Sectie 4* volgt de bespreking van de resultaten. Zowel in *Sectie 2* als in *Sectie 4* wijden we een tekstkader aan de gevolgen van de recentste hervorming in België. *Sectie 5* tenslotte vat de voornaamste bevindingen samen.



## 2 De werkloosheidsregeling in België en de buurlanden

Hoe onderscheidt het Belgische werkloosheidsstelsel zich van dat in de buurlanden? Dit is de kernvraag waarop we hier zullen antwoorden. In ons overzicht onderscheiden we de werkloosheidsregeling in *enge* en in *ruime* zin. Dit onderscheid is gebaseerd op het al dan niet rekening houden met andere uitkeringen dan de werkloosheidsuitkering zelf waarop de werkloze evenzeer recht zou kunnen hebben. Het gaat om uitkeringen die eerder inkomensaanvullend zijn en gebonden zijn aan een behoeften- en inkomensonderzoek: een aanvulling van de sociale bijstand, een tegemoetkoming voor huisvestingsuitgaven, een toeslag op de universele kinderbijslag, etc.

### 2.1 De werkloosheidsregeling in *enge* zin

Het overzicht valt uiteen in twee delen. Eerst geven we een situatieschets van de verschillende werkloosheidsregelingen anno 2009 om vervolgens in te gaan op de hervormingen die sinds 2000 hieraan vooraf zijn gegaan. Onze aandacht gaat vooral uit naar de zaken die van onmiddellijk belang zijn voor de inkomenssituatie van werklozen, met name de voorwaarden die verbonden zijn aan de toegang tot en de toekenning van de uitkering, alsook de berekening van de uitkering. Wat we in deze vergelijkingen de studie buiten beschouwing laten, zijn onder meer de administratieve organisatie, zoals de betrokkenheid van de sociale partners, en de financiering van de werkloosheidsregeling(en)<sup>5</sup>.

#### *Vergelijking van de regelingen anno 2009*

De vergelijking met de buurlanden is gebaseerd op de fiches die de OESO sinds 2001 per lid van de organisatie opstelt met gedetailleerde informatie over de diverse van kracht zijnde uitkering- en belastingstelsels, hier en daar weliswaar aangevuld met eigen opzoeken. We bespreken hier de landenfiches die betrekking hebben op de regelgeving zoals die gekend en van toepassing was op 1 juli 2009<sup>6</sup>. Dit betekent inderdaad dat we hier géén rekening houden met de hervorming van het Belgische werkloosheidsstelsel van dit en volgend jaar. Wel komen we er later op terug wanneer we de hervormingen van het voorbije decennium bespreken. Tabel 2-1 vat de voornaamste kenmerken van de werkloosheidsstelsels in België en de buurlanden Duitsland, Frankrijk en Nederland samen.

---

<sup>5</sup> Voor de geïnteresseerde lezer, zie onder meer de publicaties van het *Centre d'analyse stratégique* (januari 2011) en van het *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* (2007).

<sup>6</sup> Zie weblink: [http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en\\_2649\\_34637\\_39618653\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/29/0,3746,en_2649_34637_39618653_1_1_1_1,00.html)

Tabel 2-1: Beknopt overzicht van de werkloosheidsregelingen in België en de buurlanden (situatie op 1 juli 2009)

	BELGIË	DUITSLAND	FRANKRIJK	NEDERLAND
<b>1. WERKLOOSHEIDSVERZEKERING</b>	<b>Verplicht</b>	<b>Verplicht</b>	<b>Verplicht</b>	<b>Verplicht</b>
<b>Toegangsvoorwaarden</b> (d.i. het vereiste aantal werkweken of -maanden in een periode voorafgaand aan de uitkeringsaanvraag)	Variabel in functie van leeftijd: - jonger dan 36 jaar: 12 maanden in laatste 18 maanden - van 36 tot 49 jaar: 18 maanden in laatste 27 maanden - vanaf 50 jaar: 24 maanden in laatste 36 maanden	Vast 12 maanden in laatste 24 maanden	Variabel in functie van leeftijd: - jonger dan 50 jaar: 4 maanden in laatste 28 maanden - vanaf 50 jaar: 4 maanden in laatste 36 maanden	Vast 26 weken in laatste 36 weken
<b>Berekening van de uitkering</b>				
a. Berekeningsbasis	Brutoloon	Nettoloon	Brutoloon	Brutoloon
b. Berekeningspercentage(s)	Variabel in functie van gezinssituatie en uitkeringsduur: - Alleenstaande: 60% (1ste jaar), 53,8% (vanaf 2de jaar); - Samenwonende met gezinslast: 60%; - Samenwonende zonder gezinslast: 60% (1ste jaar), 40% (2de periode: 3 maanden, verlengd met 3 maanden per loopbaanjaar), forfait.	Variabel in functie van gezinssituatie: - Zonder kinderlast: 60%; - Met kinderlast: 67%	Variabel De berekening van de werkloosheidsuitkering kent een ingewikkeld verloop waarbij meerdere berekeningspercentages in voorkomen. In de praktijk in functie van het loonniveau: - minder dan 71% van het gemiddelde loon: 40,4% (+ forfait van 11,04 euro per dag) - meer dan 71% van het gemiddelde loon: 57,4%	Variabel in functie van uitkeringsduur: - Eerste 2 maanden: 75%; - Na 2 maanden: 70%
c. Loonplafond (bedragen in % van het gemiddeld loon)	Variabel in functie van uitkeringsduur: - 1ste tot 6de maand: 64,5% - 7de tot 12de maand: 60,2% - vanaf 13de maand: 56,2%	Vast 158,3%	Vast 416,6%	Vast 107,7%
d. Minimumbedrag (bedragen in % van het gemiddeld loon)	Variabel in functie van gezinssituatie: - Alleenstaande: 24,3% - Samenwonende met gezinslast: 28,9% - Samenwonende zonder gezinslast: 18,2%	Geén	Vast 29,8%	Variabel in functie van gezinssituatie: - Alleenstaande: 28,7% - Alleenstaande ouder: 36,9% - Koppel met of zonder kinderen: 41,0%
<b>Duur van de uitkering</b>	Onbeperkt	Beperkt in functie van leeftijd en loopbaanjaren: - jonger dan 50 jaar: 6 maanden tot maximaal 1 jaar - vanaf 50 jaar: 6 maanden tot maximaal 2 jaar	Beperkt in functie van leeftijd en loopbaanjaren: - jonger dan 50 jaar: 4 maanden tot maximaal 2 jaar - vanaf 50 jaar: 4 maanden tot maximaal 3 jaar	Beperkt in functie van loopbaanjaren: 3 maanden plus, vanaf 4 loopbaanjaren, 1 maand per loopbaanjaar, tot maximaal 38 maanden
<b>Heffingen op de uitkering</b>	Belastingen (maar belastingverminderingen voor vervangingsinkomens)	Geén (de uitkering is een nettobedrag)	Belastingen én sociale bijdragen (maar lagere tarieven)	Belastingen én sociale bijdragen
<b>2. WERKLOOSHEIDSBIJSTAND</b>	<b>Niet van toepassing</b>	<b>Van toepassing</b>	<b>Van toepassing</b>	<b>Niet van toepassing</b>
<b>Toegangsvoorwaarden</b>	-	Bij gebrek aan verzekeringsrechten of na uitputting ervan. Gekoppeld aan een behoeften- en inkomensloets.	Bij gebrek aan verzekeringsrechten of na uitputting ervan. Gekoppeld aan een behoeften- en inkomensloets. Rechthebbende moet in 5 van de 10 voorgaande jaren (voor het begin van de werkloosheid) loontrekkende zijn geweest.	-
<b>Basisbedragen</b> (zonder eventuele tegemoetkomingen voor huisvestingskosten, bedragen in % van het gemiddeld loon)	-	10,5% voor een alleenstaande of een gezinshoofd, in aanwezigheid van andere gezinsleden vermeerderd met 9,5% voor de partner en 6,3% tot 8,4% per kind (in functie van de leeftijd). Voor een geleidelijke overgang van werkloosheidsverzekering naar -bijstand, is bovendien voorzien in een supplement tijdens het eerste jaar en, voor slechts de helft meer, tijdens het tweede jaar.	16,3%	-
<b>Duur van de uitkering</b>	-	Onbeperkt	6 maanden (hernieuwbaar)	-
<b>Heffingen op de uitkering</b>	-	Geén	Belastingen én sociale bijdragen (gunstige regeling)	-

a) Voorwaarden gekoppeld aan de uitkering:

Net als in België is de werkloosheidsverzekering in de buurlanden *verplicht*: elke loontrekkende is verplicht aangesloten, hij (en/of zijn werkgever) betaalt hiervoor een sociale bijdrage en weet zich zo - als uitkeringsgerechtigde - verzekerd van een inkomen wanneer hij zijn job verliest<sup>7</sup>. De werkloosheidsverzekering is trouwens in maar weinig landen van de OESO niet verplicht, met name in Denemarken, Finland en Zweden. Hun werkloosheidsverzekering is geïnspireerd op het zgn. systeem van Gent dat begin twintigste eeuw ontstond in de gelijknamige Belgische stad en bestond uit verzekeringsfondsen met *vrijwillig* lidmaatschap, georganiseerd door vakbonden én, toen vernieuwend, gesubsidieerd door de (lokale) overheid. Verschillende Europese landen namen toen dit systeem over maar schakelden na de Eerste Wereldoorlog al snel over naar een *verplichte* werkloosheidsverzekering, met uitzondering van bovenvermelde Scandinavische landen dus.

Om het recht op een werkloosheidsuitkering te openen, moet de werkloze voordien echter voldoende sociale bijdragen hebben betaald. Dit komt veelal neer op het kunnen bewijzen van voldoende arbeidsdagen in de periode die voorafgaat aan de uitkeringsaanvraag, ook de referteperiode genoemd. In vergelijking met de buurlanden blijkt de regelgeving in België op dit punt behoorlijk streng te zijn. Zo moeten jonge werklozen tot 36 jaar minstens 12 maanden hebben gewerkt in de 18 maanden voor de uitkeringsaanvraag. Dit loopt verder op tot 18 maanden in de laatste 27 maanden voor de werklozen van 36 tot 49 jaar, en tot 24 maanden in de laatste 36 maanden voor werklozen vanaf 50 jaar. Van de buurlanden kent Frankrijk daarentegen de minst strenge toegangsvoorwaarden. Een werkloze jonger dan vijftig moet hier niet meer dan 4 maanden kunnen voorleggen in een referteperiode van 28 maanden.

Wanneer werklozen onvoldoende hebben bijgedragen tot de werkloosheidsverzekering om uitkeringsgerechtigd te zijn (of hun rechten volledig hebben uitgeput), komen ze in Duitsland en Frankrijk terecht in de zgn. werkloosheidsbijstand (zie verder) tenminste als een behoeften- en inkomenstoets hebben uitgewezen dat ze over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken. In Frankrijk moeten ze ook kunnen bewijzen in vijf van de tien voorgaande jaren loontrekkende te zijn geweest, zo niet vallen ze terug op de sociale bijstand. In Nederland en België, die géén afzonderlijk bijstandstelsel voor werklozen kennen, kunnen deze werklozen terecht bij de sociale bijstand, waarbij inkomenssteun eveneens gekoppeld is aan een behoeften- en inkomenstoets. Voor België dienen we hieraan toe te voegen dat voor werkloze schoolverlaters, die geen of nauwelijks bijdragen hebben betaald, een bijzondere regeling bestaat waarbij ze na een 'wachttijd' van zes tot twaalf maanden na het voleindigen van de studies, naargelang de leeftijd, een (wacht)uikering ontvangen. Dit zijn dus werklozen die uitkeringsgerechtigd zijn op basis van studies. De toegang tot uitkeringen op basis van arbeidsprestaties ligt voor hen inderdaad moeilijker aangezien ze minstens twaalf maanden in loondienst moeten zijn geweest in een periode van achttien maanden.

Naast de toegangsvoorwaarden moet de werkloze om van een werkloosheidsuitkering te kunnen genieten ook allerlei specifieke toekenningsvoorwaarden vervullen die, behoudens uitzonderingen, in België en de buurlanden grotendeels overeenstemmen (niet weergegeven in Tabel 2-1): werkloos zijn buiten je wil, geen loon ontvangen, geen arbeid verrichten, arbeidsgeschikt zijn en beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. De beschikbaarheidsvereiste vergt van de werkloze dat hij actief naar werk zoekt en tevens elk werk moet aanvaarden dat als 'passend' kan worden beschouwd. Deze algemene over-

---

<sup>7</sup> Het valt op te merken dat, alvast in België, loontrekkenden in sommige bedrijfstakken ook van aanvullende werkloosheidsuitkeringen kunnen genieten via de zgn. Fondsen voor Bestaanszekerheid. Dit is bijvoorbeeld het geval in volgende bedrijfstakken: het kleding- en confectiebedrijf, de metaalverwerkende nijverheid, het garagebedrijf en het bouwbedrijf. Voor meer info, zie: <http://www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=519>. Of zulks ook in de buurlanden bestaat, is ons onbekend.

eenstemming verhult mogelijks verschillen in de invulling van deze voorwaarden, bijvoorbeeld in de criteria die worden gehanteerd om het 'passend' karakter van een werkaanbieding te bepalen. Bovendien wordt de invulling soms ook gedifferentieerd volgens de leeftijd, de loopbaanlengte, etc. Ook kunnen in het naleven van de voorwaarden en de sanctionering van het niet naleven ervan verschillen optreden. Inderdaad, verschillen in de opvolging van deze voorwaarden kunnen leiden tot verschillen in het bindend karakter van de voorwaarden, zelfs al zijn ze inhoudelijk identiek.

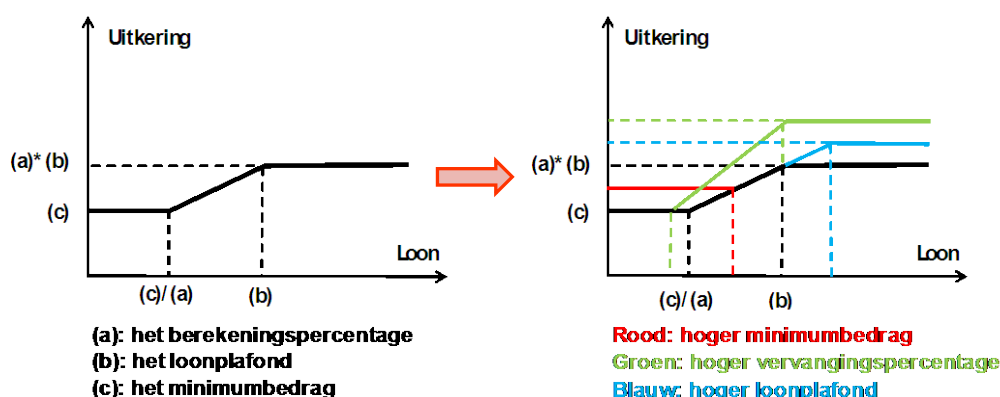
Samen bepalen de concrete invulling van deze toekenningsvoorwaarden én de opvolging ervan hoe 'gemakkelijk' de werkloze zijn uitkering kan verliezen. Bijvoorbeeld, op welke gronden kan een werkloze een werkaanbieding weigeren: de woon-werkafstand, de beroepservaring, het vroeger salaris, etc.? De manier waarop en de mate waarin de zoekinspanningen van de werkloze worden gecontroleerd, zijn hier evenzeer belangrijk. Het is een studie op zich om al deze zaken in kaart te brengen. Niet alleen moet er heel veel informatie worden vergaard, deze informatie moet ook op zo'n manier worden verwerkt dat ze toelaat een zinnige vergelijking te maken van hoe 'strikt' de voorwaarden zijn zowel in termen van invulling als in termen van opvolging. Zo'n onderzoeksagenda valt echter buiten het bestek van deze nota. Wel gaan we in op de gevolgen van het verlies van de werkloosheidsuitkering voor de inkomenssituatie van de werkloze, wanneer we verder in de nota de sociale bijstand als ultiem financieel vangnet voor de werkloze van naderbij bekijken. We kunnen de lezer hieromtrent doorverwijzen naar een recente studie van de OESO, gerealiseerd door Danielle Venn (januari 2012), waarin een indicator is geconstrueerd om zo'n omvattende vergelijking te realiseren voor de werkloosheidsstelsels van de landen in de OESO. Het is bij ons weten de eerste, en enige, poging tot dusver. *In globo* blijkt België in 'strikt'heid' alvast niet te hoeven onderdoen voor de buurlanden, wel integendeel, alleen Nederland zet een vergelijkbaar resultaat neer. Dit resultaat is te verklaren door de strengere toegangsvoorwaarden, alsook door de zwaardere sancties voor het weigeren van passende werkaanbiedingen en van deelname aan voorgestelde opvolgings- en begeleidingsprogramma's. Deze sancties verwijzen naar een tijdelijke vermindering van het uitkeringsbedrag of zelfs een definitieve schorsing van de uitkering. Wat de beschikbaarheidsvereiste betreft, met name de criteria voor het 'passend' karakter van een werkaanbieding, en de te leveren bewijzen inzake zoekinspanningen blijken in België relatief minder strikt te zijn dan in de buurlanden.

#### b) Berekening van de uitkering:

In elk verzekeringsstelsel verloopt de berekening van de uitkering min of meer volgens hetzelfde schema. De werkloosheidsuitkering wordt vastgesteld op basis van het loon dat de werkloze ontving tijdens zijn laatste betrekking als loontrekkende. Het uitkeringsbedrag volgt dan uit de toepassing van een bepaald percentage op dit loon dat weliswaar wordt begrensd. Dit bedrag wordt desgevallend verhoogd tot een bepaald minimumbedrag is bereikt. In de berekening van de uitkering spelen derhalve één variabele, het gederfde loon, en drie parameters: (a) het berekeningspercentage, (b) het loonplafond en (c) het minimumbedrag. Dit wordt geïllustreerd in Grafiek 2-1, met op de verticale as het bedrag van de uitkering en op de horizontale as het loon. De uitkering varieert tussen het minimum (cf. (c)) en het maximum (cf.  $(a) * (b)$ ). Lonen lager dan de benedengrens (cf.  $(c) / (a)$ ) leiden tot de minimumuitkering en lonen hoger dan de bovengrens (cf. (b)) leiden tot de maximumuitkering. Grafiek 2-1 toont eveneens de impact van hogere parameters.

De parameters kunnen bovendien variëren naargelang de gezinssituatie en de uitkeringsduur. Tabel 2-1 geeft een overzicht van hoe deze parameters in België en de buurlanden zijn ingevuld. We overlopen per buurland de belangrijkste *verschillen* met het Belgische werkloosheidsstelsel alsook het (para)fiscaal regime dat van toepassing is op de uitkeringen. We sluiten vervolgens af met een opsomming van de eigenheden van het Belgische werkloosheidsstelsel.

Grafiek 2-1: De berekening van de werkloosheidsuitkering



*Duitsland* kent een werkloosheidsverzekering (*Arbeitslosenversicherung*) met als opvallende eigenschap dat de uitkering (*Arbeitslosengeld I*) op basis van het nettoloon wordt berekend en niet het brutoloon zoals dat in België en de buurlanden Frankrijk en Nederland wel gebeurt. Dit betekent dus dat de uitkering een nettobedrag is waarop géén belastingen en sociale bijdragen worden afgedragen. Ook gelden er géén minimumbedragen, net zo min *Duitsland* een interprofessioneel minimumloon kent. Wel van toepassing in de berekening van de uitkering is het loonplafond, dat merkkelijk hoger ligt dan in België: in procent van het gemiddelde brutoloon<sup>8</sup> 158,3% in *Duitsland* tegenover maar 64,5% in België bij het begin van de werkloosheid (na zes en twaalf maanden werkloosheid zakt het loonplafond zelfs verder naar respectievelijk 60,2% en 56,2% van het gemiddelde brutoloon). Het berekeningspercentage verschilt naargelang de werkloze kinderen ten laste heeft (67% met kinderen ten laste of 60% zonder kinderen ten laste). De uitkeringen zijn bovendien beperkt in de tijd in functie van de leeftijd van de werkloze en tevens van het aantal maanden dat hij voordien sociale bijdragen heeft betaald. Voor werklozen jonger dan vijftig mag de uitkeringsduur niet langer zijn dan 12 maanden of één jaar, voor oudere werklozen niet langer dan 24 maanden of twee jaar. Werklozen komen vervolgens terecht in de werkloosheidsbijstand (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*), nadat een behoeften- en inkomensstoets heeft uitgewezen dat hij of zij over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt. De uitkering (*Arbeitslosengeld II*) bestaat dan uit een basisbedrag bepaald volgens de gezinsgrootte en –samenstelling, bijkomende (variabele) bedragen onder meer bedoeld om de uitgaven voor huisvesting (huur, verwarming, etc.) te dekken en een supplement om de overgang van verzekering naar bijstand ietwat te ‘verzachten’. Dit supplement komt neer op twee derde van het verschil tussen de uitkering van de verzekering en die van de bijstand, tenminste zolang het plafondbedrag niet is bereikt. Het wordt enkel uitgekeerd in het eerste en, maar voor de helft meer, het tweede jaar van werkloosheidsbijstand. Noteer tenslotte dat de werkloosheidsbijstand in *Duitsland* zich richt tot iedereen die arbeidsgeschikt is bevonden, dus ook tot werklozen die nooit verzekerd zijn geweest, zoals schoolverlaters. De sociale bijstand daarentegen is alleen bedoeld voor wie arbeidsongeschikt is bevonden.

