



**Financiële incentieven en
laagbetaald werk.
De impact van hervormingen
in de sociale zekerheid en de
fiscaliteit op de
werkloosheidsval in België**

*Lieve De Lathouwer
Kristel Bogaerts*

november 2001

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

D/2001/6104/01

Inhoudstafel

Inleiding	1
1. Toenemende verafhankelijkheid en de rol van welvaartsinstituten	1
2. Determinanten van de verschuiving van de passieve naar actieve welvaartsstaat.....	7
2.1. <i>Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt</i>	7
2.2. <i>Het paradigma van de 'actieve welvaartsstaat'</i>	9
2.3. <i>Een sterkere Europese dynamiek</i>	10
2.4. <i>Ontwikkelingen in de budgettaire situatie</i>	10
3. De problematiek van de werkloosheidsval.....	12
3.1. <i>De werkloosheidsval versus de financiële val</i>	12
3.2. <i>Meting van financiële vallen</i>	13
4. Financiële vallen in de jaren negentig voor België	18
4.1. <i>Assumpties bij de standaardsimulaties</i>	18
4.2. <i>Resultaten voor 1999</i>	20
4.3. <i>De evolutie van de werkloosheidsval 1989-1999</i>	30
5. De impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de vermindering van de werkloosheidsval.....	40
5.1. <i>Aanvullende uitkeringen voor werkenden in de sociale zekerheid</i>	44
5.2. <i>De selectieve verlaging van de werknemersbijdrage voor lage lonen</i>	46
5.3. <i>De hervorming van de personenbelasting en de invoering van een belastingkrediet</i>	47
6. Lessen ten aanzien van 'in-work benefits'	55
7. Samenvatting en beleidsoverwegingen	58
BIBLIOGRAFIE.....	63
BIJLAGEN	67

Inleiding

Zowat in heel de geïndustrialiseerde wereld alsook in België werden in de loop van de jaren de beleidsprioriteiten verlegd. Terwijl in de jaren zeventig inkomensbescherming centraal stond bij de uitbouw van de welvaartsstaat, zijn in de jaren negentig activering en 'making work pay' de prioritaire doelstellingen geworden. Centraal hierbij staat de vraag naar de negatieve impact van welvaartsstaatinstituties op jobcreatie en arbeidsparticipatie. Hoge arbeidskosten ter financiering van de welvaartsstaat dreigen investeringen en jobcreatie te belemmeren en vooral laaggeschoolde arbeid uit de arbeidsmarkt te prijzen (de productiviteitsval). Uitgebreide inkomensvoorzieningen en een hoge fiscale druk ontmoedigen het arbeidsaanbod wanneer laagbetaald werk nauwelijks meer of zelfs minder opbrengt dan werkloosheid (de werkloosheidsval). In het discours rond de actieve welvaartsstaat wordt gepleit om naast sociale investeringen zoals vorming en ondersteunende voorzieningen (bv. kinderopvang), ook hervormingen door te voeren in de richting van een meer arbeidsvriendelijke sociale zekerheid en fiscaliteit.

Deze bijdrage maakt een analyse van de disincenties in de sociale zekerheid en de (para)fiscaliteit in België. In een eerste paragraaf schetsen we het probleem van een toenemende uitkeringsafhankelijkheid en de rol van welvaartsinstituties. In een tweede paragraaf gaan we op zoek naar verklaringen voor de toegenomen (politieke) aandacht voor een aanbodsstimulerend beleid en het verminderen van de werkloosheidsval. In een derde paragraaf analyseren we aan de hand van het standaardsimulatiemodel *Stasim*, ontwikkeld in opdracht van het Federale Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, de evolutie van de financiële vallen in België in de periode 1989-1999. In een vierde paragraaf evalueren we de impact van recente hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit ter bestrijding van de financiële val. Een vijfde paragraaf inventariseert een aantal kritische bedenkingen bij inkomensaanvullende subsidies voor lage lonen (in-work benefits) vanuit buitenlandse ervaringen inz. in de Angelsaksische landen. Een zesde paragraaf vat tenslotte de belangrijkste inzichten van deze bijdrage samen.

1. Toenemende verafhankelijkheid en de rol van welvaartsinstituties

Verafhankelijkheid: vooral een probleem van laaggeschoolden – België, en vooral Vlaanderen, kende sinds de tweede helft van de jaren negentig een significante werkgelegenheidsgroei. Niettemin blijven tewerkstellingsgraden voor specifieke groepen zoals ouderen, jongeren, vrouwen en vooral laaggeschoolden comparatief laag (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid 2001). Over langere tijd beschouwd is er bovendien sprake van een groeiende tewerkstellingskloof tussen hoog- en laaggeschoolden. De tewerkstellingskans van laaggeschoolden daalde tussen 1976 en 1997 van 46% naar 31%; deze van hooggeschoolden bleef met 83% op een stabiel hoog niveau (CSB-enquête, Vlaanderen). Personen met weinig (formele) kwalificaties falen in toenemende mate om economische zelfstandigheid en financiële bestaanszekerheid op te bouwen door middel van marktarbeid. Enquêtegegevens leren dat het percentage actieven (25-65 jarigen) dat arm is op basis van marktinkomen (de

zgn. pre-transfer armoede) in Vlaanderen steeg van 14% naar 21% tussen 1976 en 1997¹ (Marx et al., 2001). Deze ontwikkeling weerspiegelt een stijgende uitkeringsafhankelijkheid inzonderheid bij laaggeschoolde actieven. In België steeg tussen 1985 en 1997 het aantal laaggeschoolden met een uitkering van 23% naar 34%, bij hooggeschoolden van 7% naar 11%² (tabel 1). Ook comparatieve gegevens wijzen op een hoge uitkeringsafhankelijkheid voor België. Het aantal actieven (<65 jaar) met een uitkering liep in België tussen 1980 en 1998 op van 37 tot 49 op 100 werkenden. Dit is naar internationale standaard zeer hoog (Nederlands Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid 1998, 2001).

Tabel 1. Het aandeel personen met een vervangingsuitkering op actieve leeftijd (1) naar scholingsniveau (2), België 1985-1997.

	1985	1988	1992	1997
Allen	17,2	19,2	2,1	21,4
Laaggeschoold	23,5	26,3	31,5	34,3
Hooggeschoold	7,2	9,2	10,5	10,9

Noot: (1) Actief wordt gedefinieerd als mannen van 25-65 jaar en vrouwen van 25-60 jaar; personen jonger dan 25 jaar die werken of uitkeringsafhankelijk zijn worden eveneens als beroepsactief geteld.

(2) Laaggeschoold is ten hoogste lager secundair onderwijs; hooggeschoold is Hobu of universitair onderwijs.

Bron: CSB-enquêtes.

Voor een verklaring van de persistente lage werkgelegenheid en hoge uitkeringsafhankelijkheid bij laaggeschoolden worden in de literatuur verschillende factoren aangevoerd (voor een overzicht de Beer, 2001; Ferrera, 2000). *Technologische ontwikkelingen* zijn veelal arbeidsbesparend en stellen steeds hogere eisen op het vlak van kennis, vaardigheden en intellectuele soepelheid. De *globalisering* van de economie (economische productie op wereldschaal) verplicht bovendien hoogontwikkelde economieën hun comparatief voordeel uit te spelen, dat precies gesitueerd is in kennisintensieve en hoogtechnologische sectoren. De *verschuiving van industrie naar diensten* speelt in het nadeel van laaggeschoolden, want manuele laaggeschoolde jobs gingen verloren in de industrie, terwijl in de tertiaire sector vooral kennisintensieve jobs bijkwamen. Daarbij speelt ook het fenomeen van "*overscholing*" een rol, waarbij overblijvende laaggekwalificeerde banen worden ingenomen door hogergeschoolden ten nadele van laaggeschoolden. Voor Vlaanderen komt onderzoek tot de vaststelling dat in 35% van de vacatures iemand wordt aangeworven met een hoger scholingsniveau dan oorspronkelijk gevraagd in de vacature (Denolf, 1999; Lamberts en Gheldof, 2000). Werkgevers werven liever hogergeschoolden aan, zelfs voor lagergekwalificeerde banen omdat zij aan scholing vaardigheden verbinden die steeds belangrijker worden in de moderne arbeidsorganisatie (grotere flexibiliteit, communicatief vermogen, zelfverantwoordelijkheid, creatief denken, werken in groep). Tenslotte is er de

¹ Bij pre-transfer armoede wordt het aantal gezinnen gemeten dat moet rondkomen met een (netto)gezinsinkomen lager dan 50% van het gemiddeld equivalent gezinsinkomen na aftrek van de sociale uitkeringen. Het pre-transfer inkomen kan beschouwd worden als een indicator voor marktinkomen (in hoofdzaak inkomen uit arbeid).

² De CSB-bestanden laten slechts toe om het aantal personen met een vervangingsuitkering naar scholingsniveau te berekenen vanaf 1985.

vraag naar de negatieve impact van *welvaartsstaatinstituties* op de arbeidsparticipatie. Welvaartsvoorzieningen (minimumlonen, sociale zekerheid, fiscaliteit) spelen vooral in het nadeel van laaggeschoolden. Een hoge fiscale en parafiscale druk³ ter financiering van de welvaartsstaat werkt remmend op investeringen en jobcreatie en prijst in de eerste plaats laaggeschoolden uit de markt (productiviteitsval). Door de combinatie van sociale zekerheid, (para)fiscaliteit en kosten verbonden aan 'uit huis gaan werken' wordt laagbetaald werk niet langer lonend (de werkloosheidsval).

Disincentieven in inkomensarrangementen – De bezorgdheid voor de negatieve impact van welvaartsvoorzieningen op het arbeidsaanbod steunt op de combinatie van drie onderscheiden institutionele kenmerken van het continentaal sociaal model .

Ten eerste worden *generieuze uitkeringen* toegekend in combinatie met een lange uitkeringsduur. Voor de Belgische werkloosheidsverzekering, als belangrijkste inkomensvoorziening voor werklozen, geldt dat de uitkeringen niet hoog zijn voor modale lonen maar wel voor lage (minimum)lonen (voor een cijfermatige uitwerking zie paragraaf 3). Het zwakke verzekeringskarakter aan de uitkeringszijde (lage maximale uitkeringen, sterk gezinsgemoduleerde uitkeringsstructuur) zorgt er immers voor dat voor personen met een hoger inkomen (het modale loon of hoger) de levensstandaard bij werkloosheid relatief laag blijft, maar voor werklozen met een laag verdienpotentieel (minimumloon of iets daarboven) dreigen de hoge fiscale druk, het wegvallen van selectieve voorzieningen (o.m. de verhoogde kinderbijslagen) en de bijkomende kosten verbonden aan werk (inz. kinderopvangkosten) een laagbetaalde job financieel weinig aantrekkelijk te maken kunnen bovendien zeer lang aanhouden door de lange *uitkeringsduur*. De uitkeringsduur is atypisch lang voor werklozen in België (De Lathouwer, 1997). De uitkeringen onder de verzekering zijn in de regel onbeperkt in de tijd voor werklozen zonder andere gezinsinkomsten (kostwinners, eenouder, alleenstaanden). Voor werklozen met andere verdienende gezinsleden (de zogenaamde 'samenwonenden' voornamelijk gehuwde vrouwen en inwonende kinderen) wordt de uitkeringsduur beperkt door artikel 80⁴, maar de uitkeringen kunnen nog lang aanhouden in de tijd. In tegenstelling tot de buitenlandse stelsels kunnen vrouwen in België lang van een uitkering genieten. In de meeste andere landen gaat de werkloze na uitputting van rechten onder de werkloosheidsverzekering naar een sociaal bijstandsstelsel, waar (gehuwde) vrouwen hun rechten veelal verliezen omwille van een bestaansmiddelentoets. Door de lange duur van de uitkeringen kan de (financiële) ontmoediging van arbeid lang aanhouden in de tijd.

Ten tweede waren uitkeringen lange tijd *passief* van aard. Op deze manier functioneert de sociale zekerheid als een collectief vangnet om 'economisch overbodigen' op een sociaal verantwoorde wijze te laten afvloeien van de arbeidsmarkt. De passiviteit uit zich enerzijds

³ Tussen 1960 en 1998 stijgt het aandeel van belastingen en sociale bijdragen in het BBP van 26,3% tot 46,6% (Ministerie Van Financiën).