Van de buurlanden heeft *Frankrijk* zonder enige twijfel de werkloosheidsverzekering (*Assurance chômage*) met de meest ingewikkelde berekening van de uitkering (*Allocation d'aide au retour à l'emploi*). Die berekening verloopt in vijf (!) opeenvolgende stappen en zullen we hier niet uit de doeken doen. Voor een goed begrip volstaat het vereenvoudigd schema in Tabel 2-1 dat het eigenlijke resultaat van deze ingewikkelde berekeningsprocedure weergeeft. Het loonplafond dat in deze berekening van toe-

<sup>8</sup> Dit is het gemiddelde brutoloon volgens de definitie van de OESO: het dekt de activiteitstakken C tot en met K van de NACE-code terminologie, de marktsectoren dus, en het omvat zowel de arbeiders als de bedienden die voltijds werken. In het loon inbegrepen zitten tevens de vergoedingen voor overuren alsook andere regelmatige vergoedingen zoals het vakantiegeld en de eindejaarspremie.

passing is, is uitermate hoog, zijnde 416,6% van het gemiddelde brutoloon, en komt neer op vier keer het loonplafond dat in Frankrijk geldt voor de sociale bijdragen die de loontrekkende moet betalen. Opmerkelijk is eveneens dat de gezinssituatie op geen enkele manier speelt. Noch het minimumbedrag, noch het berekeningspercentage is er gedifferentieerd volgens het aan- of afwezig zijn van kinderen, het aan- of afwezig zijn van een partner die al dan niet werkzaam is. Dit is in België toch helemaal anders. De berekeningspercentages variëren in Frankrijk wel, maar dan alleen volgens het loonniveau: tot 71% van het gemiddelde brutoloon bedraagt het slechts 40,4% maar wordt tegelijk een forfaitair bedrag per dag uitgekeerd, vanaf 71% van het gemiddelde brutoloon komt het percentage op 57,4% maar dan zonder dat een forfait wordt uitgekeerd. Ook in Frankrijk wordt de uitkering in de tijd beperkt waarbij het principe "*un jour cotisé donne droit à un jour d'indemnisation*" wordt gehuldigd, tot maximaal twee jaar voor werklozen jonger dan vijftig jaar en drie jaar voor oudere werklozen. De werkloosheidsuitkeringen zijn er gewoon belastbaar, wel zijn de tarieven voor sociale bijdragen lager. Wanneer de werkloze zijn verzekeringsrechten heeft uitgeput en zijn bestaansmiddelen volstaan niet om in zijn basisbehoeften te voorzien, komt hij terecht in de werkloosheidsbijstand (*Régime de solidarité*). Zoals reeds is vermeld, moet hij evenwel kunnen aantonen voor een duur van vijf jaar actief te zijn geweest als loontrekkende in de tien jaar voorafgaand aan zijn ontslag, zo niet moet hij aankloppen bij de sociale bijstand. Het bedrag van de uitkering (*Allocation de solidarité spécifique*) varieert volgens de gezinssituatie (alleenstaande of koppel). Deze uitkering is tevens gewoon belastbaar, doch in de praktijk zijn de bedragen dermate laag dat noch belastingen, noch sociale bijdragen moeten worden betaald.

De werkloosheidsverzekering in *Nederland* tot slot verschilt van die in België op de volgende punten. Voor de berekening van de zgn. *WW-uitkering*, genaamd naar de *Werkloosheidswet*, zijn op het laatst verdiende loon ongeacht de gezinssituatie hogere percentages van toepassing: van 75% in de eerste twee maanden van de werkloosheid naar 70% in de overige maanden van de werkloosheid. Ook het loonplafond, dat 107,7% van het gemiddelde brutoloon bedraagt, is aanzienlijk hoger dan in België, doch stukken lager dan in Duitsland en Frankrijk. Een minimuminkomen wordt in Nederland gewaarborgd (het *Sociaal minimum*) op het niveau van het gezin via een toeslag (geregeld door de *Toeslagenwet*) op de werkloosheidsuitkering zodat het gezinsinkomen minimaal de bijstandnorm haalt. Deze toeslagenregeling geldt trouwens ook voor andere werknemersuitkeringen zoals voor ziekte en arbeidsongeschiktheid, dus geen verschillende minima per type verzekering zoals in België. De uitkeringsbedragen in de sociale bijstand, waarop de toeslagen in de werkloosheidsverzekering zijn geënt, worden gedefinieerd als een percentage van het nettominimumloon<sup>9</sup> dat verschilt volgens de gezinssituatie (100% voor koppels, 90% voor alleenstaande ouders en 70% voor alleenstaanden). Ook in Nederland is de werkloosheidsuitkering beperkt in de tijd, variërend volgens het aantal loopbaan jaren (1 maand per loopbaanjaar), van minimaal 3 maanden, voor niet meer dan drie loopbaan jaren, tot maximaal 38 maanden. Bij uitputting van de verzekeringsrechten kan de werkloze zich bij onvoldoende bestaansmiddelen beroepen op sociale bijstand. Daarnaast worden de werkloosheidsuitkeringen niet zoals in België, en deels in Frankrijk, fiscaal en parafiscaal begunstigd.

Tot hier bekeken we op welke punten het werkloosheidsstelsel in de buurlanden verschilt van dat in België. Omgekeerd kunnen we, bij wijze van samenvatting, de kenmerken van het Belgische werkloosheidsstelsel overlopen waarmee het zich onderscheidt van de stelsels in de buurlanden. Welnu, wat zijn de *eigenheden* van de Belgische werkloosheidsverzekering? Vooreerst blijkt de toegang tot de werkloosheidsuitkering op basis van arbeidsprestaties eerder streng. Werklozen moeten voordien één tot twee jaar, afhankelijk van de leeftijd, tewerkgesteld zijn geweest om recht te kunnen hebben op een

---

<sup>9</sup> Dit stemt overeen met het bedrag dat twee partners samen netto zouden ontvangen als één van beiden een bedrag aan uitkering zou krijgen dat gelijk is aan het brutominimumloon (incl. vakantiegeld).

uitkering. Inzake de 'actieve' beschikbaarheid op de arbeidsmarkt zijn de vereisten voor de werkloze en de opvolging ervan in België over het algemeen minder strikt dan in de buurlanden, al wegen de sancties voor inbreuken wel zwaarder door. Vervolgens blijkt de gezinssituatie in de berekening van de uitkering heel sterk te spelen. Deze 'gezinsmodulering' loopt via verschillen in de minimumbedragen en de mate waarin de berekeningspercentages afnemen met de uitkeringsduur waarbij de werkloze met gezinslast (partner en/of kinderen) telkens een beter beschermd statuut geniet. Ook in de buurlanden is de gezinssituatie niet onbelangrijk voor het uitkeringsbedrag maar met dat verschil dat het veeleer via een behoeften- en inkomenstoets gebeurt, zoals duidelijk blijkt uit de Toeslagenwet in Nederland en de bijstandsvoorzieningen in buurlanden voor het geval dat de verzekeringsrechten zijn uitgeput. De werkloosheidsuitkeringen zijn in België inderdaad onbeperkt in de tijd, terwijl in de buurlanden de uitkeringsduur wordt beperkt in functie van de loopbaanhistoriek, en soms ook de leeftijd, van de werkloze. Na uitputting van zijn verzekeringsrechten moet een inkomensonderzoek dan uitwijzen of hij én zijn gezin aanspraak kunnen maken op bijstand. Daarnaast stellen we vast dat er nauwelijks spanning is tussen de minimum- en de maximumuitkering vanwege het loonplafond dat aanzienlijk lager is dan in de buurlanden. Tot slot is in België een bijzonder gunstig (para)fiscaal regime van toepassing op de werkloosheidsuitkeringen door middel van een vrijstelling van sociale bijdragen en belastingverminderingen. De fiscale en parafiscale begunstiging van de werkloosheidsuitkeringen, en van de vervangingsinkomens meer in het algemeen, vormen hier als het ware een stevige pijler van de inkomensbescherming.

Evenzeer te vermelden in deze vergelijking van werkloosheidsstelsels zijn de specifieke regimes voor welbepaalde groepen werklozen die eigen zijn aan het Belgische werkloosheidsstelsel en onbestaand zijn in de buurlanden. Het betreft in belangrijke mate de reeds vermelde *werkloze schoolverlaters*<sup>10</sup> die na een 'wachttijd' – d.i. 6 tot 12 maanden na het voleindigen van de studies naargelang de leeftijd – een (wacht)uitkering ontvangen waarvan het bedrag varieert volgens de gezinstoestand en de leeftijd. De uitkering is eveneens onbeperkt in de tijd. Ook voor de *oudere werklozen vanaf 50 jaar* bestaat een bijzonder regime waarbij ze bovenop hun werkloosheidsuitkering een anciënniteitstoeslag krijgen mits ze een beroepsverleden van 20 jaar als loontrekkende kunnen voorleggen en langer dan één jaar werkloos zijn. Het bedrag van deze toeslag wordt bepaald op basis van de gezinscategorie waartoe de werkloze behoort en van zijn leeftijd.

### *Hervormingen sinds 2000*

Niet alleen in België maar ook in de buurlanden was de werkloosheidsregeling de voorbije jaren voortdurend in beweging. Met als doel de arbeidsparticipatie te bevorderen, hebben hervormingen van de arbeidsmarkt vaak geleid tot een meer stringente, vaak mindere genereuze werkloosheidsregeling. Het adagium 'werk lonend maken' indachtig hoopte men op die manier de werkloze te stimuleren om (sneller) werk te zoeken en te aanvaarden. Per buurland bekijken we kort het hervormingsparcours sinds 2000 van naderbij. Vooral de wijzigingen aangaande de voorwaarden verbonden aan de werkloosheidsuitkering en de berekening ervan genieten hierbij onze aandacht. Hiervoor deden we onder meer een beroep op de databank "Labref" van de Europese Commissie die een omschrijving geeft van alle arbeidsmarkthervormingen die sinds 2000 in de lidstaten van de Europese Unie hebben plaatsgevonden.

Van al de buurlanden vonden de meest ingrijpende hervormingen van de arbeidsmarkt plaats in *Duitsland* van 2002 tot 2005 en staan bekend als de *Hartz-hervormingen*. Ze zijn geïnspireerd op de aanbevelingen van de commissie die begin 2002 door de Duitse federale regering in het leven was geroepen

---

<sup>10</sup> Het gaat hier om een niet te verwaarlozen groep werklozen. In 2011 bedroeg hun aandeel in het totaal van vergoede werklozen om en bij 16,0%.

en onder leiding stond van Peter Hartz, een voormalig personeelsdirecteur van Volkswagen. Deze commissie was belast met het formuleren van beleidsaanbevelingen teneinde de hoge (langdurige) werkloosheid waarmee Duitsland te kampen had, terug te dringen. De commissieaanbevelingen hebben onder meer geleid tot drastische ingrepen in de Duitse werkloosheidsregeling. Zo werd de toegang tot de werkloosheidsverzekering strenger gemaakt zodat werklozen in twee – in plaats van drie – jaren voorafgaand aan de uitkeringsaanvraag minstens 12 maanden moeten hebben gewerkt. Ook de vereiste beschikbaarheid van werklozen voor de arbeidsmarkt werd verstrengd. Via een aanpassing van de definitie van ‘passende’ arbeid kan een werkloze minder gemakkelijk werk weigeren zonder dat dit gevolgen heeft voor zijn uitkering. Zo kan van een alleenstaande jongere worden verlangd dat hij verhuist om op een jobaanbod te kunnen ingaan. Sindsdien geldt tevens een kortere maximale uitkeringsduur. Deze maatregel treft vooral de werklozen ouder dan 45 jaar, die voorheen langer werkloos konden blijven. De belangrijkste verandering betrof echter de fusie tussen de werkloosheidsbijstand (*Arbeitslosenhilfe*) en de sociale bijstand (*Sozialhilfe*). Voordien was de werkloosheidsbijstand alleen bestemd voor werklozen die hun verzekeringsrechten hadden uitgeput en was de uitkering net als in de werkloosheidsverzekering gebaseerd op het laatst verdiende loon, maar dan aan lagere vervangingspercentages: 57% en 53% voor werklozen resp. met en zonder kinderlast. Wel kon de uitkering worden afgetopt als bijv. het inkomen van de partner te hoog uitviel. Door de hervorming komen nu ook de werklozen die eerder geen toegang hadden tot de werkloosheidsverzekering, maar over onvoldoende bestaansmiddelen beschikken, terecht bij de werkloosheidsbijstand (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*), en dus niet langer bij de sociale bijstand (*Sozialhilfe*), en worden ze nauwer opgevolgd dan voorheen. De sociale bijstand is er uitsluitend voor wie arbeidsongeschikt is bevonden. De uitkeringsbedragen zijn echter in beide bijstandsregelingen identiek en gebonden aan een behoeften- en inkomens-toets. Enig verschil is dat werklozen komende van de werkloosheidsverzekering een supplement bovenop deze uitkeringsbedragen kunnen genieten, doch niet langer dan twee jaar (cf. supra).

In *Frankrijk* worden de regels met betrekking tot de toegang, de toekenning en de berekening van de werkloosheidsuitkeringen in overeenkomst vastgelegd door de sociale partners. In het voorbije decennium hebben ze deze regels meermaals aangepast. In 2001 kwam het tot een afschaffing van de degressiviteit van de uitkering (*Allocation unique dégressive*) die gepaard ging met meer en betere opvolging en begeleiding van de werklozen. Het bedrag van de nieuwe werkloosheidsuitkering (*Allocation d'aide au retour à l'emploi*, cf. supra) daalt inderdaad niet langer meer met de werkloosheidsduur. In 2003 was er een aanpassing van de toegangsvoorwaarden: de werkloze moet voor minstens 6 maanden tewerkgesteld zijn geweest, en bijdragen hebben betaald, gedurende een voorafgaande periode van 22 maanden, in plaats van 4 maanden uit 8 maanden. Tegelijkertijd werd de duur van de uitkeringen aangepakt. Bijvoorbeeld, voor min-50-jarigen waarvoor de maximale duur vroeger 30 maanden bedroeg, was dit na de wijziging slechts 23 maanden meer. In 2009 volgde opnieuw een versoepeling van de toegangsvoorwaarden (4 maanden uit 28 maanden) en een nieuwe, eenvoudiger bepaling van de maximale uitkeringsduur volgens het principe “un jour cotisé donne droit à un jour d'indemnisation” tot de grens van 24 maanden voor de min-50-jarigen en 36 maanden voor de plus-50-jarigen bereikt is.

*Nederland* kende in 2005 een hervorming van de werkloosheidsregeling. De toegangsvoorwaarden zijn iets strenger geworden met 26 werkweken uit 36 weken in plaats van uit 39 weken. In het oog springt echter vooral de drastische beperking van de uitkeringsduur tot hoogstens 38 maanden tegen 60 maanden voordien, samen met een koppeling van de maximale uitkeringsduur aan het aantal loopbaanjaren - 1 maand per loopbaanjaar - in plaats van aan de leeftijd. Tegelijk bedraagt de minimale duur waarop een gerechtigde aanspraak kan maken niet langer 6 maanden maar slechts 3 maanden meer. Daartegenover staat de verhoging van het berekeningspercentage tot 75%, tegen 70% vroeger, gedurende de eerste twee maanden van de werkloosheid. In 2008 zijn daarenboven de richtlijnen omtrent ‘passende’ arbeid strenger geworden waardoor de werkloze voortaan na één jaar, in plaats van na



anderhalf jaar, geen werkaanbiedingen meer zal kunnen weigeren op grond van zijn vroeger salaris, zijn beroepservaring, zijn scholing, etc.

Voor *België* komen de opeenvolgende hervormingen van de werkloosheidsverzekering niet hier aan bod, maar meer uitgebreid en over een langere tijdshorizon, in een vervolgnota zoals eerder in de inleiding is aangekondigd. Wel gaan we kort in op de hervorming die momenteel in de steigers staat, met name op die punten waar ze raakt aan de wezenlijke kenmerken van het Belgische werkloosheidsstelsel (zie tekstkader).

### WAT ZIJN DE GEVOLGEN VAN DE RECENTSTE HERVORMING IN BELGIË?

De voorwaarden verbonden aan de werkloosheidsuitkering (op basis van arbeidsprestaties) veranderen enigszins. De toegang tot de uitkering is versoepeld. Jonge werklozen tot 36 jaar moeten minstens 12 maanden hebben gewerkt in 21 maanden i.p.v. in 18 maanden voorafgaand aan de uitkeringsaanvraag. Voor de overige leeftijdscategorieën is de referteperiode zelfs met zes maanden verhoogd. Daarnaast wordt de controle van de 'actieve' beschikbaarheid in 2013 uitgebreid naar oudere werklozen tot 55 jaar en in 2016 tot tenminste 58 jaar. Niet alleen wordt de controle uitgebreid, ze wordt tevens versneld. De gebruikelijke controletermijnen worden namelijk gehalveerd<sup>11</sup>. Ook de definitie van de passende dienstbetrekking wordt aangepast. Zo wordt de afstandsgrens om een baan te zoeken, ongeacht de verplaatsingsduur, van 25km op 60km gebracht.

Een speerpunt van de hervorming is het versterken van de zgn. degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen en houdt in dat het uitkeringsbedrag sterker gaat afnemen met de duur van de werkloosheid. Hiertoe wordt de werkloosheidsverzekering als volgt aangepast. Tijdens de eerste drie maanden van werkloosheid zal de werkloosheidsuitkering worden berekend op basis van een hoger berekeningspercentage: 65% in plaats van 60%. Na één jaar werkloosheid gaat de zgn. tweede periode van start die voortaan minimaal 2 maanden zal duren plus 2 maanden per loopbaanjaar tot maximaal 36 maanden of drie jaar. Deze periode wordt opgesplitst in twee deelperiodes. De eerste en de tweede deelperiode duren respectievelijk maximaal 12 en 24 maanden. In de tweede deelperiode treedt een bijkomend degressiviteitsmechanisme in werking waarbij de werkloosheidsuitkering alle zes maanden zal dalen met een bedrag gelijk aan één vijfde van het verschil met de huidige minima voor gezinshoofden en alleenstaanden en het huidig forfait voor samenwonenden. In de derde periode, na in totaal maximaal 48 maanden, wordt vervolgens enkel meer het minimum- of het forfaitbedrag uitgekeerd. Niet alle werklozen zullen echter aan deze degressiviteitsregels onderworpen zijn. Uitgezonderd zijn de werklozen die een beroepsverleden hebben van minimaal 20 jaar<sup>12</sup>, de werkloze gezinshoofden en alleenstaanden die 55 jaar en ouder zijn en de werklozen met 33% verminderde arbeidsgeschiktheid. Wat zijn nu de gevolgen hiervan voor de Belgische 'eigenheden' ten opzichte van de buurlanden?

1. Op zich zijn degressieve uitkeringen in de werkloosheidsverzekering vrij uniek, al gelden ook in Nederland sinds 2005 bij het begin van de werkloosheidsperiode hogere uitkeringen, eveneens via een hoger berekeningspercentage. In Frankrijk werd in 2001 de degressiviteit dan weer afgevoerd. In Duitsland is het zo dat in het eerste en het tweede jaar van werkloosheidsbijstand een supplement is voorzien bovenop de basisbedragen, dat in het tweede jaar maar de helft meer is van het bedrag in het eerste jaar. Op die manier kent de eventuele overgang van de werkloosheidsverzekering naar de werkloosheidsbijstand een geleidelijk verloop.

<sup>11</sup> Momenteel vindt het eerste evaluatiegesprek plaats na 15 maanden werkloosheid voor werklozen jonger dan 25 jaar en na 21 maanden werkloosheid voor werklozen van 25 jaar en ouder.

<sup>12</sup> Deze loopbaanvoorwaarde wordt op 1 november 2014 verhoogd tot 23 jaar.

2. De Belgische werkloosheidsuitkeringen mogen dan meer dan voorheen dalen met de uitkeringsduur, het principe van onbeperkte uitkeringsduur blijft overeind. Toch kunnen we op dit punt enige toenadering vaststellen ten aanzien van de buurlanden. Immers, de periode waarin de uitkering gekoppeld is aan het vroeger loon zal voortaan in de regel worden beperkt volgens het aantal loopbaanjaren. De beperking is weliswaar niet zo sterk als in de buurlanden. Daarna valt de werkloze terug op een minimumbedrag dat in tegenstelling tot de buurlanden niet gekoppeld is aan een bestaansmiddelentoets maar wel varieert volgens het gezinsstatuut, met een hoger bedrag voor een werkloze met gezinslast. Dit minimumbedrag verschilt echter nauwelijks van het bedrag dat uitgekeerd wordt in de sociale bijstand, zijnde het leefloon<sup>13</sup>. Het verschil met de buurlanden zit hem vooral in de situatie van de samenwonende werklozen *zonder* gezinslast. Daar waar langdurige werklozen in dit statuut in België nog een (laag) forfait ontvangen, is dit in de buurlanden waarschijnlijk niet het geval aangezien de uitkeringen voor langdurige werklozen er gekoppeld zijn aan een bestaansmiddelentoets die rekening houdt met het inkomen van de partner.

3. Een wezenlijk verschil met vroeger is dat het nieuwe degressiviteitsmechanisme, behoudens de aangehaalde uitzonderingen, *alle* werklozen treft ongeacht hun gezinssituatie. Dit houdt een breuk in met het verleden waar de zgn. gezinsmodulering van de werkloosheidsuitkering sterker speelde. Niettemin blijft België zich op dit punt onderscheiden vis-à-vis de buurlanden. Verschillen tussen de gezinscategorieën van werklozen in de mate waarin de uitkering daalt, blijven immers bestaan.

4. Voor de spanning tussen de minimum- en de maximumuitkering zijn de gevolgen van de hervorming dubbel. Enerzijds neemt door een hoger berekeningspercentage de maximumuitkering – en hiermee de spanning – in de eerste drie maanden van werkloosheid toe, weliswaar onvoldoende om de kloof met de buurlanden te dichten. Anderzijds neemt de spanning voor langdurige werklozen, na twee jaar werkloosheid, af door de toepassing van de nieuwe degressiviteitsregels.

Naast een sterkere degressiviteit heeft de hervorming daarnaast ook ernstige gevolgen voor de bijzondere regimes die eigen zijn aan het Belgisch werkloosheidsstelsel, niet in het minst voor de werkloze schoolverlaters, voor wie de *wachuitkering* herdoopt werd tot de *inschakelingsuitkering* en de *wachttijd* tot de *beroepsinschakelingsijd*. Deze hervorming brengt de vroegere wachttijd van zes, negen en twaalf maanden naargelang de leeftijd op twaalf maanden ongeacht de leeftijd. Het houdt tevens strengere toegangsvoorwaarden in waardoor de werkloze, om aanspraak te maken op de uitkering, zal moeten aantonen dat hij actief naar werk zoekt. Bovendien zijn deze uitkeringen niet langer onbeperkt in de tijd maar beperkt tot hoogstens drie jaar. Daarnaast zijn ook de oudere werklozen getroffen voor wie de leeftijd om recht te hebben op de anciënniteitstoelage is opgetrokken van 50 tot 55 jaar.

*In globo* kunnen we stellen dat de hervorming van de Belgische werkloosheidsverzekering raakt aan haar eigenheden, doch dat de ingrepen niet van die aard zijn dat ze de verschillen met de werkloosheidsstelsels in de buurlanden volledig wegveegt, wezenlijke verschillen blijven inderdaad bestaan.

## 2.2 De werkloosheidsregeling in ruime zin

De vergelijking van werkloosheidsstelsels zouden we hier kunnen beëindigen, maar dan zou het plaatje verre van volledig zijn. Het valt immers vaak voor dat werklozen ook andere sociale uitkeringen genieten dan de werkloosheidsuitkering zelf. Het gaat om uitkeringen die eerder inkomensaanvullend en behoeftegebonden zijn, zoals een aanvulling van de sociale bijstand, een verhoogde kinderbijslag, een

<sup>13</sup> Het minimum voor een gezinshoofd in de werkloosheid bedraagt momenteel slechts vier procent meer dan het leefloon.

huisvestingstoelage, etc. Deze uitkeringen kunnen de inkomenssituatie van werklozen in meerdere of mindere mate beïnvloeden en zijn daarom relevant om mee in beschouwing te nemen. Zeker voor de werkloze wiens uitkering aan de lage kant is, kan het om een belangrijke bijkomende bron van inkomen gaan. In dit verband spreken we van de werkloosheidsregeling *in ruime zin*. Net op dit punt blijken de buurlanden sterk van België te verschillen. Op basis van de eerder vermelde landenfiches van de OESO overlopen we per land kort op welke aanvullende uitkeringen, los van de sociale bijstand, de werklozen kunnen rekenen. Het betreft opnieuw de regelgeving zoals die gekend en van toepassing was op 1 juli 2009.

In *België* blijven de aanvullende inkomensgebonden uitkeringen beperkt tot sociale toeslagen op de kinderbijslag. Werklozen met kinderen ten laste hebben vanaf de zevende maand werkloosheid recht op een verhoogde kinderbijslag, tenminste zolang het gezinsinkomen een bepaalde grens niet heeft overschreden. Dit recht blijft trouwens behouden tot maximaal twee jaar na werkherleving. Het zijn vaste bedragen van 42,46 euro per maand voor een eerste kind en 26,32 euro per maand voor een tweede kind. Bovendien maken éénoudergezinnen, als hun inkomen niet hoger ligt dan het grensbedrag, bijkomend aanspraak op een sociale toeslag op de kinderbijslag van 21,22 euro per maand en per kind.

Net als België kent ook *Duitsland* een toeslag op de kinderbijslag (*Kinderzuschlag*). Deze toeslag is op 1 januari 2005 in werking getreden met als doel te vermijden dat ouders beroep zouden moeten doen op de werkloosheidsbijstand om in de basisbehoeften van hun kinderen te voorzien. Het bedrag ligt daarentegen niet vast, maar varieert volgens het gezinsinkomen tot maximaal 140 euro per maand en per kind. Daarnaast bestaat ook een huisvestingstoelage (*Wohngeld*) waarvan het bedrag wordt bepaald in functie van de gezinsgrootte, het gezinsinkomen en tot op zekere hoogte de huisvestingsuitgaven, zoals de huur of de aflossing van de hypothecaire lening. Zijn echter niet gerechtigd, de werklozen die afhangen van de werkloosheidsbijstand omdat inzake huisvesting reeds een tegemoetkoming is voorzien via de bijstandsuitkering (cf. supra). Deze tegemoetkoming hangt eveneens af van de gezinsgrootte en de huisvestingsuitgaven, waaronder de huur of de schuldaflossing (alleen de intrest, niet de kapitaalaflossingen) alsook de onkosten voor verwarming, woonverzekering, woonbelasting, etc. De in rekening gebrachte bedragen zijn echter begrensd.

In Frankrijk bestaan meerdere schema's van huisvestingstoelagen: Aide personnalisée au logement (APL), Allocation de logement à caractère familial (ALF), Allocation de logement à caractère social (ALS), Allocation de logement (AL). De bedragen variëren telkens volgens het gezinsinkomen, de gezinsgrootte en –samenstelling, de uitgaven voor de huur of de aflossing van de hypothecaire lening (tot het plafond bereikt is), alsook de uitgaven voor andere huisvestingslasten (via forfaits).

In *Nederland* ten slotte omvatten de aanvullende inkomensgebonden uitkeringen zowel een toeslag op de kinderbijslag als een huisvestingstoelage. De toeslag op de kinderbijslag (*Kindgebonden budget*) bestaat sinds 2008 en vervangt de zgn. *Kinderkorting* die tot en met 2007 een vermindering inhield van de belastingen en de sociale bijdragen. In functie van het gezinsinkomen loopt deze toeslag op tot maximaal 1011 euro per jaar voor één kind en 1322 euro per jaar voor twee kinderen. De huisvestingstoelage betreft in tegenstelling tot Duitsland en Frankrijk enkel een huursubsidie (*Huurtoeslag*) waarbij het bedrag samenhangt met de (begrensd) huur, het gezinsinkomen, de gezinsgrootte en –samenstelling.

### 3 Evalueren van de inkomenssituatie van werklozen: METHODE

Hierboven gaven we een beknopt overzicht van de werkloosheidsregelingen in België en de buurlanden Duitsland, Frankrijk en Nederland voor het jaar 2009. Welnu, welke gevolgen hebben deze regelingen uiteindelijk voor de inkomenssituatie van de werkloze? Ons interesseert vooral het antwoord op de volgende deelvragen. Ten eerste, in hoeverre volstaan de uitkeringen om aan de armoede te ontsnappen? Ten tweede, in hoeverre volstaan de uitkeringen om de verworven levensstandaard op peil te houden? Anders gesteld, in welke mate wordt het gederfde loon gedekt door de werkloosheidsuitkering? We staan hier even stil bij de methode die we voor deze beoordeling zullen hanteren.

#### 3.1 Simuleren om te kunnen evalueren: het « Tax-Benefit Model » van de OESO

De evaluatie steunt op het baanbrekend werk dat de OESO in dit verband heeft verricht. Voor elk lid van de organisatie ontwikkelde de OESO, in samenwerking met een uitgebreid netwerk van nationale experts, het « Tax-Benefit Model ». Dit model laat toe om de gevolgen van heel diverse, vaak complexe, uitkeringsregelingen voor de inkomenssituatie van werklozen in kaart te brengen en hieromtrent internationale vergelijkingen op te zetten. Meer vertrouwde toepassingen van dit model vinden we terug in vergelijkende studies over financiële vallen in de werkloosheid waarin wordt nagegaan wat werklozen bij werkhervatting financieel te winnen of te verliezen hebben, zie bijvoorbeeld in de jaarlijkse publicatie 'Employment outlook' van de OESO en in publicaties aan de Europese Commissie (zoals bijv. Carone *et al.*, februari 2009 en Stovicek en Turrini, mei 2012).

Tabel 3-1: Mogelijke veronderstellingen voor simulaties met het Tax-Benefit Model van de OESO

Profielkenmerken van de werkloze	Veronderstellingen	
<b>Leeftijd</b>	40 jaar	
<b>Gezinssituatie</b>	Kinderen:	Partner:
1) Alleenstaande	<i>Geén</i>	<i>Geén</i>
2) Éénoudergezin	<i>Twee, van 4 en 6 jaar oud</i>	<i>Geén</i>
3) Éénverdienerskoppel	<i>Geén</i>	<i>Inactief</i>
4) Éénverdienersgezin	<i>Twee, van 4 en 6 jaar oud</i>	<i>Inactief</i>
5) Tweeverdienerskoppel	<i>Geén</i>	<i>Werkend, aan 67% van het gemiddeld brutoloon</i>
6) Tweeverdienersgezin	<i>Twee, van 4 en 6 jaar oud</i>	<i>Werkend, aan 67% van het gemiddeld brutoloon</i>
<b>Loopbaanhistoriek</b>	<i>Bediende, voltijds, 22 loopbaan jaren</i>	
<b>Laatste loon</b>	<i>Van 0% tot 200% van het gemiddelde brutoloon</i>	
<b>Werkloosheidsduur</b>	<i>Van 1 tot 60 maanden werkloosheid</i>	

Meer in het bijzonder is het met dit model mogelijk om voor verschillende 'typegevallen' het beschikbaar inkomen op jaarbasis, ná belastingen en sociale bijdragen dus, te berekenen voor het gezin als geheel. Het vertrekt hierbij van de regelgeving zoals die gekend en van toepassing is op 1 juli van het betreffende jaar en die geëxtrapoleerd wordt voor het volledige jaar, hier 2009<sup>14</sup>. De 'typegevallen' verwijzen naar het geheel van veronderstellingen aangaande het *profiel* van de werkloze die van belang (kunnen) zijn voor de berekening van de uitkeringen, de belastingen en de sociale bijdragen: zijn leeftijd, zijn laatst verdiende loon, zijn aantal loopbaan jaren, zijn gezinssituatie (het aantal kinderen en

<sup>14</sup> De OESO stelt telkens met een vertraging van ongeveer twee jaar de resultaten van het Tax-Benefit Model ter beschikking op hun webstek OECD.STAT (Zie link: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FIXINCLSA>). In 2011 hadden de recentste simulaties dus betrekking op het jaar 2009.

hun leeftijd, de aanwezigheid van een partner en diens activiteitsstatus) en zijn werkloosheidsduur. Alle mogelijke veronderstellingen zijn opgelijst in Tabel 3-1. Op te merken valt dat de OESO de lonen uit praktische overwegingen telkens in procent van het gemiddelde brutoloon uitdrukt om via loon*niveaus* internationaal te vergelijken. Het gemiddelde brutoloon in de OESO-definitie dekt de activiteitstakken C tot en met K van de NACE-code-terminologie en omvat zowel de arbeiders als de bedienden die voltijds werken. Dit loon is met inbegrip van de vergoedingen voor overuren alsook andere regelmatige vergoedingen zoals het vakantiegeld en de eindejaarspremie.

In de berekening van het beschikbaar gezinsinkomen houdt het Tax-Benefit Model met meer rekening dan alleen de werkloosheidsuitkering en, desgevallend, de universele kinderbijslag. De simulaties van de OESO houden inderdaad ook rekening met de mogelijkheid van andere aanvullende, veelal inkomensgebonden, uitkeringen waarop werklozen zich zouden kunnen beroepen en die we eerder hebben aangehaald zoals een huursubsidie, een hogere kinderbijslag of een aanvulling van de sociale bijstand op de werkloosheidsuitkering. Het Tax-Benefit Model van de OESO laat dus toe om de gevolgen te schetsen van deze aanvullende uitkeringen voor de inkomenssituatie van werklozen. Voor de berekening van huisvestingstoelagen maakt het model de (sterk) vereenvoudigende veronderstelling dat de huisvestingsuitgaven volledig uit huur bestaan en goed zijn voor twintig procent van het gemiddelde brutoloon, ongeacht de gezinssituatie en het gezinsinkomen. Dit percentage zou volgens de OESO (2007, blz. 192) ongeveer overeenstemmen met het gemiddelde uitgavenniveau in de landen van de OESO.

De vraag is vervolgens welke typegevallen zich het best lenen voor de internationale vergelijking. Bij gebrek aan gegevens is het echter onmogelijk om uit te maken welke typegevallen het meest representatief zijn voor deze oefening. Bovendien zijn typegevallen die representatief zijn voor één land niet noodzakelijk representatief voor een ander. Het is verleidelijk om zoals gangbaar is in internationale vergelijkingen het aantal typegevallen te beperken en zo gemakkelijk het overzicht te bewaren. Bijvoorbeeld in wat het loonniveau en de gezinssituatie betreft, is het gebruikelijk een alleenstaande (zonder kinderen) te veronderstellen wiens laatst verdiende loon 67% van het gemiddelde brutoloon bedraagt. Met name de zgn. *structurele* indicator voor (financiële) werkloosheidsvallen die de Europese Commissie sinds 2001 jarenlang heeft gebruikt voor de opvolging van de Lissabonstrategie (tot 2010), en eveneens is berekend met behulp van het Tax-Benefit Model van de OESO, ging uit van deze veronderstellingen. In navolging van de Europese Commissie heeft ook de Hoge Raad voor Werkgelegenheid in het verleden deze indicator gebruikt voor het duiden van financiële vallen in de werkloosheid, zie bijv. het jaarverslag 2010. De Europese Commissie blijkt deze indicator ook te handhaven in het kader van de opvolging van de nieuwe beleidsstrategie EU2020 (zie Europese Commissie, november 2010).

Zoals hierna zal blijken, hebben we er in deze studie bewust niet voor geopteerd om het aantal typegevallen te beperken, wel integendeel, we bekijken meerdere gezinssituaties, we veronderstellen een brede loonwaaier, we volgen werklozen over een lange werkloosheidsduur, etc. Dit mag dan waarschijnlijk geen éénduidige conclusies opleveren, genre "als werkloze ben je best af in...", het helpt ons wel een beter inzicht te verwerven in de werking van de verschillende werkloosheidsregelingen en, meer bepaald, in de gevolgen hiervan voor het verband tussen de inkomenssituatie van de werkloze aan de ene kant en zijn vroeger loon, zijn gezinssituatie en zijn werkloosheidsduur aan de andere kant.

### ***3.2 Solidariteit en verzekering, twee toetsstenen om te evalueren***

Wie beleidsresultaten evalueert, moet duidelijk zijn over het normatief uitgangspunt dat hij hierbij hanteert. Hier evalueren we de inkomenssituatie van werklozen aan de hand van twee fundamentele doel-

stellingen van de sociale zekerheid, zijnde het waarborgen van een minimuminkomen en het waarborgen van de verworven levensstandaard.

De eerste beleidsdoelstelling slaat op het *solidariteitskarakter* van de werkloosheidsregeling<sup>15</sup> en toetsen we af door per typegeval het beschikbaar gezinsinkomen van de werkloze te vergelijken met de conventionele Europese armoedegrens. Deze inkomensdrempel bedraagt 60% van het mediaan *equivalent* beschikbaar gezinsinkomen en is afgeleid uit de zgn. EU-SILC-enquête (Statistics on Income and Living Conditions) die een jaarlijkse enquête is naar de inkomens- en levensomstandigheden van private huishoudens<sup>16</sup>. Het beschikbaar gezinsinkomen is in deze enquête gedefinieerd als de som van alle inkomens van alle leden van het huishouden, ná belastingen, sociale bijdragen en transfers tussen huishoudens. Het omvat het inkomen uit arbeid als loontrekkende of zelfstandige, het inkomen uit kapitaal (o.a. dividenden en intresten), het inkomen uit eigendom en sociale uitkeringen. Het beschikbaar gezinsinkomen is bovendien gecorrigeerd voor de gezinsgrootte door het te delen, niet met het aantal gezinsleden, maar met een 'equivalentiefactor' die opgesteld is volgens de 'gewijzigde OESO-schaal' met een gewicht '1' voor de referentiepersoon in het huishouden, een gewicht '0,5' voor elke andere persoon ouder dan 14 jaar en een gewicht van '0,3' voor elk kind. Dit betekent dus dat om te vergelijken met de armoedegrens, we voor elk typegeval het beschikbaar gezinsinkomen moeten delen door de passende equivalentiefactor teneinde over het beschikbaar *equivalent* gezinsinkomen te beschikken. Omgekeerd, als we het bedrag van de armoedegrens vermenigvuldigen met de passende equivalentiefactor krijgen we per typegeval het grensbedrag waarmee we het beschikbaar gezinsinkomen kunnen vergelijken en zodoende kunnen bepalen of het gezin in armoede leeft. De armoedegrens die we in deze evaluatie hanteren, komt van EU-SILC 2009 en heeft betrekking op de inkomens van het kalenderjaar 2008. Aangezien de simulaties van het Tax-Benefit Model het jaar 2009 betreffen, hebben we deze grensbedragen voor België en de buurlanden geïndexeerd op basis van de geharmoniseerde index van consumptieprijzen (Eurostat, New Cronos). De bedragen voor de Europese armoedegrens die we in deze beoordelingsoefening hanteren, worden per gezinssituatie en per land voorgesteld in Tabel 3-2<sup>17</sup>.