⁴ Artikel 80 legt een beperking op van de uitkeringsduur voor werkloze samenwonenden met een netto gezinsinkomen hoger dan een bepaalde inkomensgrens (636.742 BEF verhoogd met 25.470 BEF per persoon ten laste, geïndexeerde bedragen per 1 juni 1999). Deze groep verliest de uitkering, indien de werkloze 1.5 maal (tot 1996 2 maal) de gemiddelde werkloosheidsduur overschrijdt, rekening houdend met leeftijd, geslacht en regio. Zo varieert de maximale uitkeringsduur voor vrouwen tussen 2,5 jaar (Oostende, voor vrouwen jonger dan 36 jaar) en een ruime 8 jaar (Bergen voor +46 jarige vrouwen).

door een zwakke koppeling van de uitkeringen aan vorming, werkervaring en arbeidsbemiddeling voor werklozen. Volgens de OESO-statistieken geeft België minder uit voor vorming van werklozen dan andere landen (in 1998 0,17% van het BBP tegenover 0,28% in Frankrijk, 0,32% in Nederland, 0,35% in Duitsland; 0,48% in Zweden en 0,78% in Denemarken) (OECD, 2000). Illustratief voor het passieve aanbodsreducerende karakter van de sociale zekerheid is het groot aantal langdurige werklozen dat in een recente enquête verklaart nauwelijks te zijn benaderd door de publieke arbeidsbemiddeling. Van de langdurige werkloze samenwonenden heeft 60% het gevoel niet werkelijk hulp te ontvangen van de arbeidsbemiddeling bij het zoeken naar werk; één derde zegt nooit te zijn uitgenodigd door de arbeidsbemiddeling voor een gesprek en ruim de helft zegt nooit een vacatureaanbod te hebben gekregen (De Lathouwer et al., 2000). Door het gebrek aan sociale investering in menselijk kapitaal eroderen kennis, vaardigheden en noodzakelijke arbeidsattitudes en doen er zich sociaal psychologische aanpassingsprocessen voor bij werkloosheid (De Witte, 1993). Anderzijds komt de passiviteit ook tot uiting in een lankmoedig controlebeleid. Hoewel sinds eind jaren tachtig het sanctiebeleid werd verstrengd (toevoeging van nieuwe sanctieartikels, bv. koppeling uitkeringen aan het begeleidingsplan, verscherping van de strafmaat) blijft controle van werklozen, eens in de werkloosheid verzeild, zeer beperkt. In 1999 werden slechts 1% van alle niet-werkende ingeschreven werkzoekenden met een uitkering gesanctioneerd wegens een gebrekkige arbeidsbereidheid (werkweigering, onbeschikbaarheid, zich niet aanbieden bij arbeidsbemiddeling of werkloosheidsbureau of niet ingaan op PWA-aanbod)⁵. In 2000 werd het sanctiebeleid zelfs versoepeld met het argument dat de uitvoeringsinstellingen sneller zullen sanctioneren indien de strafmaat minder streng is.

Ten derde zorgen de *hoge lasten op arbeid* (door sociale bijdragen en fiscaliteit) niet enkel tot een opwaartse druk op de loonkost, maar ook de werknemer houdt netto aanzienlijk minder over van zijn/haar brutoloon. De werknemerswig d.i. het aandeel van belastingen en sociale werknemersbijdragen in % van het brutoloon, is hoog in continentaal Europa (zie tabel 2). In vergelijkend perspectief behoort België tot de landen met een hoge werknemerswig. Voor modale lonen varieert de wig van 31% (eenverdiener 2 kinderen) tot 42% (alleenstaande). Ook voor lage lonen is de werknemerswig relatief hoog. Tot eind jaren negentig ging op minimumloonniveau resp. 29% voor alleenstaanden, 20% voor eenoudergezinnen en 14% voor kostwinners met 2 kinderen van het bruto minimumloon naar de sociale zekerheid en de fiscaliteit.

⁵ In 1999 waren er 13.422 sancties wegens vrijwillige werkloosheid, waarvan slechts 4.398 betrekking hadden op daadwerkelijke controle van werklozen (werkweigering, onbeschikbaarheid, zich niet aanbieden bij arbeidsbemiddeling of werkloosheidsbureau en niet ingaan op PWA-aanbod); 9.024 hadden betrekking op werkverlating (zelf ontslag genomen) of ontslag wegens billijke redenen (bv. een zware fout). Deze personen starten aldus hun werkloosheidsperiode met een sanctie.

Tabel 2. Werknemerswag: belasting en sociale bijdragen als % van het modaal brutoloon (APW) (1), 1998.

<i>In % van modale loon</i>	<i>Alleenstaande</i>	<i>Echtpaar 2 kinderen</i>
Denemarken	43,4	36,4
Duitsland	42,1	22,4
België	41,8	30,8
Zweden	34,4	34,4
Nederland	34,4	29,6
Frankrijk	27,3	20,8
VK	25,2	23,6

Noot: (1) de average production worker (APW) heeft betrekking op het gemiddelde loon van voltijdse industriearbeiders.

Bron: OECD Taxing Wages 1998-1999.

Zoekgedrag en disincientieven – De combinatie van hoge vervangingsratio's voor personen met een laag verdienpotentieel, lang durende uitkeringen en het passieve karakter van de uitkeringen dreigt werklozen financieel en sociaal psychologisch te ontmoedigen om naar werk te zoeken. Duurcijfers suggereren een zelfversterkend effect van werkloosheid. Hoe langer men in de werkloosheid (kan) vertoeven, hoe moeilijker men eruit schijnt te geraken (Commissie Sociale Aangelegenheden, 1997).