Tabel 3-2: De Europese armoedegrens in België en de buurlanden, maandbedragen in euro, 2009

	België	Duitsland	Frankrijk	Nederland
Alleenstaande zonder kinderen	956	929	982	1022
Alleenstaande met twee kinderen	1529	1487	1572	1635
Koppel zonder kinderen	1433	1394	1474	1532
Koppel met twee kinderen	2007	1952	2063	2145

Bron: Eigen berekeningen o.b.v. EU-SILC 2009

<sup>15</sup> Het solidariteitsprincipe in de sociale zekerheid slaat *in se* op meer dan alleen het waarborgen van een minimuminkomen. Het houdt ook verband met de relatie tussen de premie (of de bijdrage) en het risico dat de verzekering dekt. In tegenstelling tot gewone verzekeringen staan de premies in de sociale zekerheid meestal niet in verhouding tot het gedekte risico: iedereen betaalt eenzelfde bijdragepercentage ongeacht de kans dat hij een risico zal opleveren. Zo betaalt een laaggeschoolde voor de werkloosheidsverzekering in verhouding tot zijn loon eenzelfde, of zelfs lagere, bijdrage dan een hooggeschoolde hoewel zijn kans op werkloosheid veel hoger ligt. Deze vorm van solidariteit, *risicosolidariteit* in het jargon, bestuderen we hier niet.

<sup>16</sup> De enquête is vanaf 2004 Europees gereguleerd en sindsdien verplicht voor de lidstaten van de Europese Unie. Ze vervangt de ECHP-enquête – European Community Household Panel – die van 1994 tot 2001 jaarlijks plaatsvond. Beide enquêtes verschillen echter van elkaar op een aantal belangrijke punten, waaronder de inkomensdefinitie.

<sup>17</sup> Ondertussen zijn de armoedegrensbedragen van EU-SILC 2010 beschikbaar. De verschillen met de bedragen die hier zijn toegepast, zijn echter dermate klein dat het nauwelijks gevolgen heeft voor de evaluatie.

Het onderscheid tussen de werkloosheidsregeling in *enge* en in *ruime* zin is vooral bij deze beleidsdoelstelling van tel. In welke mate dragen die aanvullende inkomensgebonden uitkeringen bij tot het verlichten van armoede? In welke mate verhogen deze uitkeringen het 'solidariteitsgehalte' van de werkloosheidsregeling? Deze uitkeringen zijn, via het voorafgaand behoeften- en inkomensonderzoek, inderdaad vooral gericht op de laagste inkomens en kunnen op die manier een belangrijke rol spelen in het waarborgen van een minimuminkomen.

De tweede beleidsdoelstelling op basis waarvan we de inkomenssituatie van de werkloze wensen te beoordelen, betreft het *verzekeringskarakter* van de werkloosheidsregeling. Hiervoor berekenden we per typegeval het zgn. inkomensvervangingspercentage, dat de verhouding weergeeft tussen het beschikbaar gezinsinkomen van de werkloze en het beschikbaar gezinsinkomen toen hij of zij nog tewerkgesteld was. Dit laatste berekenen we eveneens met behulp van het Tax-Benefit Model van de OESO op basis van het laatst verdiende loon. Om te kunnen nagaan in welke mate de werkloosheidsuitkering het geleden loonverlies opvangt en derhalve hoe het werkloosheidsstelsel zijn rol als inkomensverzekering vervult, rekenen we in deze oefening noch de universele kinderbijslag, noch de andere inkomensaanvullende uitkeringen tot het beschikbaar gezinsinkomen

We dienen hierbij evenwel op te merken dat de methodologie van de OESO enigszins tot een overschatting van het vervangingspercentage leidt vanwege de loondefinitie die te ruim is om te kunnen fungeren als basis voor de berekening van de uitkering. Door vergoedingen voor overuren, het vakantiegeld, de eindejaarspremie, etc. mee te nemen in de berekening van de uitkering, in plaats van enkel het basisloon, neemt de teller van de breuk inderdaad toe. Het is moeilijk om de omvang van deze overschatting in te schatten aangezien we geen enkel zicht hebben op het belang van deze vergoedingen in het gemiddelde brutoloon. Het is bij ons weten de eerste keer dat dit probleem is aangekaart. Het impliceert overigens ook dat de indicatoren die de OESO en de Europese Commissie voor de financiële vallen in de werkloosheid hanteren – en eveneens gebaseerd zijn op het Tax-Benefit Model – een onderschatting inhouden van wat de werkloze te winnen heeft bij werkhervatting. In de mate waarin elk land een gelijkaardige overschatting van het vervangingspercentage kent, blijft de internationale vergelijking wel overeen.

We noteren ook dat door naast het verzekeringskarakter ook het solidariteitskarakter van elke werkloosheidsregeling te beoordelen, we opnieuw afwijken van wat gebruikelijk is in internationale vergelijkingen van instellingen als de OESO of de Europese Commissie die de generositeit van een werkloosheidsregeling vaak alleen beoordelen op basis van vervangingspercentages (zie bijv. OESO, 2011, blz. 40)<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Noteer evenwel dat het (netto-)vervangingspercentage hier door de OESO anders wordt gedefinieerd. Voor de berekening ervan wordt tot het beschikbaar gezinsinkomen ook de kinderbijslag gerekend, zowel het universele als (eventueel) het aanvullende inkomensgebonden bedrag. Huisvestingstoelagen en aanvullende inkomenssteun via de sociale bijstand zijn niet inbegrepen.

## 4 Evalueren van de inkomenssituatie van werklozen: RESULTATEN

Na de methode voor het evalueren van de inkomensgevolgen van de verschillende werkloosheidsstelsels te hebben uiteengezet, komen we nu toe aan de resultaten van de beoordelingsoefening. De simulatieresultaten die we hier zullen voorstellen, zijn gerealiseerd vertrekkende van de gegevens die de OESO ter beschikking stelt op zijn webstek OECD.STAT<sup>19</sup>, alsook van de gegevens die we op aanvraag hebben ontvangen en waarvoor we Mevr. Linda Richardson, die als beleidsanalyst verbonden is aan het departement Sociaal beleid van de OESO, oprecht zouden willen bedanken. De bespreking valt uiteen in twee delen. We vatten de beoordelingsoefening aan door de inkomenssituatie van de werkloze *bij aanvang* van de werkloosheid van naderbij te bekijken. Vervolgens bekijken we hoe de inkomenssituatie van de werkloze evolueert met de duur van de werkloosheid. We herinneren er opnieuw aan dat de resultaten de situatie op 1 juli 2009 weergeven. Voor België betekent dit dat er geen rekening is gehouden met de op til zijnde hervorming. Wel trachten we hier voorzichtig de weerslag in te schatten die de maatregelen hebben op onze bevindingen.

### 4.1 De inkomenssituatie bij aanvang van de werkloosheid

In deze evaluatie houden we vast aan het onderscheid dat we eerder hebben gemaakt tussen de werkloosheidsregeling in *enge* en in *ruime* zin. We stellen daarom afzonderlijk de resultaten voor aangaande de inkomenssituatie *zonder* en *met* de aanvullende inkomensgebonden uitkeringen zoals de toelagen voor huisvesting, de toeslagen op de kinderbijslag en de aanvullende inkomenssteun via de sociale bijstand.

#### *Inkomenssituatie ZONDER aanvullende inkomensgebonden uitkeringen*

Grafiek 4-1 en Grafiek 4-2 geven de resultaten weer voor de inkomenssituatie van werklozen bij aanvang van de werkloosheid én zonder rekening te houden met de net vermelde inkomensaanvullende uitkeringen.

Grafiek 4-1 toont het *equivalent* beschikbaar gezinsinkomen van de werkloze in procent van het mediaan equivalent beschikbaar gezinsinkomen en dit in functie van het laatst verdiende loon op basis waarvan de uitkering is berekend. De resultaten worden afzonderlijk afgebeeld voor vier gezinssituaties: de alleenstaande, het éénundergezin, het éénverdienerskoppel en het éénverdienersgezin (cf. supra). Door dit percentage te vergelijken met de Europese armoedegrens die 60% van het mediaan equivalent beschikbaar gezinsinkomen bedraagt, krijgen we enigszins zicht op het armoederisico voor werklozen die uitsluitend van uitkeringen moeten leven. Volstaat de werkloosheidsuitkering, eventueel aangevuld met de universele kinderbijslag, om aan de armoede te ontsnappen?

Voor dezelfde typegevallen laat Grafiek 4-2 het netto-inkomenvervangingspercentage zien, opnieuw in functie van het laatst verdiende loon, en toont zo in welke mate de werkloosheidsuitkering het loonverlies opvangt. Ook hier laten we de tweeverdieners buiten beschouwing en spitsen we ons toe op gezinssituaties waarbij de uitkering(en) de enige bron van inkomen is. Deze keuze volgt uit praktische overwegingen. Voor tweeverdieners is het namelijk zo dat het inkomenvervangingspercentage, dat op gezinsniveau is gedefinieerd<sup>20</sup>, mede wordt bepaald door het inkomen dat de werkende partner vangt

<sup>19</sup> Zie link: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FIXINCLSA>

<sup>20</sup> De simulaties van het Tax-Benefit Model leveren inderdaad enkel het netto-inkomen *op gezinsniveau* en laten dus niet toe om het netto-inkomen van de referentiepersoon te onderscheiden van dat van zijn werkende partner.

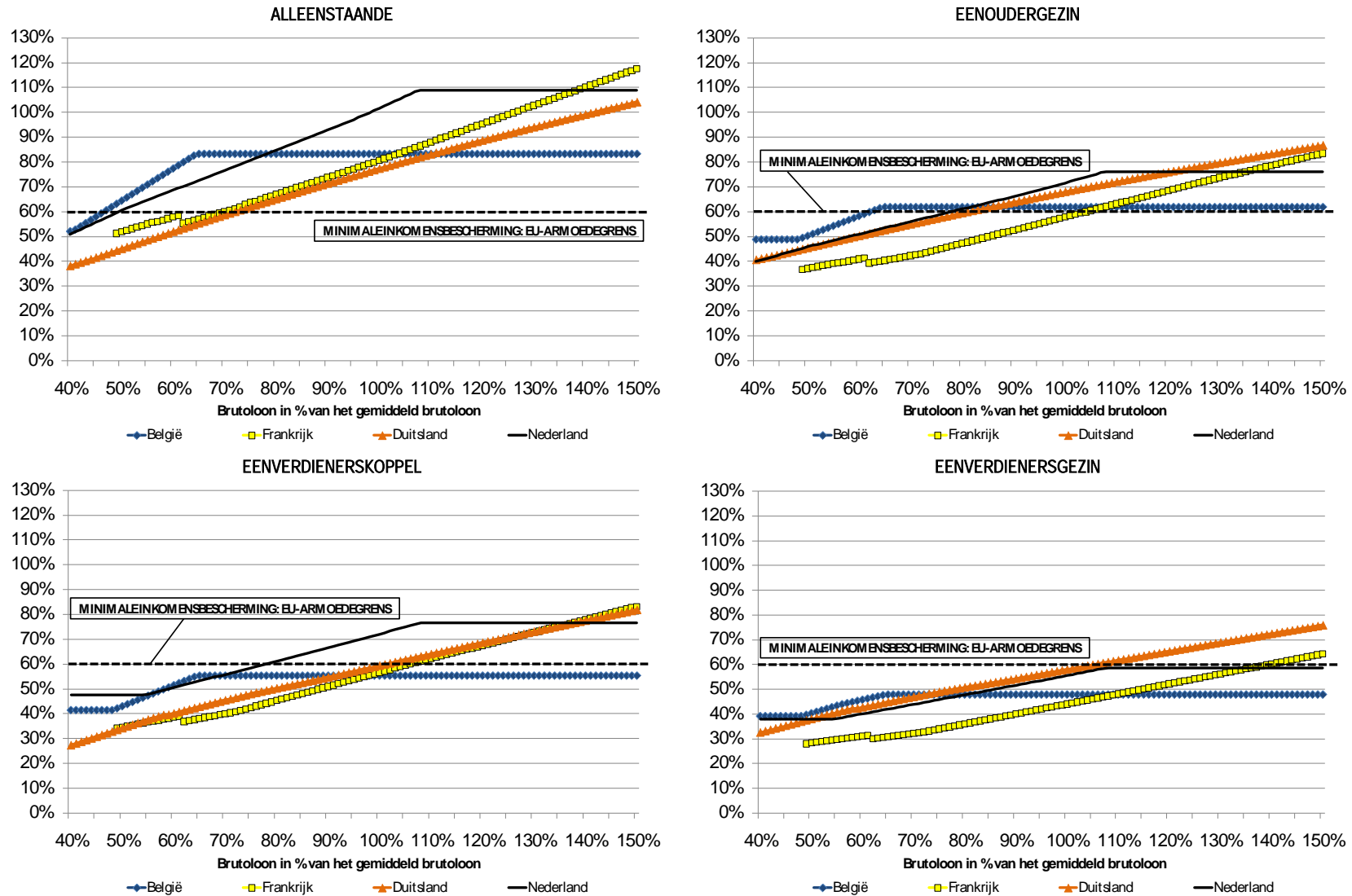


en waarvoor de OESO gebruikelijk 67% van het gemiddelde brutoloon veronderstelt. Dit houdt bijgevolg in dat deze indicator voor tweeverdieners niet perfect de mate weergeeft waarmee de werkloosheidsuitkering het loonverlies indekt.

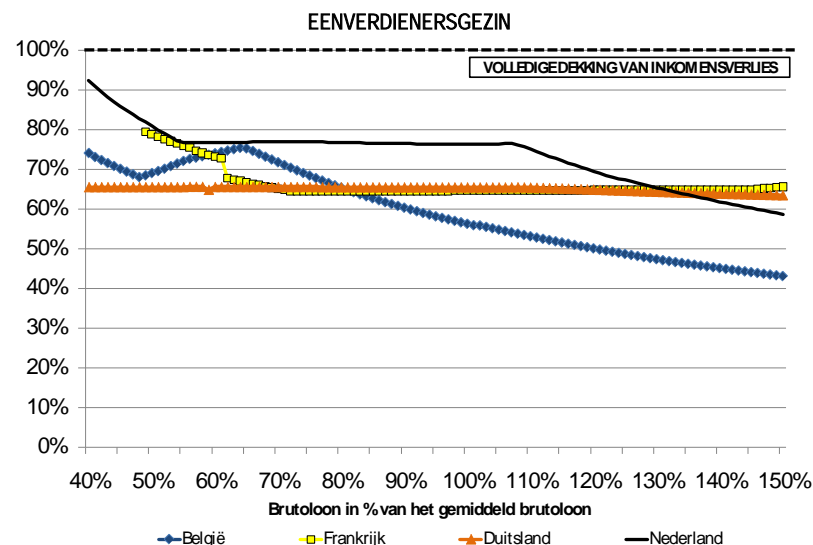
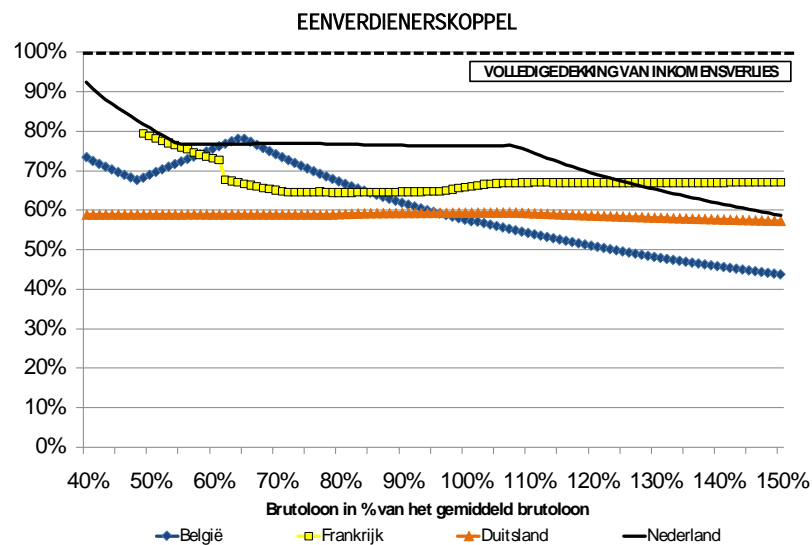
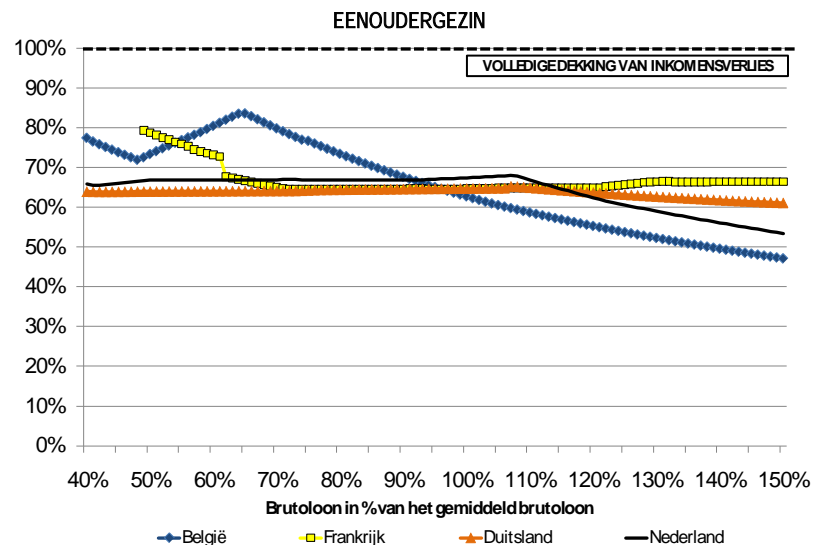
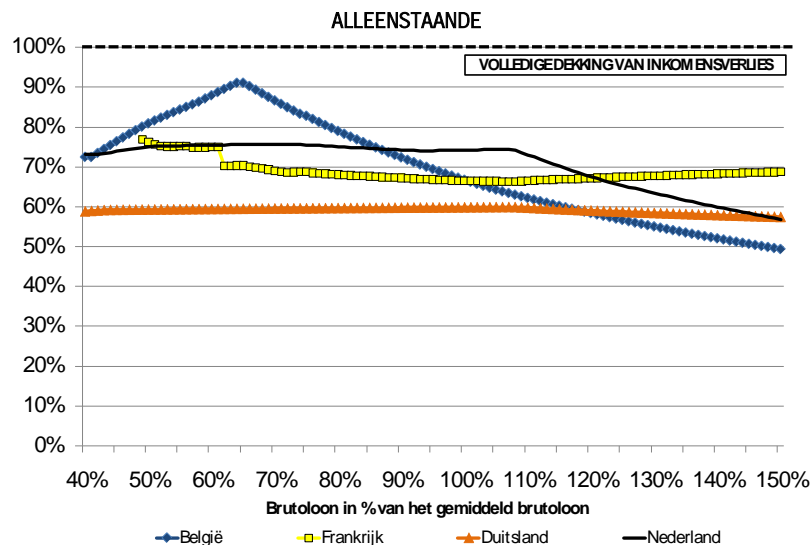
Beide grafieken gaan uit van een brede loonwaaier van 40% tot 150% van het gemiddelde brutoloon, met uitzondering van Frankrijk waarvoor loonniveaus vanaf 50% van het gemiddelde brutoloon worden verondersteld. Het interprofessioneel minimumloon bedraagt in Frankrijk immers 49% van het gemiddelde brutoloon (volgens de definitie van de OESO), terwijl in België en Nederland dit percentage neerkomt op resp. 41% en 38% van het gemiddelde brutoloon. Duitsland tenslotte kent (vooralsnog) geen interprofessioneel minimumloon.

Een eerste, meer algemene vaststelling die we kunnen maken op basis van deze grafieken, is dat de resultaten inderdaad erg gevoelig kunnen zijn voor de keuze van de typegevallen, en derhalve sterk afhankelijk van de veronderstellingen inzake de gezinssituatie en het vroeger loonniveau van de werkloze. Dit is zeker het geval voor België. Nemen we bijvoorbeeld het bovenvermelde typegeval van de alleenstaande werkloze, wiens vroeger loon gelijk was aan 67% van het gemiddelde brutoloon. Het is een typegeval dat in internationale vergelijkingen vaak opduikt als ijkpunt. De vervangingspercentages (zie Grafiek 4-2) die we hierbij noteren voor België en de buurlanden zijn als volgt: 89% voor België, 70% voor Frankrijk, 60% voor Duitsland en 76% voor Nederland. De conclusie dat de Belgische werkloosheidsregeling veel genereuzer is dan die van de buurlanden ligt voor de hand. Voor dezelfde gezinssituatie, maar een lager loonniveau van bijv. 50% van het gemiddelde brutoloon loopt het verschil echter veel minder sterk op: 81% voor België ten opzichte van 76% voor Frankrijk, 59% voor Duitsland en 75% voor Nederland. De verschillen lopen evenzeer veel minder sterk op als we voor hetzelfde loonniveau van 67% van het gemiddelde brutoloon het vervangingspercentage voor het éénverdienersgezin beschouwen: 74% voor België tegenover 66% voor Frankrijk, 66% voor Duitsland en 77% voor Nederland. Wanneer we op basis van deze alternatieve typegevallen het verzekeringskarakter van het Belgische werkloosheidsstelsel zouden beoordelen, krijgen we enigszins een ander beeld van de Belgische werkloosheidsregeling. De Belgische werkloosheidsregeling blijft weliswaar genereuzer dan die in de buurlanden, doch niet in de mate als aanvankelijk gesteld. Dit sterkt ons in het argument dat we in internationale vergelijkingen van werkloosheidsregelingen, of het nu gaat om de inkomenssituatie van werklozen of om financiële vallen in de werkloosheid, het aantal typegevallen best niet te sterk beperken, willen we het beeld niet te veel vertekenen of verengen. Het inperken heeft enkel zin wanneer er voldoende aanwijzingen zijn voor de representativiteit van de typegevallen.

Grafiek 4-1: Het equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan, in vergelijking met de Europese armoedegrens, voor vier gezinssituaties en een vroeger loon van 40% tot 150% van het gemiddelde loon, bij aanvang van de werkloosheid, 2009



Grafiek 4-2: Het netto-inkomenvervangingspercentage, voor vier gezinssituaties en een vroeger loon van 40% tot 150% van het gemiddelde loon bij aanvang van de werkloosheid, 2009



Na deze meer algemene vaststelling komen we toe aan de eigenlijke evaluatie van de verschillende werkloosheidsregelingen, te beginnen met het *solidariteitskarakter* van de werkloosheidsregeling (zie Grafiek 4-1). We komen hierbij tot de volgende bevindingen. Weinig verrassend laten de resultaten niet toe om op een ondubbelzinnige manier te bepalen waar je het er als werkloze het best, noch het slechtst, van af brengt. Wel duidelijk is dat de werkloosheidsuitkering als enige inkomensbron voor het gezin vaak niet volstaat om aan de armoede te ontsnappen, zeker niet voor de laagste loonniveaus. In België lopen zelfs de hoogste lonen een risico op armoede. Zo blijkt voor gezinshoofden dat ook de maximumuitkering bij aanvang van de werkloosheid nauwelijks volstaat om aan de armoede te ontsnappen, laat staan bij langere werkloosheidsduur wanneer het maximumbedrag na 6 en 12 maanden werkloosheid behoorlijk sterk afneemt. In de buurlanden lijkt dit toch minder voor te vallen, het loonplafond ligt er namelijk aanzienlijk hoger waardoor een hoger loon (en dito sociale bijdrage) meer dan in België effectief leidt tot een hogere uitkering. Lagere lonen lijken daarentegen in België over het algemeen minder slecht beschermd te zijn, doch nog te zwak in vergelijking met de Europese armoededrempel. Als we de verschillende gezinssituaties vergelijken, stellen we vast dat zowel in België als in de buurlanden, de éénverdieners het meest kans lopen op armoede en de alleenstaanden het minst. Terwijl in België de kloof met de armoedenorm voor éénverdienergezinnen met de hoogste uitkering al tien procentpunt bedraagt, moet in de buurlanden het laatst verdiende loon al heel hoog zijn, hoger dan het gemiddelde brutoloon, opdat de uitkering zou volstaan om het equivalent beschikbaar gezinsinkomen boven de armoedegrens te tillen. Dit is niet geheel verwonderlijk aangezien de armoedegrens voor deze gezinssituatie hoger ligt vanwege de gezinsgrootte en –samenstelling, terwijl de uitkering (bij aanvang van de werkloosheid) onafhankelijk van de gezinssituatie wordt berekend, behalve dan in Duitsland waar de uitkeringen voor werklozen met kinderlast op basis van een hoger vervangingspercentage worden berekend (67% i.p.v. 60%). Ook de bedragen van de universele kinderbijslag blijken hier niet te volstaan als financiële tegemoetkoming voor de kinderen ten laste, zelfs niet voor Duitsland dat merkelijk hogere bedragen toekent<sup>21</sup>.

Wat het *verzekeringskarakter* van de werkloosheidsregelingen betreft (zie Grafiek 4-2), vallen meteen de verschillen in het verloop van de vervangingspercentages tussen België en de buurlanden op. Vooral Duitsland blijkt hierbij de tegenpool van België te zijn.

In België varieert het vervangingspercentage sterk volgens het loonniveau. Het verloop vertoont een merkwaardige knik waarbij de vervangingsratio eerst afneemt (althans voor het éénoudergezin, het éénverdienerskoppel en het éénverdienergezin), dan toeneemt en tenslotte snel terug afneemt. De dalende gedeeltes zijn resp. gekoppeld aan de minimumuitkering voor de lage lonen (d.i. voor een gezinshoofd en een loonniveau lager dan 46% van het gemiddelde brutoloon) en de maximumuitkering voor de hoge lonen (d.i. een loonniveau hoger dan 65% van het gemiddelde brutoloon). In beide intervallen ligt het uitkeringsbedrag vast, onafhankelijk van het loonniveau, waardoor de vervangingspercentages dalen als het loonniveau stijgt. Terwijl minima verhinderen dat het inkomensverlies te hoog uitvalt, zorgen de lage berekeningsplafonds, en dito maxima, in België ervoor dat het inkomensverlies voor werklozen heel snel oploopt met het loonniveau. Zo loopt het inkomensverlies voor een alleenstaande werkloze, wiens loon voordien 67% van het gemiddelde brutoloon bedroeg, op tot 11%, aan het gemiddelde brutoloon wordt dit ruim 30%. In het interval daartussen, waarbij de koppeling van de uitkering aan het loon wel is gehandhaafd, vertoont het vervangingspercentage dan weer een vreemd stijgend patroon dat volledig te wijten is aan de (para)fiscale begunstiging van vervangingsinkomens waardoor de werkloze in de voorgestelde typegevallen noch sociale bijdragen, noch belastingen moet

---

<sup>21</sup> Op 1 juli 2009 bedroeg de universele kinderbijslag in Duitsland 4.136 euro op jaarbasis tegen 1487 euro in Frankrijk, 1.727 euro in Nederland en 3.048 euro in België. Merk op dat in Duitsland de universele kinderbijslag de vorm aanneemt van een terugbetaalbaar belastingkrediet dat maandelijks wordt verrekend.

betalen. Dit heeft immers tot gevolg dat als het brutoloon stijgt, de uitkering netto meestijgt, terwijl het nettoloon slechts in mindere mate stijgt, wat het vervangingspercentage doet toenemen. We kunnen besluiten dat in België zowel het werkloosheidsstelsel als het bijzonder gunstig (para)fiscaal regime voor uitkeringen bijdragen tot een ongelijke dekking van het inkomensverlies. Dit betekent echter niet dat België voor het geboden dekkingsniveau ondermaats presteert. Vooral in vergelijking met Duitsland is het tegendeel waar: voor lonen tot ongeveer het niveau van het gemiddelde brutoloon vallen belangrijke verschillen in de vervangingspercentages te noteren in het voordeel van de Belgische werkloze. Wel tekenen zich meer dan in de buurlanden belangrijke niveauverschillen af tussen de gezinssituaties met vervangingspercentages tot boven 90% voor de alleenstaande en tot slechts 75% voor het éénverdienersgezin en dit ondanks de toepassing van identieke berekeningspercentages. Ook hier speelt de fiscaliteit een rol waarop we later zullen terugkomen een rol.

Duitsland kent weinig verassend een vlak verloop van het vervangingspercentage: ongeacht het loonniveau bedraagt het vervangingspercentage ongeveer 60% voor werklozen zonder kinderlast (de alleenstaande en het éénverdienerskoppel) en 65% voor werklozen met kinderlast (het éénoudergezin en het éénverdienerskoppel), wat min of meer overeenstemt met de berekeningspercentages die worden toegepast op het *nettdo*loon. Werklozen lijden derhalve een betrekkelijk hoog inkomensverlies van respectievelijk 40% en 35%. De mate waarin de werkloze verzekerd is tegen inkomensverlies hangt dus niet af van zijn loonniveau, maar enkel van de aanwezigheid van kinderen ten laste. Lage en hoge lonen, waarop identieke sociale bijdragepercentages van toepassing zijn, worden even goed gedekt door de werkloosheidsverzekering, tenminste voor de loonwaaier die we hier veronderstellen<sup>22</sup>.

Net als Duitsland kent Frankrijk zo goed als vlakke profielen en zijn hun vervangingspercentages, gaande van 65% tot 70%, vergelijkbaar. De laagste lonen zijn weliswaar beter verzekerd, met percentages tot 80% van het laatst verdiende loon, onder meer omdat de laagste uitkeringen nauwelijks of geen belastingen betalen.

In Nederland tot slot zorgen de minimum- en de maximumuitkering zoals in België eveneens voor scherpe dalingen in de vervangingspercentages. Het loonplafond dat in Nederland wordt gehanteerd voor de berekening van de uitkering is met 108% van het gemiddelde brutoloon inderdaad aanzienlijk lager dan dat in de buurlanden, doch nog altijd ruim boven het loonplafond dat in België van toepassing is. Voor de loongekoppelde uitkeringen, tussen de minimum- en de maximumuitkering, varieert het dekkingsniveau alleen volgens de gezinssituatie van om en bij 68% voor het éénoudergezin en 77% voor de overige gezinssituaties. De ongelijke dekking van het inkomensverlies door de werkloosheidsverzekering is dus minder uitgesproken dan in België.

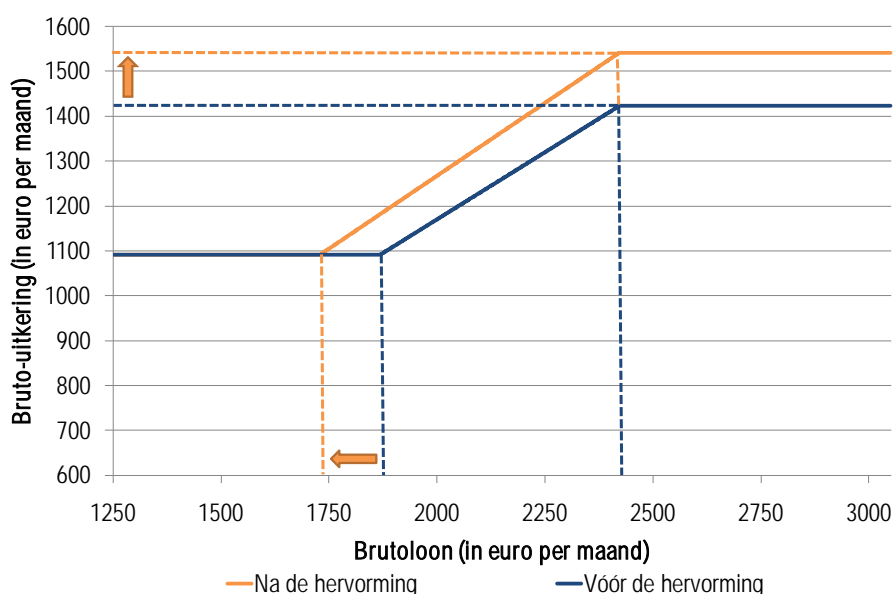
---

<sup>22</sup> De loonwaaier die we hier veronderstellen, reikt to 150% van het gemiddelde brutoloon. Het loonplafond in de berekening van de uitkering ligt in Duitsland op 158,3% van het gemiddelde brutoloon, dus net buiten deze loonwaaier.

## WAT ZIJN DE GEVOLGEN VAN DE RECENTSTE HERVORMING IN BELGIË?

Voor het begin van de werkloosheidsperiode houdt de hervorming van de Belgische werkloosheidsverzekering in dat het vervangingspercentage voor de berekening van de werkloosheidsuitkering wordt verhoogd van 60% naar 65%. De gevolgen van deze verhoging zijn ter illustratie voor een gezinshoofd weergegeven in Grafiek 4-3. Het verhoogt de uitkering met bruto 8,3%, tenminste voor de werklozen die voorheen niet het minimumbedrag ontvingen. Het impliceert ook dat minder loontrekkenden op het minimumbedrag zullen moeten terugvallen. Dit verandert vanzelfsprekend de voorgestelde simulatiere-sultaten die de inkomenssituatie in de eerste maand werkloosheid weergeven. Toch kunnen we de gevolgen voor de belangrijkste conclusies relativeren. Deze verhoging betreft ten slotte slechts de eerste drie maanden en geldt voor alle gezinscategorieën.

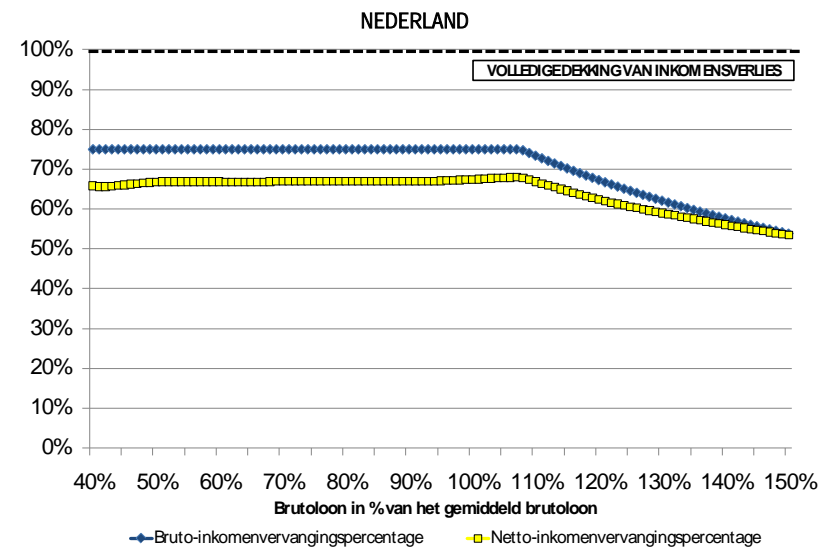
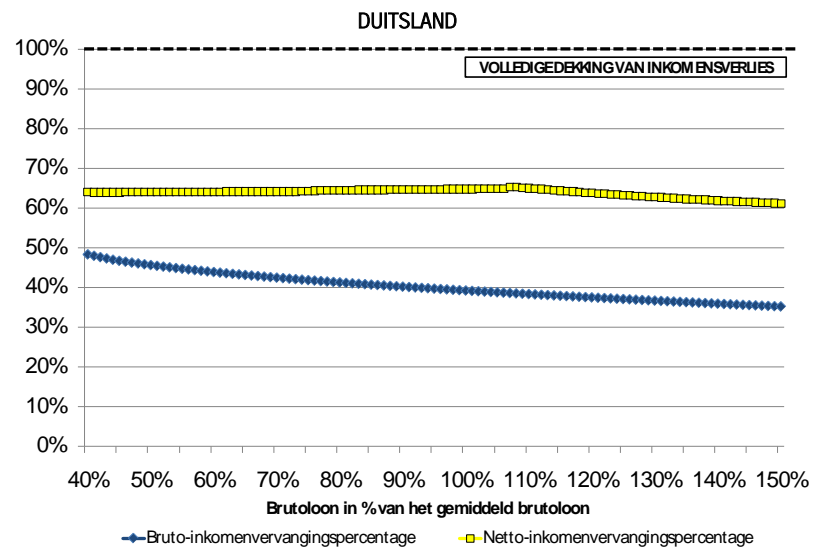
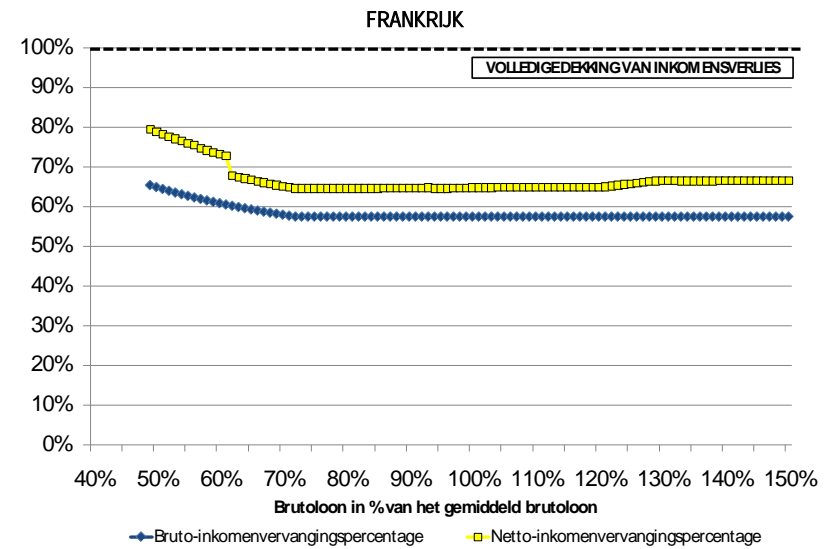
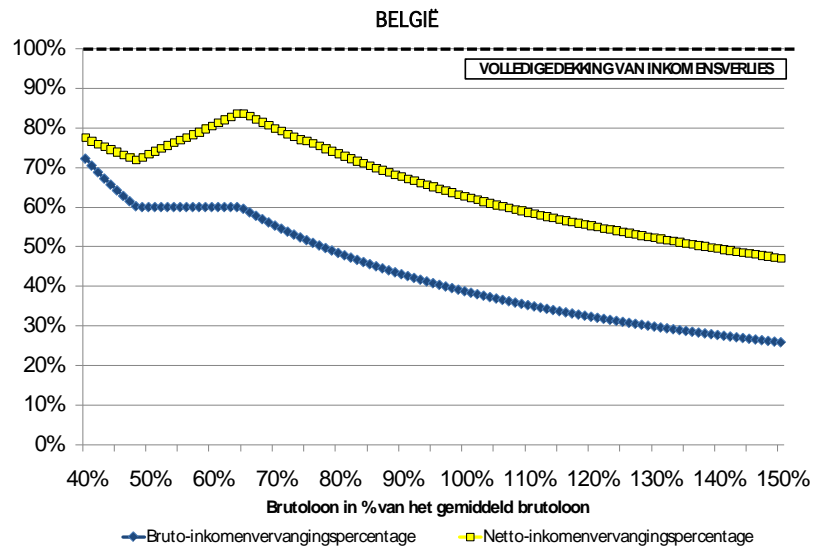
Grafiek 4-3: Gevolgen van een verhoging van het berekeningspercentage, situatie van een gezinshoofd, uitkeringsbedragen per 1 februari 2012 (index 117,27)



### *Inkomensbescherming via fiscale en parafiscale begunstiging*

De resultaten die we hier hebben voorgesteld, zijn gerealiseerd op basis van het *beschikbaar* gezinsinkomen en dus ná aftrek van sociale bijdragen en belastingen. Zoals we hierboven reeds hebben aangestipt, is het (para)fiscaal regime voor de werkloosheidsuitkering in België bijzonder voordelig in vergelijking met de buurlanden: naast de vrijstelling van sociale bijdragen worden bovenop het progressief tariefstelsel van de personenbelasting belastingverminderingen toegekend. Het belang van deze (para)fiscale begunstiging voor de inkomenssituatie van de werkloze wordt geïllustreerd in Grafiek 4-4 waarin zowel het netto- als het bruto-inkomenvervangingspercentage worden afgebeeld voor het één-oudergezin bij een vroeger loon van 40% tot 150% van het gemiddelde brutoloon. Het verschil tussen beide percentages geeft inderdaad de weerslag van de fiscale en parafiscale regels op het verzekeringkarakter van de werkloosheidsregeling weer. We hadden evengoed de resultaten voor de andere gezinssituaties kunnen voorstellen, maar dat zou niets wezenlijks veranderen aan wat we wensen te illustreren.