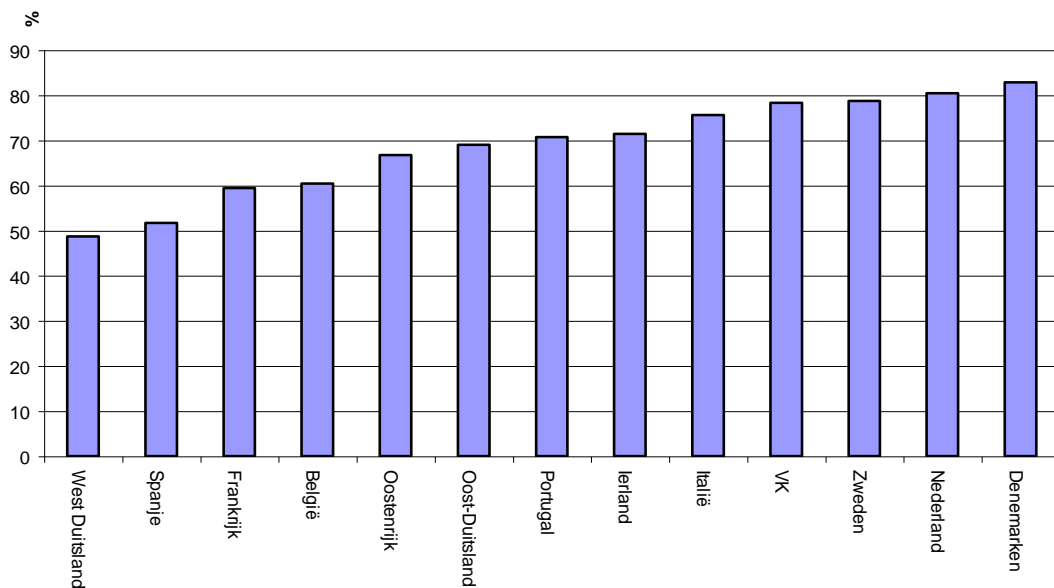
Zowel internationaal onderzoek als landensurveys geven empirische evidentie dat niet alle werklozen effectief naar werk zoeken. Een eerste werkwijze die soms gehanteerd wordt, is een vergelijking tussen de administratieve werkloosheid (nationale werkloosheidscijfers) en de strengere gedefinieerde ILO-werkloosheid⁶ (bv. in de OECD Job Study, Part 2, p.188). Deze vergelijking suggereert dat in sommige landen, waaronder België, een aanzienlijk deel van de geregistreerde werklozen een werkloosheidsuitkering krijgt zonder werkzoekend te zijn. Volgens de ILO-definitie is vandaag in België nog maar 6,8 % van de beroepsbevolking werkzoekend, terwijl de administratieve werkloosheid nog steeds 10,2% bedraagt (gegevens april 2001, Ministerie Tewerkstelling en Arbeid).

Een tweede werkwijze is specifiek enquêteonderzoek naar de arbeidsgeneigdheid en het zoekgedrag van werklozen. Vroeger onderzoek bij langdurig Vlaamse werklozen wees uit dat om en bij de helft van de langdurig Vlaamse werklozen zich had teruggetrokken of had aangepast aan de werkloosheid en niet meer werkzoekend was (De Witte, 1992). Een recente enquête bij (zowel kortdurige als langdurige) werklozen duidt aan dat slechts een ruime 40% actief naar werk zoekt (Doyen en Lamberts, 2000). Vrouwen zoeken daarbij minder intensief dan mannen en langdurig werklozen solliciteren minder dan kortdurig werklozen. In een

⁶ De ILO-definitie van werkzoekend wordt gebaseerd op de Enquête naar de beroepsbevolking. Hierin vraagt men aan personen of zij (1) zonder werk zijn, (2) effectief naar werk zoeken gedurende de laatste 4 weken voor de enquête en (3) onmiddellijk beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Indien personen aan deze criteria beantwoorden worden zij volgens de ILO-definitie als werkzoekend gedefinieerd. De administratieve werkloosheidsgraad geeft het aantal niet werkende werkzoekenden (UWV, andere verplicht ingeschrevenen en vrij ingeschreven niet-werkenden) in % van de beroepsbevolking.

enquête bij (niet geschorste) langdurig werkloze samenwonenden, d.i. overwegend gehuwde vrouwen, zegt slechts 30% nog effectief werkzoekend te zijn (De Lathouwer en Bogaerts, 2000). In internationaal vergelijkend onderzoek naar de arbeidsgerichtheid van werklozen op basis van de Eurobarometer rangschikt België zich bij landen met een eerder groot aandeel van werklozen dat niet (langer) gericht is naar werk ('employment commitment')⁷ (Gallie, 2000). In België zegt 60% van de werklozen bereid te zijn tot werken, wat veel lager is dan in de Scandinavische landen (Denemarken 83%, Zweden 79%), Nederland (80%) en de Angelsaksische landen (VK 78%, Ierland 71%).

Grafiek 1. Percentage werklozen dat bereid is tot werken ('employment commitment').



Bron: Eurobarometer (overgenomen uit Gallie 2000).

Niettegenstaande uit bovenstaande resultaten blijkt dat een aanzienlijke groep van werklozen niet (langer) naar werk zoekt of gericht is naar werk, blijft de vraag bestaan of er een directe relatie bestaat tussen de generositeit van de uitkeringen en de arbeidsmotivatie van werklozen. Het vele (veelal econometrische) onderzoek vindt – althans in algemene zin en op grote schaal – geen empirische uitsluiting over de negatieve effecten van de hoogte van de uitkeringen op de werkloosheidsduur (een indicator voor arbeidsmotivatie). Studies voor Europa laten doorgaans geen significant verband zien tussen uitkeringshoogte en herintrede. Verschillende studies in de VS vinden wel significante verbanden, maar de omvang ervan is zo gering dat de effecten zeker niet sterk genoeg zijn om de werkloosheid te verklaren (een elasticiteit van minder dan 1, wat wil zeggen dat een uitkeringsverlaging met 10% de

⁷ De indicator van 'employment commitment' werd door Gallie (2000) berekend op basis van de Eurobarometer studie (Employment in Europe Survey). Het is (ik citeer) 'an indicator of non-financial employment commitment, that is to say the desire to have some type of paid job irrespective of financial need' (Gallie, 2000: 113). Deze indicator wordt ook gebruikt in het Amerikaanse 'Quality of working life' onderzoek en in een aantal Britse studies. Voor de werklozen was de specifieke format 'if you were to get enough money to live as comfortably as you would like for the rest of your life, would you want to work somewhere or would you want to remain without a job'.

werkloosheidsduur met maximaal 10% zou verlagen). Micro-economisch onderzoek vindt een eenduidiger verband over de invloed van de uitkeringsduur op de langdurige werkloosheid. Rond het moment dat de maximale uitkeringsduur wordt bereikt wordt een verhoogde uitstroomkans geregistreerd, maar de meeste studies kunnen wegens gebrekkige data niet de precieze uitstroombestemming nagaan (voor een overzicht Atkinson en Micklewright, 1991; Atkinson en Mogensen, 1993; Pedersen en Westergard-Nielsen, 1993; OECD, 1998).