Grafiek 4-4: Het BRUTO- en NETTO-inkomenvervangingspercentage, voor een éénoudergezin  
en een vroeger loon van 40% tot 150% van het gemiddelde loon, bij aanvang van de werkloosheid, 2009



We stellen inderdaad vast dat de fiscaliteit en parafiscaliteit in België een belangrijke bijdrage leveren aan de inkomensbescherming van werklozen<sup>23</sup>. Zo kan voor het éénoudergezin het verschil tussen bruto en netto oplopen tot bijna vijftieng procentpunt, zodat een brutovervangingsratio van 60% (gelijk aan het berekeningspercentage) overeenkomt met een nettovervangingsratio van om en bij 85%. Het verschil loopt veel minder op voor de laagste lonen, niet geheel verwonderlijk gezien de zgn. 'werkbonus' waarbij op de laagste lonen minder sociale bijdragen moeten worden betaald en dus eveneens, in mindere mate weliswaar, van parafiscale begunstiging genieten. Voor de overige gezinssituaties varieert de maximale weerslag van de (para)fiscale begunstiging op het vervangingspercentage van ruim dertig procentpunt voor de alleenstaande tot iets minder dan twintig procentpunt voor het éénverdienersgezin. Het verklaart meteen ook waarom het éénverdienersgezin lagere nettovervangingspercentages laat optekenen dan de alleenstaande. Éénverdieners hebben bij de fiscale begunstiging van uitkeringen minder te winnen, aangezien ze bij tewerkstelling reeds relatief weinig belasting betalen vanwege de toepassing van de huwelijksquotiënt in de berekening van de belasting<sup>24</sup>.

Hoe zit het in de buurlanden? Het verschil tussen bruto en netto loopt in Duitsland evenzeer op. Dit is echter niet het gevolg van (para)fiscale begunstiging, maar van de berekeningswijze van de werkloosheidsuitkering die gebaseerd is op het *nettdoon*. De uitkering is dus per definitie een nettobedrag. Voor Nederland komen we tot de verrassende vaststelling dat de (para)fiscaliteit een *negatieve* weerslag heeft op het vervangingspercentage van het éénoudergezin: netto valt het percentage lager uit dan bruto. Voor de andere gezinssituaties gaat dit weliswaar niet op, wel bestaat er nauwelijks verschil tussen bruto en netto. Dit impliceert dat de werkloze, ondanks de progressieve belastingtarieven die Nederland kent, in procent ongeveer evenveel sociale bijdragen en belastingen afdraagt als toen hij nog aan de slag was, en in het geval van de alleenstaande ouder zelfs meer. Dit is het resultaat van de fiscale en parafiscale korting die je in Nederland geniet wanneer je aan het werk bent, de zgn. *Arbeidskorting*, en die voor werkende alleenstaande ouders bovendien wordt verhoogd met de zgn. *Inkomensafhankelijke combinatiekorting*<sup>25</sup>. Werkloosheidsuitkeringen genieten in Nederland daarentegen van geen enkele korting op belastingen en sociale bijdragen. Ook Frankrijk kent een fiscale begunstiging van arbeid via een (terugbetaalbaar) belastingkrediet (*Prime pour l'emploi*), dat weliswaar alleen de laagste lonen treft. Dit resulteert echter niet in vervangingspercentages die netto gelijk zijn aan bruto, omdat op uitkeringen lagere tarieven van sociale bijdrage gelden.

---

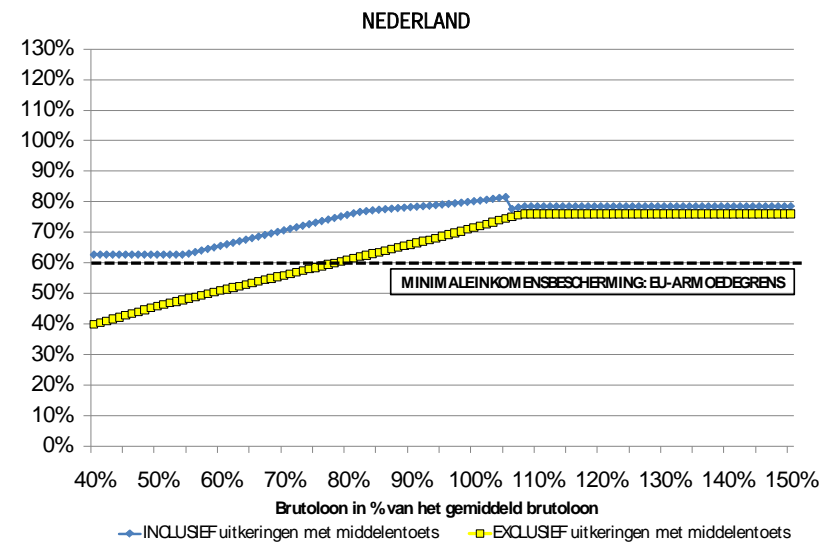
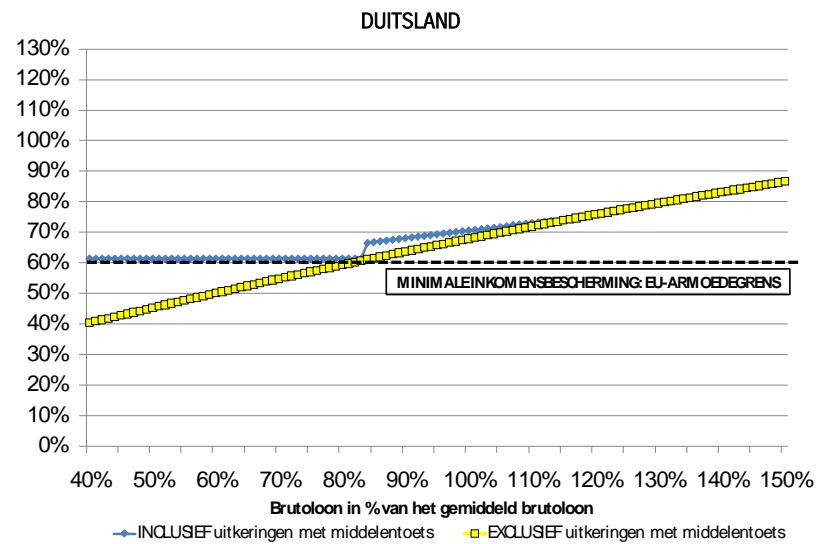
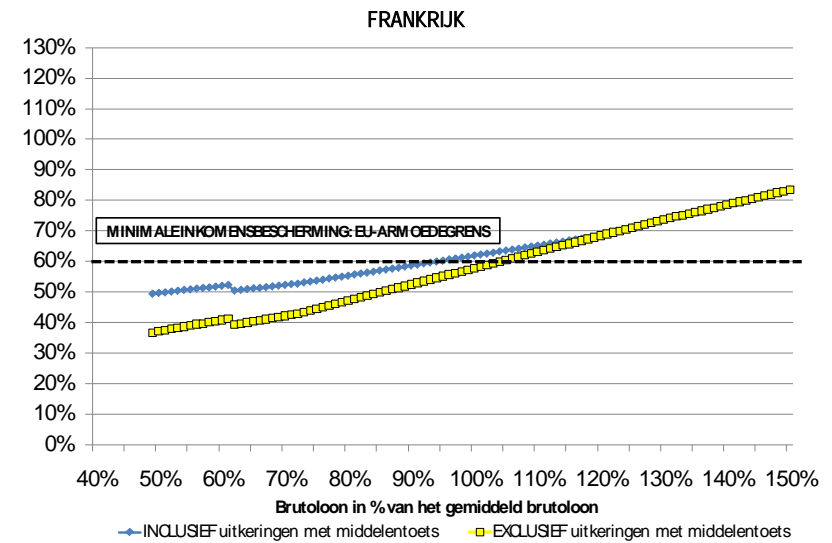
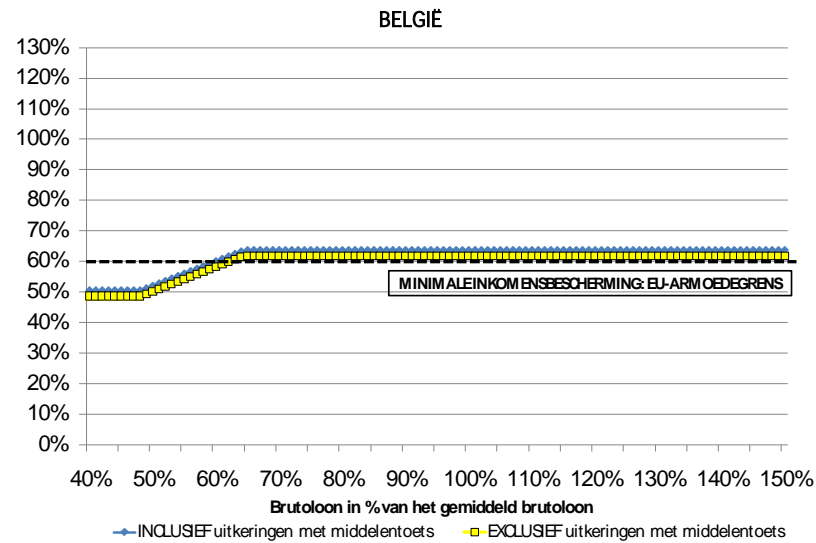
<sup>23</sup> We herinneren eraan dat de simulaties van de OESO op *jaarbasis* zijn gerealiseerd. Dit betekent dus dat hier wordt verondersteld dat de werkloze een *volledig* jaar werkloos is geweest. Het fiscaal en parafiscaal voordeel is in dat geval maximaal. Inderdaad voor werklozen van minder dan één jaar, die bijvoorbeeld een maand of meer aan de slag zijn geweest, zal de fiscale en parafiscale begunstiging van de werkloosheidsuitkering minder sterk doorwegen. Het is namelijk zo dat de cumulatie van uitkeringen met bezoldigingen als werknemer leidt tot een dubbele beperking van de belastingvermindering: ten eerste, door het basisbedrag van de belastingvermindering te vermenigvuldigen met de breuk die overeenstemt met de verhouding tussen het inkomen waarvoor de vermindering wordt toegekend en het totale netto-inkomen (d.i. het totaal belastbaar inkomen vóór fiscale aftrekken) en ten tweede, in functie van het totaal belastbaar inkomen (d.i. ná fiscale aftrekken) waarbij boven een zekere grens helemaal géén belastingvermindering meer wordt toegekend. Deze dubbele beperking op de belastingvermindering maakt de overstap naar werk voor een werkloze financieel enigszins minder aantrekkelijk en kan derhalve bijdragen tot het creëren van een werkloosheidsval (zie verslag van de Hoge Raad voor Financiën, 2007, blz. 54).

<sup>24</sup> Kort uitgelegd, worden samenwonenden in regel afzonderlijk belast, echter wanneer één van de partners weinig of géén beroepsinkomen heeft, wordt bij de berekening van zijn personenbelasting een deel van het beroepsinkomen van de andere partner aan hem toegekend, hetgeen de belastingfactuur voor het gezin als geheel aanzienlijk kan verlichten.

<sup>25</sup> Het bedrag van deze kortingen wordt verdeeld over de belastingen (7%) en de sociale bijdragen (93%).



Grafiek 4-5: Het equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan, MET of ZONDER aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, voor een éénoudergezin en een vroeger loon van 40% tot 150% van het gemiddelde loon, bij aanvang werkloosheid, 2009



### *Inkomenssituatie MET aanvullende inkomensgebonden uitkeringen*

Alvorens in te gaan op de resultaten voor werklozen met een langere werkloosheidsduur, bespreken we kort de weerslag van de aanvullende inkomensgebonden uitkeringen op bovenstaande resultaten inzake armoedebestrijding. Welk verschil maken deze uitkeringen in de inkomensbescherming van werklozen als we hun beschikbaar gezinsinkomen vergelijken met de Europese armoedegrens van 60% van het mediaan equivalent beschikbaar inkomen?

Grafiek 4-5 toont de resultaten voor het éénoudergezin. Het is de enige gezinssituatie in België waarvoor bij aanvang van de werkloosheid aanvullende inkomenssteun geldt, zijnde een toeslag op de gewone kinderbijslag. De impact ervan op de inkomenssituatie van werklozen blijkt verwaarloosbaar. Een heel ander verhaal voor de buurlanden. De aanvullende inkomenssteun maakt er wel degelijk een verschil, in die mate zelfs dat in Duitsland en Nederland voor om het even welk vroeger loonniveau het niveau van beschikbaar gezinsinkomen boven de armoedegrens wordt getild. Dit is niet of nauwelijks het geval in Frankrijk, al is de kloof met de armoedegrens er aanzienlijk kleiner op geworden. Behalve voor de alleenstaande, stellen we ook voor de overige gezinssituaties, waarvan de resultaten hier niet zijn weergegeven, een belangrijke impact van de aanvullende uitkeringen op de inkomenssituatie vast. Rekening houdend met deze uitkeringen, kunnen we niet langer meer besluiten dat de laagste lonen in België over het algemeen minder slecht tegen armoede beschermd zijn dan in de buurlanden, wel integendeel.

#### *4.2 De inkomenssituatie volgens de duur van de werkloosheid*

Tot nog toe hadden de voorgestelde resultaten betrekking op de inkomenssituatie *bij aanvang* van de werkloosheid. We weten echter dat in de buurlanden de uitkeringen van de werkloosheidsverzekering in de tijd beperkt worden in functie van de loopbaanhistoriek en soms ook van de leeftijd, waarna de werkloze eventueel terechtkomt in de werkloosheidsbijstand (cf. Duitsland en Frankrijk) of in de sociale bijstand (cf. Nederland). Bovendien neemt de werkloosheidsuitkering in Nederland al na twee maanden af door de toepassing van een lager berekeningspercentage op het laatst verdiende loon, namelijk 70% in plaats van 75% (of een daling van de uitkering met 6,7%). Dit laatste betekent dus dat bovenstaande resultaten een enigszins rooskleurige voorstelling hebben gegeven van de inkomenssituatie van werklozen in Nederland.

Daartegenover staat dat in België de uitkeringen in principe onbeperkt in de tijd zijn, maar weliswaar *kunnen* dalen met de werkloosheidsduur. Dit laatste hangt af van de gezinssituatie, waarbij het berekeningspercentage na één jaar sterk afneemt voor de samenwonende zonder gezinslast (van 60% naar 40%) en in mindere mate voor de alleenstaande (van 60% naar 53,8%). Naast de gezinssituatie speelt ook het loonniveau een rol in de 'degressiviteit' van de uitkering via het loonplafond, dat afneemt na zes en twaalf maanden werkloosheid. Dit heeft tot gevolg dat de werkloze die bij aanvang van de werkloosheid het maximumbedrag genoot, zijn uitkering ziet dalen na zes en twaalf maanden werkloosheid.

Hoe weerspiegelt dit zich concreet in de inkomenssituatie van de werkloze en zijn gezin? Hoe evolueert het inkomen met de duur van de werkloosheid? Dit is vanzelfsprekend een belangrijke vraag om mee te nemen in onze beoordelingsoefening, maar is echter allesbehalve eenvoudig te beantwoorden. Het volledig in kaart brengen van de gevolgen van de werkloosheidsduur op de inkomenssituatie van werklozen zou immers een veelvoud van typegevallen vergen. Denk maar aan alle mogelijke veronderstellingen die moeten worden gemaakt om het beschikbaar gezinsinkomen te kunnen simuleren: de gezinssituatie, het loonniveau, de uitkeringsduur (1 maand, 2 maand, ...), de leeftijd en het aantal loopbaan jaren. In dit verband veronderstelt de OESO gebruikelijk vier gezinssituaties (alleenstaande,

éénoudergezin, éénverdienerskoppel en éénverdienersgezin), twee loonniveaus (67% en 100% van het gemiddelde brutoloon), een werkloze van 40 jaar met 22 loopbaan jaren en berekent op basis hiervan het beschikbaar gezinsinkomen bij een werkloosheidsduur van 1 maand, 2 maanden, ..., 59 maanden, 60 maanden. De resultaten die we hier gaan voorstellen, zijn op deze typegevallen gebaseerd. Bij de interpretatie dienen we weliswaar voorzichtig te blijven aangezien we in het ongewisse zijn met betrekking tot de representativiteit van deze typegevallen.

### *Inkomenssituatie ZONDER aanvullende inkomensgebonden uitkeringen*

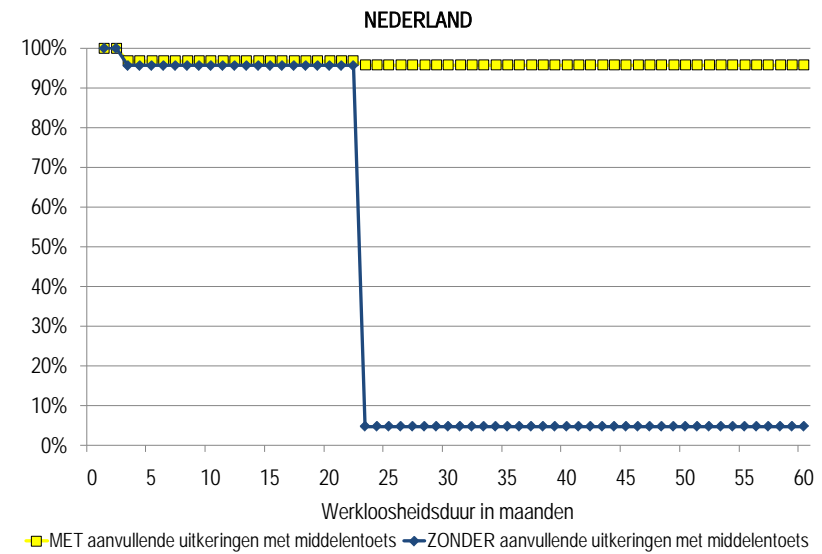
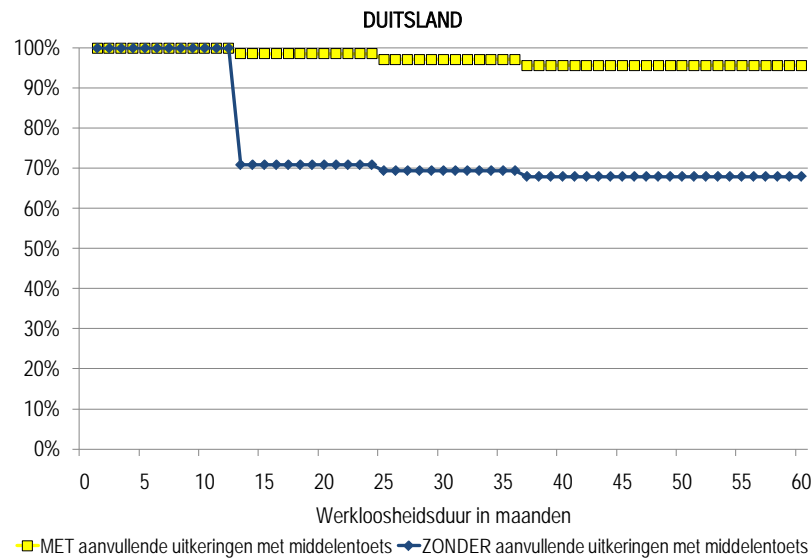
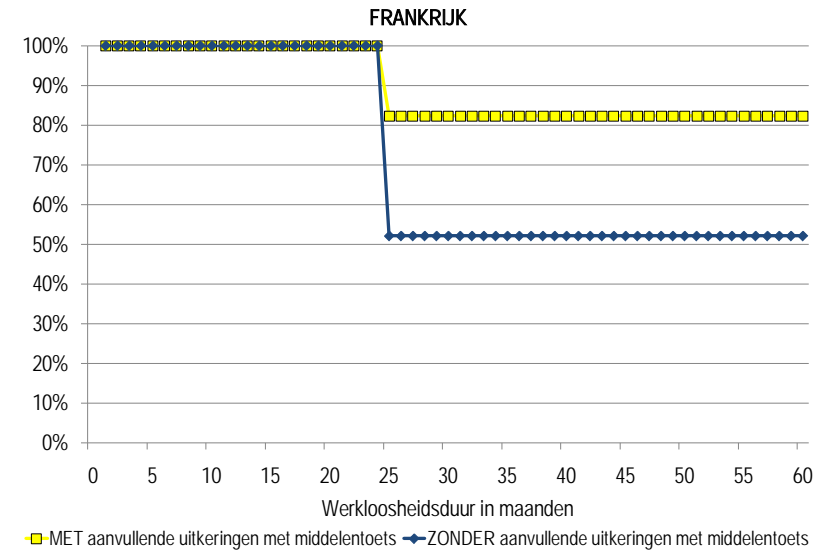
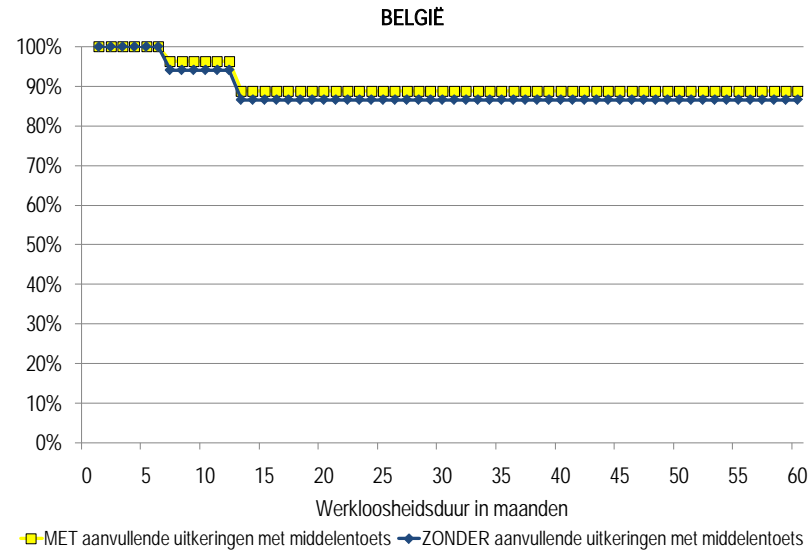
We beginnen de bespreking met de resultaten voor de inkomenssituatie *zonder* de aanvullende inkomensgebonden uitkeringen zoals een aanvulling van de sociale bijstand, een toeslag op de universele kinderbijslag of een toelage voor huisvestingsuitgaven. De resultaten zijn opgenomen in Grafiek 4-6 en Grafiek 4-7.

Grafiek 4-6 en Grafiek 4-7 geven de resultaten weer *gemiddeld* voor de vier gezinssituaties samen, waarbij het laatst verdiende loon resp. 67% en 100% van het gemiddelde brutoloon bedraagt. Het inkomen in de eerste maand werkloosheid is hierbij gelijkgesteld aan 100%. Op die manier krijgen we per maand, tot de zestigste maand, te zien hoe het beschikbaar gezinsinkomen van de werkloze zich verhoudt tot het beschikbaar gezinsinkomen *bij aanvang* van de werkloosheid. Ter informatie zijn in bijlage synthesesetabellen (zie Tabel 7-1) toegevoegd met de jaarlijkse evolutie van de gekende resultaatindicatoren: het equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan (zie Grafiek 4-1) en het (netto)inkomenvervangingspercentage (zie Grafiek 4-2).

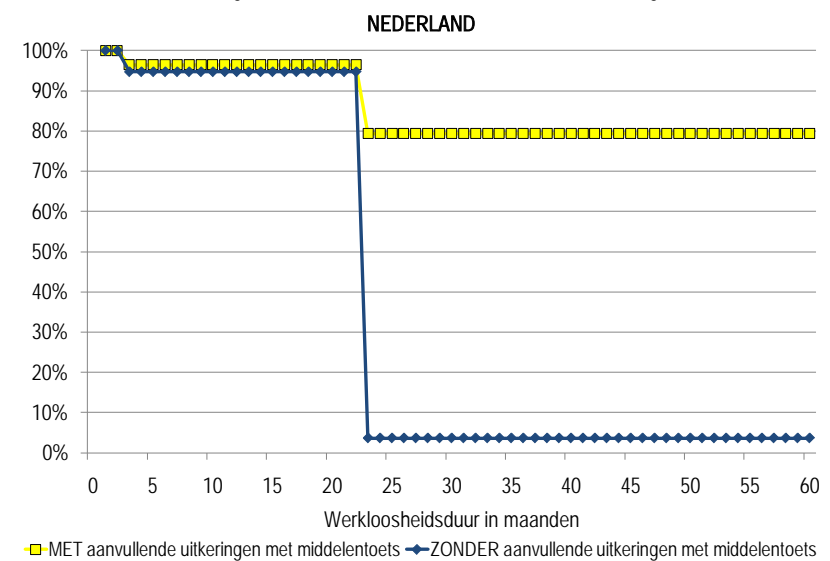
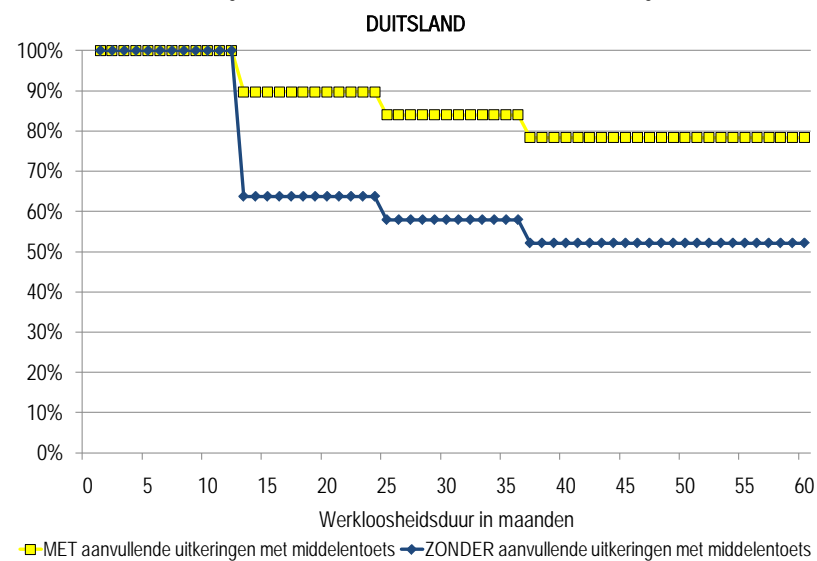
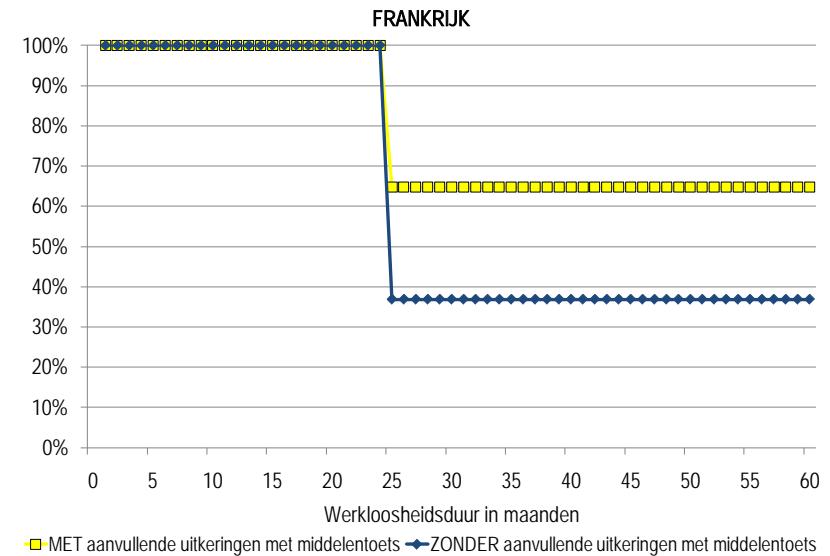
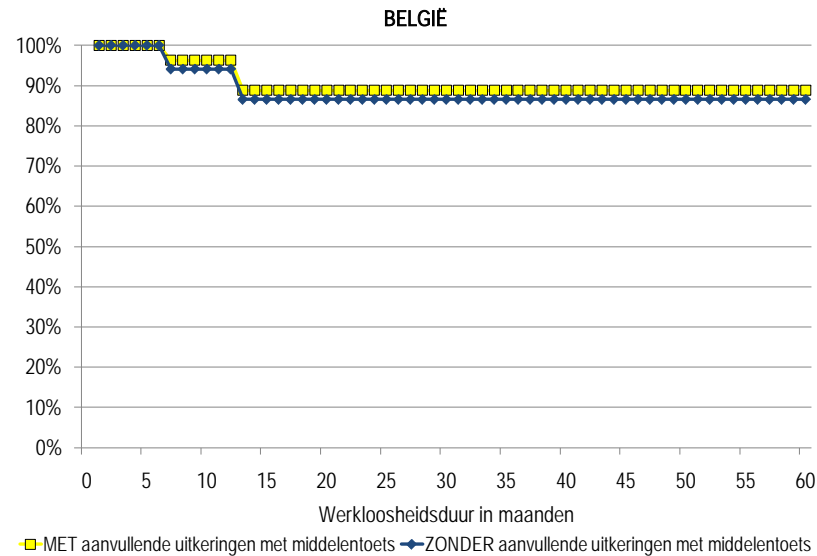
Van de buurlanden zijn het vooral de resultaten van Duitsland en Frankrijk die ons interesseren, daar waar de werklozen na uitputting van hun verzekeringsrechten en na een inkomens- en behoeftenonderzoek op de werkloosheidsbijstand terugvallen. In *Duitsland* gebeurt dit relatief snel, voor werklozen jonger dan 50 jaar reeds na 12 maanden, als ze ten minste 24 maanden sociale bijdragen hebben betaald, zo niet valt de maximale uitkeringsduur nog lager uit. De overgang van verzekering naar bijstand gaat voor bovenstaande typegevallen gepaard met een inkomensverlies van gemiddeld 29% en 36% voor een vroeger loon van respectievelijk 67% en 100% van het gemiddeld brutoloon. Het inkomensverlies loopt na één en twee jaar lichtjes verder op na (gedeeltelijk) wegvallen van het supplement dat bedoeld is om de overgang te 'verzachten'. Ter herinnering, het supplement komt neer op twee derde van het verschil tussen de uitkering van de verzekering en die van de bijstand (inclusief de tegemoetkoming voor huisvestingsuitgaven), tenminste zolang het plafondbedrag niet is bereikt. Het wordt enkel uitgekeerd in het eerste en, maar voor de helft meer, het tweede jaar van werkloosheidsbijstand. In bovenstaande typegevallen speelt het supplement voornamelijk wanneer het vroeger loon 100% van het gemiddelde brutoloon bedraagt. Wanneer het vroeger loon maar 67% bedraagt, wordt een supplement enkel aan de alleenstaande toegekend, in de overige gezinssituaties niet omdat er geen inkomensterugval van verzekering naar bijstand moet worden overbrugd.

In *Frankrijk* verblijven werklozen gemakkelijk langer in de werkloosheidsverzekering dan in Duitsland, volgens het principe "*un jour cotisé donne droit à un jour d'indemnisation*" tot maximaal 24 maanden of het dubbele van in Duitsland. De inkomensterugval is er echter veel sterker tot gemiddeld respectievelijk 48% en 63%.

Grafiek 4-6: Het netto-gezinsinkomen volgens werkloosheidsduur (maand 1 = 100%), MET of ZONDER aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, gemiddelde voor vier gezinssituaties en een vroeger loon van 67% van het gemiddelde loon, 2009



Grafiek 4-7: Het netto-gezinsinkomen volgens werkloosheidsduur (maand 1 = 100%), MET of ZONDER aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, gemiddelde voor vier gezinssituaties en een vroeger loon van 100% van het gemiddelde loon, 2009



Omdat we in dit stadium geen rekening houden met sociale bijstand noch met andere inkomensaanvullende uitkeringen zoals huursubsidies en verhoogde kinderbijlagen, zijn de resultaten voor *Nederland* weinig interessant om te bespreken. Wel kunnen we opmerken dat de veronderstelde typegevallen, die standaard zijn in de internationale vergelijkingen van de OESO en de Europese Commissie, een vertekend beeld geven van de maximale uitkeringsduur in Nederland die er nauw samenhangt met de loopbaanhistoriek. De regel is dat de maximale uitkeringsduur varieert met één maand per loopbaanjaar van minimaal 3 maanden tot maximaal 38 maanden. Een loopbaan van tien jaar bijvoorbeeld, geeft recht op een maximale uitkeringsduur van slechts tien maanden tegenover tweeëntwintig maanden in de huidige simulaties, terwijl in Duitsland en Frankrijk de maximale uitkeringsduur in beide gevallen ongewijzigd blijft op respectievelijk 12 en 24 maanden.

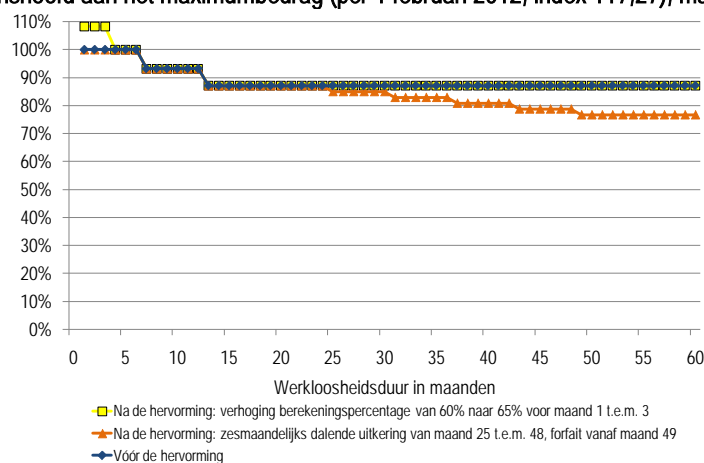
Eenzelfde probleem van representativiteit stelt zich bij de resultaten voor *België*, die een gemiddelde inkomensafname geven van telkens zes procent en dertien procent na respectievelijk zes en twaalf maanden. Met een verondersteld loonniveau van 67% en 100% van het gemiddeld brutoloon geven de resultaten enkel de situatie weer voor een werkloze die de maximumuitkering geniet en wiens inkomen sterker afneemt met de werkloosheidsduur dan voor werklozen met lagere uitkeringsbedragen door het loonplafond dat na 6 maanden afneemt van 64,5% tot 60,2% en daarna tot 56,2% van het gemiddelde brutoloon. Derhalve overschatten we op basis van deze typegevallen de eigenlijke impact van de werkloosheidsduur op de inkomenssituatie van de werkloze. De typegevallen houden weliswaar ook geen rekening met de samenwonenden *zonder* gezinslast (cf. het tweeverdienerskoppel en -gezin) voor wie de uitkering na één jaar sterk afneemt en de werkloosheidsduur dus wel degelijk een belangrijke impact heeft op de inkomenssituatie. Maar dit geldt evenzeer voor de buurlanden waar deze werklozen helemaal géén beroep kunnen doen op de werkloosheidsbijstand als het inkomen van hun partner na inkomens- en behoeftenonderzoek te hoog is bevonden.

#### WAT ZIJN DE GEVOLGEN VAN DE RECENTSTE HERVORMING IN BELGIË?

Eerder hebben we beschreven hoe de hervorming van de Belgische werkloosheidsverzekering de degressiviteit van de uitkeringen versterkt. Inderdaad de werkloosheidsuitkeringen zullen sterker dan voorheen dalen met de werkloosheidsduur. In de simulatieresultaten, op basis van de gebruikelijke typegevallen van de OESO, zal hier aanvankelijk weinig van te merken zijn. Deze standaardsimulaties veronderstellen dat de werkloze 40 jaar oud is en een beroepsverleden heeft van 22 loopbaanjaren. Welnu, het nieuwe degressiviteitsmechanisme dat na twee jaar werkloosheid in werking treedt, geldt aanvankelijk enkel voor werklozen met een beroepsverleden van minder dan 20 loopbaanjaren. Deze loopbaanvoorwaarde zou eind 2014 met drie jaar worden verhoogd om dan 23 loopbaanjaren te bedragen. Dit betekent dus dat de versterkte degressiviteit pas zichtbaar zullen zijn in de standaardsimulaties van de OESO voor het jaar 2015, die vervolgens – met de gebruikelijke vertraging van twee jaar – pas in het voorjaar van 2017 openbaar zullen zijn.

Grafiek 4-8 geeft de evolutie weer van de werkloosheidsuitkering volgens de duur van de werkloosheid voor een gezinshoofd die van bij het begin van de werkloosheid het maximumbedrag ontvangt en dit zowel vóór als na de hervorming. Ten gevolge de hervorming ziet het werkloze gezinshoofd zijn uitkering gedurende de eerste drie maanden stijgen met ruim 8%. Na verloop van tijd neemt zijn uitkering af, uiteindelijk met 23% tegen slechts 13% vóór de hervorming.

Grafiek 4-8: Gevolgen van de hervorming voor de degressiviteit van de werkloosheidsuitkering, situatie van een gezinshoofd aan het maximumbedrag (per 1 februari 2012, index 117,27), maand 1 = 100%



Noteer ook dat net als voor Nederland (cf. supra) de standaardsimulaties van de OESO niet de sterke gevoeligheid tonen van het degressiviteitsmechanisme voor de loopbaanlengte van de werkloze. De standaardsimulaties tonen derhalve niet dat werklozen met kortere loopbanen sneller op het minimum- of het forfaitbedrag terugvallen. Werklozen met een beroepsverleden van 5 en 10 loopbaan jaren, bijvoorbeeld, vallen na respectievelijk 24 en 34 maanden terug op het minimum of het forfait tegenover 48 maanden in de simulaties van de OESO.

### *Inkomensbescherming MET aanvullende inkomensgebonden uitkeringen*

Welke weerslag heeft de werkloosheidsduur op de inkomenssituatie van werklozen wanneer de inkomensaanvullende uitkeringen *we*/in rekening worden gebracht? Deze uitkeringen zijn vanzelfsprekend niet zonder gevolg voor de resultaten, zoals duidelijk blijkt uit dezelfde grafieken (zie Grafiek 4-6 en Grafiek 4-7)<sup>26</sup>. Ze tonen immers hoe het beschikbaar gezinsinkomen, gemiddeld voor de vier gezinssituaties samen, evolueert volgens de duur van de werkloosheid met of zonder aanvullende uitkeringen. Opnieuw blijkt het voor België weinig uit te maken, de verhoogde kinderbijslag vanaf de zevende maand werkloosheid maakt nauwelijks verschil. In de buurlanden des te meer. De inkomenssterugval die gepaard gaat met het uitputten van de verzekeringsrechten wordt in belangrijke mate verzacht door de huisvestingstoelagen, de toeslagen op de kinderbijslag (alleen in Duitsland en Nederland) en de sociale bijstand (alleen in Nederland). Soms wordt de inkomenssterugval zelfs volledig teniet gedaan, in het bijzonder voor lage werkloosheidsuitkeringen en in gezinssituaties waarbij de werkloze personen ten laste heeft. Al voor een vroeger loonniveau van 67% van het gemiddelde brutoloon stellen we vast dat het beschikbaar gezinsinkomen van een werkloze in Duitsland en Nederland nauwelijks meer daalt, met verliespercentages (niet meer dan vijf procent) die lager zijn dan in België (*in fine* ruim tien procent verlies). In Frankrijk daarentegen bedraagt het inkomensverlies *met* de inkomensaanvullende uitkeringen voor dit geval nog altijd zo'n twintig procent.