Ook uit het internationaal vergelijkend onderzoek naar arbeidsgerichtheid van werklozen (zie supra Gallie, 2000) blijkt geen verband met de hoogte van de inkomensbescherming. In de Scandinavische landen met doorgaans hoge uitkeringen zijn werklozen even sterk gericht op werk dan in de VK met veel lagere uitkeringen. De sterke arbeidsgerichtheid van werklozen in de Scandinavische landen lijkt veel meer te maken te hebben met de actieve begeleiding van werklozen, werkervaring, vorming en controle. Dit zijn typisch institutionele kenmerken van de uitkeringsstelsels in de Scandinavische landen (Lodemel, e.a., 2001; Nicaise, 2001). Door deze kenmerken blijken een hoog niveau van inkomensbescherming en een hoge arbeidsbereidheid samen te kunnen gaan.

2. Determinanten van de verschuiving van de passieve naar actieve welvaartsstaat

De actieve welvaartsstaat veronderstelt meer mensen aan het werk en minder uitkeringsafhankelijkheid. Met het discours rond activering en 'werken lonend maken' verschuift het accent van een vraagbeleid naar een aanbodbeleid. We kunnen vier maatschappelijke ontwikkelingen onderkennen die de problematiek van de werkloosheidval in België op de politieke agenda hebben gezet.

2.1. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

Ten eerste hebben ontwikkelingen op de arbeidsmarkt het probleem van de werkloosheidsvallen op de agenda gezet. Sinds halverwege de jaren negentig zijn we getuige van een ommekeer in de werkgelegenheid. Tussen 1994 en 2000 werden bijna 240.000 banen gecreëerd in België (de werkgelegenheidsgraad stijgt van 56,6% in 1995 naar 60% in 2000). De administratieve werkloosheid daalde (d.w.z. uitkeringsgerechtigde volledig werklozen) van 555.252 in 1995 naar 439.148 in 2000 (MTA, 2000). De arbeidsmarkt wordt vandaag gekenmerkt door een situatie van arbeidskrapte. Een groeiend aantal vacatures blijkt steeds moeilijker invulbaar te zijn (Lamberts, e.a., 1999). Anderzijds blijft de totale uitkeringsafhankelijkheid bij de actieve generatie (met inbegrip van niet-werkzoekende statuten zoals bruggpensioenen, oudere werklozen en loopbaanonderbrekingen) met een ruime 873.000 personen zeer hoog (cijfers 1999, RVA Jaarverslagen). Bovendien groeit de beroepsbevolking (werkenden en werkzoekenden samen) veel trager aan ten gevolge van de demografische ontwikkelingen (de vergrijzing van de bevolking). Door deze ontwikkelingen verschuift het accent van een tekort aan jobs naar een tekort aan reëel arbeidsaanbod. De situatie van arbeidskrapte leidt tot een grotere druk op de aanzienlijke reserve van onbenutte arbeidskrachten (langdurig werklozen, ouderen, thuiswerkende vrouwen). Maar de vraag blijft of de zgn. knelpuntberoepen überhaupt kunnen ingevuld worden door deze arbeidsreserve. De

knelpuntberoepen verwijzen in de eerste plaats naar een mismatch tussen gevraagde en bestaande kwalificaties. De belangrijkste oorzaak voor het groot aantal niet ingevulde vacatures zouden kwalitatieve tekorten zijn, d.w.z. een gebrekkige opleiding, tekort aan vaardigheden en nuttige werkervaring (Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming, 1999). Laaggeschoolde jobs geraken weliswaar evenzeer moeilijker ingevuld. Hierbij spelen kwantitatieve tekorten d.w.z. een tekort aan leerlingen in bepaalde studierichtingen en ongunstige arbeidsomstandigheden, bv. vuil ongezond werk, té lage lonen, ongunstige werktijden waardoor men de job niet wenst uit te voeren.

Naast de problematiek van de arbeidskrapte stelt zich de vraag of het activeringsbeleid zelf een opwaarts effect heeft gehad op de lage lonen. Het doel van de veelheid aan gesubsidieerde banenplannen (patronale bijdrageverminderingen, activering van sociale uitkeringen,...) is om meer jobs te creëren aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze jobs bieden veelal een verloning aan om en rond het niveau van het minimumloon. Het is precies bij lage lonen dat de problematiek van de werkloosheidsvallen het meest accuut is. Indien het activeringsbeleid succesvol is geweest kan men vermoeden dat het aandeel van lage lonen zou stijgen. In België bestaan er evenwel geen gegevens over de omvang van de groep minimumloners en hun evolutie over de tijd (voor andere landen zie Nobre, 2001). In België bestaan doorgaans hogere sectoriele CAO minimumlonen dan het 'interprofessioneel' onderhandelde gewaarborgde gemiddelde minimumloon, zoals ook blijkt uit vergelijkingen van het Ministerie voor Tewerkstelling en Arbeid (1998: 157 e.v.).

Op basis van enquêtegegevens kan men een lage loon indicator definiëren. Naar analogie met de Eurostat indicator (Marlier en Ponthieux, 2000), die lage lonen definiëren als 60% van het mediaan loon, vinden we geen indicatie van een toename van het aandeel van voltijds werkende laagverdieners in België. Tussen 1985 en 1997 is het aandeel van personen dat werkt aan een (netto)loon lager dan 60% van het mediaan loon in België gestegen van 7,7% naar 10,8%, maar dit is vooral het gevolg van een gevoelige toename van deeltijd banen (tabel 3). Het aandeel deeltijdsen binnen de werkende bevolking steeg in deze periode van 9% naar 15%. Het aandeel personen dat werkt aan een laag loon gecorrigeerd voor aantal gewerkte uren, d.i. de gestandaardiseerde lage loon indicator, is althans tot 1997 quasi stabiel gebleven. Voltijds lage loonarbeid en loonongelijkheid is in landen zoals België ten gevolge van collectief loonoverleg en sociale zekerheid relatief gering in tegenstelling tot landen van het Angelsaksische model met veel grotere beloningsverschillen⁸ (OECD, 1996, 1997).

⁸ Een OECD studie uit 1996 leert dat in België slechts 7,2% van de voltijds werkenden een loon verdient beneden 66% van het mediaan loon tegenover 11,9% in Nederland, 13,3% in Frankrijk en Duitsland, 19,6% in het VK en zelfs 25% in de VS (cijfers begin jaren negentig). De beperkte lage loonincidentie hangt samen met een beperkte loonongelijkheid in België in vergelijking met andere landen (OECD, 1996; Marlier en Ponthieux, 2000).