Zelfs al kunnen we vraagtekens plaatsen bij de representativiteit van deze typegevallen, het illustreert alvast dat de aanvullende uitkeringen die inkomensgebonden zijn in de buurlanden een belangrijke rol spelen in het verzachten van de inkomensgevolgen van werkloosheidsuitkeringen die in de tijd beperkt

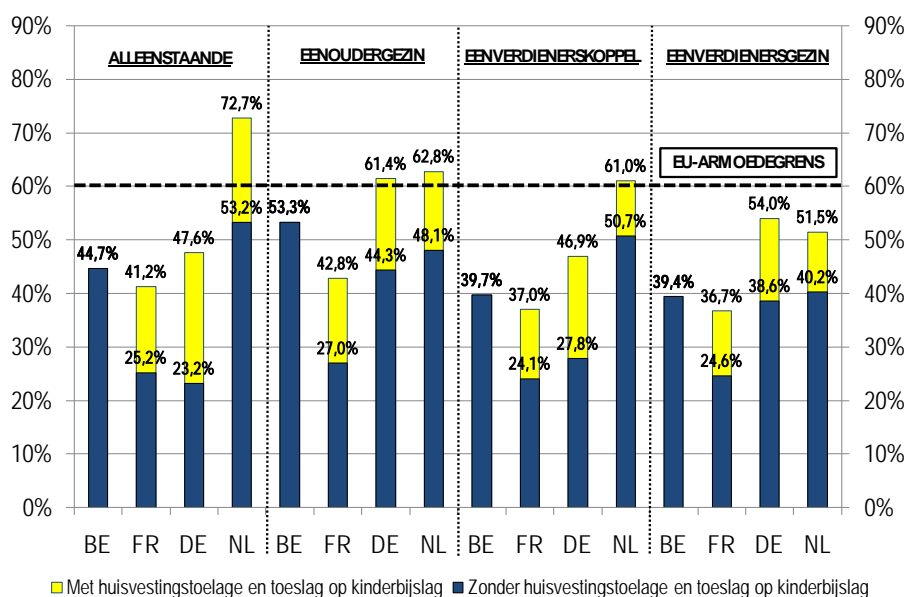
<sup>26</sup> In bijlage is Tabel 7-2 opgenomen die de resultaten weergeeft voor het equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan, MET aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, gemiddeld per jaar over een periode van vijf jaar.

worden of afnemen met de duur van de werkloosheid, zeker voor gezinnen die uitsluitend van uitkeringen moeten leven.

### *De sociale bijstand als ultiem vangnet*

De beoordelingssoefening breiden we verder uit tot de sociale bijstand die als ultiem vangnet fungeert voor werklozen die geen toegang (meer) hebben tot de werkloosheidsverzekering of, alleen in Frankrijk, tot de werkloosheidsbijstand. In Duitsland kunnen werklozen in principe, zolang ze werkzoekende zijn, altijd terecht bij de werkloosheidsbijstand. De sociale bijstand richt zich alleen tot individuen die arbeidsongeschikt zijn bevonden. De uitkeringsbedragen zijn echter in beide gevallen identiek. Parallel aan het voorgaande bekijken we hier in hoeverre deze uitkeringen volstaan om aan de armoede te ontsnappen. Dit gebeurt opnieuw op basis van simulaties van de OESO, die we op aanvraag hebben ontvangen. Grafiek 4-9 toont de resultaten per gezinssituatie. Net als voor de werkloosheidsuitkeringen (cf. supra) geven de resultaten de impact weer van inkomensaanvullende uitkeringen als de huisvestingstoelage en de toeslag op de kinderbijslag.

Grafiek 4-9: Het equivalent beschikbaar inkomen in procent van de mediaan, in vergelijking met de Europese armoedegrens, in het geval van sociale bijstand, 2009



In België blijken de uitkeringsbedragen in géén enkele gezinssituatie te volstaan om het beschikbaar gezinsinkomen boven de Europese armoedegrens te tillen, de kloof met de 60%-grens loopt in sommige gevallen op tot twintig procentpunt of één derde van het armoedegrensbedrag. In vergelijking met de buurlanden doet alleen Frankrijk het slechter, terwijl Nederland het meest succesvol is met slechts één gezinssituatie die de armoedenorm niet haalt. Het is opnieuw opvallend hoe belangrijk de inkomensaanvullende uitkeringen in de buurlanden zijn voor het opkrikken van het gezinsinkomen.



## 5 Besluit

Deze nota had als opzet de lezer een overzicht te geven van hoe de inkomensbescherming voor werklozen in de buurlanden Duitsland, Frankrijk en Nederland is georganiseerd én, in het bijzonder, van hoe dit zich in de inkomenssituatie van de werklozen vertaalt. Telkens maakten we de vergelijking met de Belgische situatie. De studie had geenszins tot doel de verschillende werkloosheidsstelsels te rangschikken volgens de «generositeit» die ze tentoonspreiden. Deze nota toont net aan hoe *relatief* zulke lijstjes zijn, in het bijzonder hoe die samenhangen met het profiel van de werkloze (zijn vroeger loonniveau, zijn gezinssituatie, etc.), met wat we tot het werkloosheidsstelsel rekenen (met of zonder inkomensaanvullende uitkeringen), en bovenal met het beoordelingscriterium dat we hiervoor hanteren (waarborgen van een minimuminkomen of van de verworven levensstandaard).

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 op til zijnde 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 grenzen heen te kijken, inderdaad 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 telkens na wat de gevolgen zijn van de hervorming voor de Belgische 'eigenheden'.

De vergelijkingsoefening bracht initieel, dus vóór de hervorming, de volgende bijzonderheden van het Belgische werkloosheidsverzekering in het voetlicht. 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 na het beëindigen van de studies het recht geeft op een (forfaitaire) uitkering. Voor wat het 'behoud' van de werkloosheidsuitkering betreft, blijkt uit een recente studie van de OESO ook dat de vereisten inzake de 'actieve' beschikbaarheid van werklozen op de arbeidsmarkt over het algemeen minder strikt zijn dan in buurlanden, al wegen de sancties voor inbreuken in België wel zwaarder door. Wat de uitkering zelf betreft, is de onbeperkte 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 'gezinsmodulering' 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 en ervoor zorgt 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 bestaan voor de werkloze schoolverlaters, die we reeds hebben aangehaald en 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 (inkomensvervangende) uitkeringen op die zo mee de inkomensbescherming voor werklozen schraagt.

Uit deze eigenheden, alsook uit de evaluatie van de gevolgen ervan voor de inkomenssituatie van de werkloze, kunnen we 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 we in de Belgische werkloosheidsverzekering terug in de inkomensbescherming die

ze biedt voor de lage lonen (versus de hoge lonen), voor de gezinshoofden (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<sup>27</sup>. We hebben gezien hoe dit, samen met het bijzonder gunstig (para)fiscaal regime voor uitkeringen, leidt tot een ongelijke dekking van het inkomensverlies bij werkloosheid, al wil dit niet zeggen dat het geboden dekkingsniveau ondermaats is in vergelijking met de buurlanden, integendeel zelfs. Daarnaast bestaat in België door de onbeperkte 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 moesten 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. De simulatieresultaten hebben op overtuigende manier geïllustreerd hoe belangrijk deze uitkeringsregelingen kunnen zijn voor de inkomenssituatie van werklozen, zeker voor diegene wiens werkloosheidsuitkering aan de lage kant is. We hebben gezien hoe aanvullende inkomenssteun de kloof met de armoedegrens mildert, of soms zelfs tenietdoet. Ook hebben we vastgesteld hoe de combinatie van bijstandsuitkeringen en andere aanvullende uitkeringen de weerslag van de werkloosheidsduur op het gezinsinkomen kan afzwakken.

Hoe zal de Belgische werkloosheidsverzekering er uitzien na 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 hebben vastgesteld 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, etc. 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 vroegere loon voortaan - in de regel - wel beperkt tot hoogstens vier jaar waarna 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 die voor iedereen gelden, ook voor gezinnen die geen ander inkomen hebben dan de werkloosheidsuitkering (cf. de uitkeringen voor gezinshoofden en al-

---

<sup>27</sup> Zo blijkt uit eerdere werkzaamheden van het Secretariaat (2011) dat ruim zeven op tien van de voltijds loontrekkenden in de marktsectoren (d.i. 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.

leenstaanden), behoudens uitzonderingen. 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 een verhoging van het berekeningspercentage bij aanvang van de werkloosheid tot hogere uitkeringsbedragen en derhalve tot een hogere dekkinggraad 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 uitkeringen die gekoppeld zijn aan het vroeger loon. 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.

## 6 Bibliografie

CARONE G., K. STOVICEK, F. PIERINI en E. SAIL (2009), "Recent reforms of the tax and benefit systems in the framework of flexicurity", *European Economy Occasional papers*, nr. 43, Brussel, European Commission, 88 blz.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2009), "Financiële prikkels tot werkhervatting voor werklozen en leefloontrekkers in België: heden en verleden", *Documentatienota*, CRB 2009-1486, Brussel, 60 blz.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2010), "Effecten van de (para)fiscale veranderingen op de ontwikkeling van het nettoloon tegen constante prijzen (1996-2006)", *Documentatienota*, CRB 2010-0185, Brussel, 60 blz.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2010), "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, 11 blz.

CENTRALE RAAD VOOR HET BEDRIJFSLEVEN, SECRETARIAAT (2011), "Financiële werkloosheidsvallen in België in 2010", *Documentatienota*, CRB 2011-0189, Brussel, 25 blz.

CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE (januari 2011), "Missions et enjeux de l'assurance chômage: une mise en perspective internationale", *La note d'analyse*, nr. 211, 12 blz.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (2007), *Social partners and social security systems*, Dublin, 25 blz.

EUROPESE COMMISSIE (november 2010), *Foundations and structures for a Joint Assessment Framework (JAF), including an Employment Performance Monitor (EPM) to monitor the Employment Guidelines under Europe 2020*, Gezamenlijk rapport van het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming, 51 blz.

HOGE RAAD VOOR FINANCIËN, Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid (augustus 2007), *Belasting op arbeid, werkgelegenheid en concurrentievermogen*, 126 blz.

OESO (2011), *Employment outlook 2011*, Parijs, 276 blz.

RIJKSDIENST VOOR ARBEIDSVOORZIENING (2010), *75 jaar RVA. Een blik op verleden, heden en toekomst*, Brussel, RVA, 398 blz.

STOVICEK, Klara en Alessandro TURRINI (2012), "Benchmarking unemployment benefit systems", *European Economy Economic papers*, nr. 454, Brussel, European Commission, 39 blz.

VANDENBROUCKE, Frank en Koen VLEMINCKX (2011), "Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? An exercise in soul-searching for policy makers", *CSB Working paper*, nr. 1, januari 2011, 35 blz.

VENN, Danielle (januari 2012), "Eligibility criteria for unemployment benefits: Quantitative indicators for unemployment benefits", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, nr. 131, 62 blz.

## 7 Bijlagen

Tabel 7-1: Resultaatindicatoren volgens werkloosheidsduur, ZONDER aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, voor vier gezinssituaties en twee loonniveaus, gemiddeld per jaar over een periode van vijf jaar, 2009

Alleenstaande, 67% van het gemiddelde brutoloon										
	Equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan					Netto-inkomenvervangingspercentage				
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
België	80,3%	64,9%	64,9%	64,9%	64,9%	86,3%	69,8%	69,8%	69,8%	69,8%
Frankrijk	58,2%	58,2%	28,2%	28,2%	28,2%	69,8%	69,8%	33,8%	33,8%	33,8%
Duitsland	56,6%	29,8%	26,5%	23,2%	23,2%	59,5%	31,3%	27,8%	24,4%	24,4%
Nederland	71,2%	58,9%	0,0%	0,0%	0,0%	72,6%	60,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alleenstaande, 100% van het gemiddelde brutoloon										
	Equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan					Netto-inkomenvervangingspercentage				
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
België	80,3%	64,9%	64,9%	64,9%	64,9%	64,4%	52,1%	52,1%	52,1%	52,1%
Frankrijk	80,6%	80,6%	28,2%	28,2%	28,2%	66,5%	66,5%	23,3%	23,3%	23,3%
Duitsland	77,4%	33,5%	28,3%	23,2%	23,2%	59,9%	25,9%	21,9%	17,9%	17,9%
Nederland	96,6%	79,6%	0,0%	0,0%	0,0%	70,5%	58,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Eenoudergezin, 67% van het gemiddelde brutoloon										
	Equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan					Netto-inkomenvervangingspercentage				
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
België	60,2%	55,2%	55,2%	55,2%	55,2%	79,4%	71,6%	71,6%	71,6%	71,6%
Frankrijk	41,1%	41,1%	22,7%	22,7%	22,7%	66,0%	66,0%	32,7%	32,7%	32,7%
Duitsland	53,4%	44,3%	44,3%	44,3%	44,3%	64,1%	49,4%	49,4%	49,4%	49,4%
Nederland	52,6%	44,4%	5,3%	5,3%	5,3%	64,3%	53,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Eenoudergezin, 100% van het gemiddelde brutoloon										
	Equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan					Netto-inkomenvervangingspercentage				
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
België	60,2%	55,2%	55,2%	55,2%	55,2%	60,6%	54,6%	54,6%	54,6%	54,6%
Frankrijk	57,8%	57,8%	22,7%	22,7%	22,7%	64,7%	64,7%	21,9%	21,9%	21,9%
Duitsland	67,9%	50,4%	47,4%	44,3%	44,3%	64,8%	43,8%	40,1%	36,5%	36,5%
Nederland	68,4%	57,4%	5,3%	5,3%	5,3%	64,2%	53,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Tabel 7-1 (vervolg): Resultaatindicatoren volgens werkloosheidsduur, ZONDER aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, voor vier gezinssituaties en twee loonniveaus, gemiddeld per jaar over een periode van vijf jaar, 2009

<b>Eenverdienerskoppel, 67% van het gemiddelde brutoloon</b>										
	<b>Equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan</b>					<b>Netto-inkomenvervangingspercentage</b>				
	<b>Jaar 1</b>	<b>Jaar 2</b>	<b>Jaar 3</b>	<b>Jaar 4</b>	<b>Jaar 5</b>	<b>Jaar 1</b>	<b>Jaar 2</b>	<b>Jaar 3</b>	<b>Jaar 4</b>	<b>Jaar 5</b>
	België	53,5%	48,3%	48,3%	48,3%	48,3%	73,9%	66,7%	66,7%	66,7%
Frankrijk	38,8%	38,8%	19,1%	19,1%	19,1%	66,0%	66,0%	32,4%	32,4%	32,4%
Duitsland	44,0%	27,8%	27,8%	27,8%	27,8%	58,9%	37,3%	37,3%	37,3%	37,3%
Nederland	52,2%	43,2%	0,0%	0,0%	0,0%	74,0%	61,2%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Eenverdienerskoppel, 100% van het gemiddelde brutoloon</b>										
	<b>Equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan</b>					<b>Netto-inkomenvervangingspercentage</b>				
	<b>Jaar 1</b>	<b>Jaar 2</b>	<b>Jaar 3</b>	<b>Jaar 4</b>	<b>Jaar 5</b>	<b>Jaar 1</b>	<b>Jaar 2</b>	<b>Jaar 3</b>	<b>Jaar 4</b>	<b>Jaar 5</b>
	België	53,5%	48,3%	48,3%	48,3%	48,3%	55,6%	50,1%	50,1%	50,1%
Frankrijk	56,6%	56,6%	19,1%	19,1%	19,1%	65,8%	65,8%	22,1%	22,1%	22,1%
Duitsland	59,5%	36,2%	32,0%	27,8%	27,8%	59,4%	36,1%	31,9%	27,8%	27,8%
Nederland	69,0%	57,0%	0,0%	0,0%	0,0%	73,1%	60,4%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Eenverdienersgezin, 67% van het gemiddelde brutoloon</b>										
	<b>Equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan</b>					<b>Netto-inkomenvervangingspercentage</b>				
	<b>Jaar 1</b>	<b>Jaar 2</b>	<b>Jaar 3</b>	<b>Jaar 4</b>	<b>Jaar 5</b>	<b>Jaar 1</b>	<b>Jaar 2</b>	<b>Jaar 3</b>	<b>Jaar 4</b>	<b>Jaar 5</b>
	België	46,8%	44,0%	44,0%	44,0%	44,0%	72,1%	66,9%	66,9%	66,9%
Frankrijk	31,3%	31,3%	17,4%	17,4%	17,4%	66,0%	66,0%	32,9%	32,9%	32,9%
Duitsland	45,7%	38,6%	38,6%	38,6%	38,6%	65,6%	52,3%	52,3%	52,3%	52,3%
Nederland	41,3%	34,9%	4,0%	4,0%	4,0%	74,0%	61,2%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Eenverdienersgezin, 100% van het gemiddelde brutoloon</b>										
	<b>Equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan</b>					<b>Netto-inkomenvervangingspercentage</b>				
	<b>Jaar 1</b>	<b>Jaar 2</b>	<b>Jaar 3</b>	<b>Jaar 4</b>	<b>Jaar 5</b>	<b>Jaar 1</b>	<b>Jaar 2</b>	<b>Jaar 3</b>	<b>Jaar 4</b>	<b>Jaar 5</b>
	België	46,8%	44,0%	44,0%	44,0%	44,0%	54,9%	50,9%	50,9%	50,9%
Frankrijk	44,1%	44,1%	17,4%	17,4%	17,4%	64,6%	64,6%	22,1%	22,1%	22,1%
Duitsland	58,0%	44,4%	41,5%	38,6%	38,6%	65,5%	46,7%	42,6%	38,6%	38,6%
Nederland	53,3%	44,7%	4,0%	4,0%	4,0%	73,1%	60,4%	0,0%	0,0%	0,0%

Tabel 7-2: Equivalent beschikbaar gezinsinkomen in procent van de mediaan, MET aanvullende inkomensgebonden uitkeringen, voor vier gezinssituaties en twee loonniveaus, gemiddeld per jaar over een periode van vijf jaar, 2009

	Alleenstaande, 67% van het gemiddelde brutoloon					Alleenstaande, 100% van het gemiddelde brutoloon				
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
België	80,3%	64,9%	64,9%	64,9%	64,9%	80,3%	64,9%	64,9%	64,9%	64,9%
Frankrijk	58,2%	58,2%	41,2%	41,2%	41,2%	80,6%	80,6%	41,2%	41,2%	41,2%
Duitsland	57,5%	54,2%	50,9%	47,6%	47,6%	77,4%	57,9%	52,7%	47,6%	47,6%
Nederland	71,2%	71,0%	72,7%	72,7%	72,7%	96,6%	91,8%	72,7%	72,7%	72,7%
	Eenoudergezin, 67% van het gemiddelde brutoloon					Eenoudergezin, 100% van het gemiddelde brutoloon				
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
België	63,2%	59,6%	59,6%	59,6%	59,6%	63,2%	59,6%	59,6%	59,6%	59,6%
Frankrijk	51,5%	51,5%	41,9%	41,9%	41,9%	61,9%	61,9%	41,9%	41,9%	41,9%
Duitsland	61,4%	61,4%	61,4%	61,4%	61,4%	70,6%	67,5%	64,5%	61,4%	61,4%
Nederland	67,3%	66,2%	62,8%	62,8%	62,8%	79,0%	76,1%	62,8%	62,8%	62,8%
	Eenverdienerskoppel, 67% van het gemiddelde brutoloon					Eenverdienerskoppel, 100% van het gemiddelde brutoloon				
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
België	53,5%	48,3%	48,3%	48,3%	48,3%	53,5%	48,3%	48,3%	48,3%	48,3%
Frankrijk	42,4%	42,4%	36,2%	36,2%	36,2%	56,6%	56,6%	36,2%	36,2%	36,2%
Duitsland	46,9%	46,9%	46,9%	46,9%	46,9%	59,5%	55,3%	51,1%	46,9%	46,9%
Nederland	60,9%	60,8%	61,0%	61,0%	61,0%	69,0%	67,2%	61,0%	61,0%	61,0%
	Eenverdienersgezin, 67% van het gemiddelde brutoloon					Eenverdienersgezin, 100% van het gemiddelde brutoloon				
	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5
België	47,8%	46,0%	46,0%	46,0%	46,0%	47,8%	46,0%	46,0%	46,0%	46,0%
Frankrijk	39,2%	39,2%	35,9%	35,9%	35,9%	47,2%	47,2%	35,9%	35,9%	35,9%
Duitsland	54,0%	54,0%	54,0%	54,0%	54,0%	62,7%	59,8%	56,9%	54,0%	54,0%
Nederland	52,5%	52,1%	51,5%	51,5%	51,5%	61,4%	59,6%	51,5%	51,5%	51,5%