Tabel 3. Indicatoren van lage lonen, België, 1985-1997.

	1985	1997
% werknemers met een laag loon	7,7	10,8
% werknemers met een laag loon gestandaardiseerd voor arbeidsduur	4,4	4,7
% deeltijds werkenden (2)	9	15

Noot: (1) Gedefinieerd als een (netto)loon lager dan 60% van het mediaan loon.

(2) Op basis van de (Europese) enquête naar de beroepsbevolking.

Bron: SEP-CSB.

2.2. *Het paradigma van de 'actieve welvaartsstaat'*

De centrale doelstelling van de 'actieve welvaartsstaat' is het terugdringen van de uitkeringsafhankelijkheid en de verhoging van de arbeidsparticipatie. De actieve welvaartsstaat gaat over een hertekening van de welvaartsstaat, waarbij een nieuw evenwicht tussen uitkeringen en actief arbeidsmarktbeleid, rechten en plichten, positieve ('the carrot') en negatieve ('the stick') prikkels en tussen de gebruikte methoden van anonieme transfers versus gepersonaliseerd maatwerk aan de orde is (Deleeck, 2000; Nicaise, 2001; De Lathouwer, 2001). Het paradigma van de 'actieve welvaartsstaat' brengt het discours rond de grondslagen van de welvaartsstaat opnieuw in een stroomversnelling.

Het principiële debat is terug te voeren tot (oude) opvattingen over *verantwoordelijkheid en burgerschap*, die de uiteindelijke grondslag vormen van de inrichting van de welvaartsstaat. In het *sociaal democratische gedachtegoed* ligt het accent op sociale risico's en collectieve verantwoordelijkheid. Sociale risico's zijn niet het gevolg van individuele keuzes (schuld), maar van 'calamiteiten' waardoor ze ontgaan worden van hun morele lading en individueel karakter (Van der Veen, 1999). Omdat sociale ongelijkheid niet het gevolg is van persoonlijke verantwoordelijkheid is er een basis voor collectieve (en verplichte) arrangementen. De overheid is verantwoordelijk om sociale zekerheid en voorzieningen te organiseren met het oog op gelijke levenskansen van burgers. In het *(neo)liberale gedachtegoed* ligt het accent op individuele risico's en persoonlijke verantwoordelijkheid. De markt is de dominante institutie en ongelijkheid is vooral de resultante van verschillen in inspanningen en een goed gebruik van persoonlijke talenten, dus van persoonlijke verantwoordelijkheid. Burgers hebben in de eerste plaats de plicht om via arbeid in hun onderhoud (en dat van hun gezin) te voorzien; de rol van de overheid ten aanzien van sociale zekerheid en sociale voorzieningen dient per definitie minimaal te blijven.

Met het activeringsdebat krijgt het aanboddenken, de problematiek van de werkloosheidsvallen en de negatieve impact van welvaartsinstituties een grotere aandacht. In het ideologische discours komt het evenwicht tussen equity (inkomens- en sociale bescherming) en efficiency (jobcreatie en arbeidsparticipatie) en tussen rechten en plichten (verantwoordelijkheid van diverse actoren versus collectieve verantwoordelijkheid) centraal te staan.

2.3. Een sterkere Europese dynamiek

Een derde belangrijke ontwikkeling, die België onder druk zet om de problematiek van incentieven en werkloosheidsvallen op de agenda te plaatsen, is de Europese dynamiek van de 'open coördinatiemethode' en de techniek van werkgelegenheidsrichtsnoeren. In de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren wordt uitdrukkelijk aan de lidstaten gevraagd om een 'employment friendly' sociaal beleid te voeren door de nationale uitkerings-, belasting- en opleidingsstelsels te herzien zodat zij de inzetbaarheid actief ondersteunen (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 2000). De beleidsmethodologie van open coördinatie – ook 'management by objective approach' genoemd – werd voor het eerst gebruikt in 1997 op de Europese Top van Luxemburg. Via gemeenschappelijke afspraken over doelstellingen, richtsnoeren, benchmarking en kwantitatieve indicatoren sporen de lidstaten elkaar aan tot betere prestaties ('peer pressure'). De Nationale actieplannen die voor het eerst in 1998 werden opgesteld gaven een nieuw impuls aan het nationale beleid. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid blijft wel bij de nationale lidstaten maar via de open coördinatie methode en de richtsnoeren leidt de Europese werkgelegenheidsstrategie tot aanzienlijke druk op de nationale regeringen om gezamenlijk afspraken te maken over de hervorming van sociale zekerheids-, werkervaring- en opleidingsstelsels (Visser, 2001).

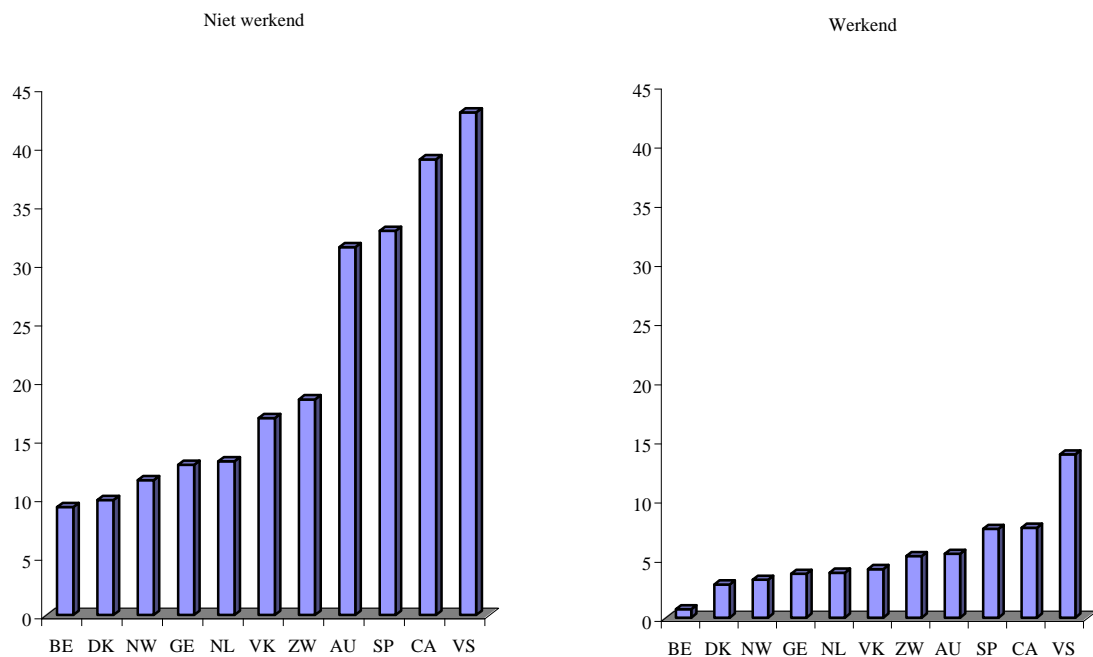
2.4. Ontwikkelingen in de budgettaire situatie

Een vierde ontwikkeling is de verbeterde budgettaire situatie die (politieke) mogelijkheden creëert om de trade-off tussen inkomensbescherming en financiële incentieven te overstijgen door de werkloosheidsval weg te werken via positieve prikkels (verhoging van de laagste lonen) en tegelijk een verhoging van de (laagste) uitkeringen door te voeren. België kende jarenlang een problematische toestand inzake overheidsfinanciën. In de jaren tachtig liep het netto te financieren begrotingstekort op tot liefst 13% van het BBP. Sinds de tweede helft van de jaren 80 stond het beleid in het teken van het terugdringen van dit begrotingstekort. Mede onder druk van het Europese Verdrag van Maastricht (1993) werd in 1996/1997 het begrotingstekort teruggedrongen tot 3% van het BNP en in 2001 werd voor het eerst een begroting in evenwicht bereikt. Hoewel de toestand van de overheidsfinanciën precair blijft wegens de blijvende hoge staatsschuld (in 1999 nog 106% van het BNP t.o.v. de Maastrichtnorm van 60% van het BNP), en de afgesproken begrotingsconsolidatie in het stabiliteits- en groeipact van de regering, creëert de positieve budgettaire evolutie nieuwe mogelijkheden om een aanbodsstimulerend beleid te voeren via positieve prikkels (sociale investering in werkervaring, vorming, lastenverlaging, afbouwen van de werkloosheidsvallen) en niet via negatieve prikkels (afbouw van de uitkeringen).

De keuze voor een afbouw van sociale uitkeringen in de trade-off tussen inkomensbescherming en financiële incentieven zou ingrijpende gevolgen hebben voor de armoede. Het is precies dankzij een uitgebreide sociale bescherming dat de landen van continentaal sociaal Europa een lage werkgelegenheidsgraad kunnen verzoenen met een lage armoede (Cantillon, Marx en Van den Bosch, 1997; European Commission, 1997; Atkinson, 1999). Armoede komt in België weinig voor dankzij hoge lonen (in tegenstelling tot de VS waar er sprake is van een probleem van 'working poor'), maar vooral dankzij een genereuze

bescherming voor niet-werkenden. Het is in de eerste plaats bij niet-werkenden dat armoedever verschillen tussen landen zeer sterk uiteenlopen (zie grafiek 2). In de Scandinavische en de Benelux landen wordt armoede bij niet-werkenden comparatief laag gehouden dankzij een ruime sociale zekerheid. In de Angelsaksische landen daarentegen worden door de veel beperktere stelsels van sociale zekerheid groepen zonder kansen op de arbeidsmarkt geconfronteerd met uitzonderlijke hoge armoederisico's.

Grafiek 2. Percentage armen op actieve leeftijd in enkele OESO-landen, begin jaren negentig.



Noot: arm=gezinsinkomen lager dan 50% gemiddeld equivalent gezinsinkomen.

Bron: LIS (Marx enVerbist, 1998).

Als internationaal onderzoek iets leert dan is het dat een lage armoede hoge sociale uitgaven vergt. Comparatief onderzoek wijst op een robuuste sterke inverse relatie tussen de omvang van de sociale bescherming en armoede (Cantillon, Marx en Van den Bosch, 1997; Mitchell, 1991). Landen met een hoog niveau van sociale uitgaven kennen een lage armoede, terwijl landen met een lage middeleninzet een hogere armoede vertonen. Recente panel analyses bevestigen dat een uitgebreide welvaartsstaat ook in grotere mate armoedepersistentie reduceert (OECD, 2001). De relatie tussen de werkgelegenheidsgraad en armoede is veel minder rechtlijnig, zoals blijkt uit comparatief armoedeonderzoek (zie supra). Ook landenstudies wijzen uit dat werkgelegenheids groei niet noodzakelijk minder armoede impliceert. Zo gingen in de jaren negentig de aantrekkende economie en de stijgende werkgelegenheid in België (inzonderheid Vlaanderen) samen met een stagnatie van de reële welvaartsgroei aan de onderkant van de inkomensverdeling en bijgevolg een (beperkte) toename van de relatieve armoede (Cantillon, e.a., 1999). Ook in Nederland is ondanks de spectaculaire werkgelegenheids groei de ongelijkheid sinds 1985 toegenomen en de (relatieve) armoede gestegen (de Beer, 1999; Muffels, 1999; De Lathouwer, 2000). Voor deze paradox

van banengroei en armoede kunnen twee verklaringen worden aangevoerd. Vooreerst gingen de nieuwe banen vooral naar gezinnen waar reeds iemand aan het werk was (herintredende vrouwen, schoolverlaters) en niet naar gezinnen waar niemand werkte. De zwakste groepen zoals langdurig werkloze eeninkomensgezinnen, allochtonen hebben verhoudingsgewijze veel minder geprofiteerd van de nieuwe banen. Een tweede verklaring ligt in de afgezwakte sociale bescherming voor diegenen die alle werkgelegenheidsgroei ten spijt niet geïntegreerd geraken op de arbeidsmarkt. Zo werd in verschillende landen de inkomensbescherming afgezwakt, met het oog op besparingen en activering (European Commission, 2000). Ook in België was sprake van een groeiende ontoereikendheid van sociale uitkeringen voor eeninkomensgezinnen, wat leidde tot een dualisering tussen werkenden en uitkeringstrekkers (tabel 4). Onder druk van Maastricht heeft het besparingsbeleid van de afgelopen 15 jaar gezorgd voor stagnerende reële (minimale) uitkeringsniveaus en dalende maximale uitkeringen, terwijl in relatieve termen de uitkeringen steeds verder achterblijven bij de welvaart van gezinnen (bijlage 1 en 2). In 2001 werden een aantal minima verhoogd (minimale werkloosheidsuitkeringen en de minimumpensioenen voor alleenstaanden en gezinshoofden) en voor 2002 worden nieuwe uitkeringsverhogingen vooropgesteld (o.m. in de werkloosheidsverzekering en in het bestaansminimum met een stapsgewijze verhoging tegen 2005).

Tabel 4. Percentage arme gezinnen, EU-norm*, België 1985-1997.

	1985	1988	1992	1997
Gezinnen met uitsluitend vervangingsuitkering	12,8	15,4	17,7	19,0
Gezinnen met uitsluitend werkloosheidsuitkering	30,0	38,7	46,0	57,9
Gezinnen zonder vervangingsuitkering	2,8	1,6	3,1	1,9
Alle gezinnen	6,0	5,9	7,2	7,7

Noot: * relatieve armoede gemeten o.b.v. gezinnen met een inkomen lager dan 50% van het gemiddeld equivalent gezinsinkomen.

Bron: CSB-enquêtes.

3. De problematiek van de werkloosheidsval

3.1. De werkloosheidsval versus de financiële val

In het discours rond de werkloosheidsval staan in de eerste plaats financiële prikkels centraal. Hierbij wordt de problematiek van de werkloosheidsval begrepen als een probleem van financiële vallen. Men spreekt over een financiële val indien werklozen (of ruimer niet-werkenden) geen of slechts een geringe verbetering mogen verwachten van hun (netto) beschikbaar gezinsinkomen bij overstap van niet-werk (werkloosheid, inactiviteit) naar een laagbetaalde baan. Wanneer een laag arbeidsinkomen niet meer of slechts weinig meer oplevert vanwege de te betalen belastingen en sociale premies en het wegvallen of verminderen van sociale voordelen bij (toenemende) verdiensten dan zal de betrokkene slechts een gering voordeel hebben om een arbeidsbestaan te verkiezen boven een situatie van uitkeringsafhankelijkheid.

Het arbeidsaanbod wordt echter niet enkel bepaald door financiële motieven. Zo duidt het recente waardenonderzoek voor België aan dat 73% van de Belgen gaat werken omwille van een (goed) loon, maar 74% zegt evenzeer dat een prettige werkomgeving een belangrijk motief is om te gaan werken (De Witte, 2000). Mensen werken niet enkel om financiële redenen (de manifeste functie), maar ook omwille van de latente functies van arbeid. Arbeid geeft mogelijkheden tot persoonlijke ontplooiing door tijdsstructurering, sociale status, sociale contacten, maatschappelijke waardering en betrokkenheid (Gallie, 1999). Naast financiële overwegingen spelen in de beslissing om te gaan werken bijgevolg tal van andere (niet-financiële) overwegingen mee zoals de kwaliteit van het werk, de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren en attitudes ten aanzien van werk (Sweeny, 1998; de Beer, 1996). De beschikbaarheid van goede voorzieningen zoals soepele kinderopvang en goede mobiliteitsmogelijkheden spelen in de kosten-baten afweging tussen betaald werk en zorgarbeid een belangrijke rol. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met socio-psychologische aanpassingsprocessen bij werkloosheid, waardoor de overgang naar werk na een periode van langdurige afwezigheid op de arbeidsmarkt niet vanzelfsprekend is. Onderzoek wijst uit dat langdurige werkloosheid de attitudes van werklozen ten aanzien van arbeid beïnvloedt. De werkloze ontwikkelt socio-psychologische aanpassingsprocessen als beschermingsreactie op de werkloosheid wat zich vertaalt in een afgenomen betrokkenheid op de arbeidsmarkt (De Witte, 1993; Gallie, 2000; Hoff, e.a., 1998). Omdat het arbeidsaanbod bepaald wordt door een complex geheel van factoren blijft de vraag naar de grootte van de financiële meeropbrengst van werk opdat personen bereid zouden zijn een baan te aanvaarden uiteindelijk een empirische kwestie. Nederlands onderzoek geeft aan dat de financiële meeropbrengst die werklozen vooropstellen om een baan te accepteren (het reservatieloon of het loon dat men minstens wil verdienen om te gaan werken) sterk kan variëren naargelang de kwaliteit van de baan. Zo worden weinig aantrekkelijke jobs enkel maar aanvaard wanneer de financiële beloning zeer hoog ligt (opbrengsten die tot gemiddeld zo'n 50% en in sommige gevallen zelfs 100% boven het minimumloon liggen). De reservatielonen schommelen weliswaar tussen onderscheiden groepen. Jongeren en allochtonen hebben een grotere bereidheid dan gemiddeld en oudere werklozen vertonen de laagste bereidheid om weinig aantrekkelijke jobs te aanvaarden (de Beer, 1996). Studies naar financiële vallen, die een normering aanbrengen blijven daarom speculatief⁹. In het vervolg van deze bijdrage werken we verder de invalshoek van de financiële vallen uit.

3.2. *Meting van financiële vallen*

Indicatoren voor financiële vallen kunnen op twee manieren worden berekend: door een empirische of door een standaardsimulatiebenadering.

De ondertussen klassieke *standaardsimulatiebenadering* berekent voor een groot aantal typegevallen de netto-inkomens uit werk en niet-werk (werkloosheid, bijstand, invaliditeit, inactiviteit) onder een aantal specifieke assumpties. Deze methode wordt o.m. toegepast door de OESO, waarbij voor een brede set van landen vervangingsratio's worden berekend voor diverse type-gezinnen en voor 2 loonniveaus (modale lonen aan de hand van de 'average

⁹ Zo nemen bv. de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (1998) en Larmuseau en Lelie (2000) een meeropbrengst van 15% als een minimale vuistregel; de Europese Commissie werkt in haar laatste rapport van Social Protection in Europe 1999 met een nog bredere marge van 25% surplusratio.

production worker'¹⁰ en 2/3de van dit modale loon). *Bruto-vervangingsratio's* geven de verhouding weer tussen bruto werkloosheidsuitkeringen en de bruto lonen. In alle landen houden werklozen bruto aanzienlijk meer over wanneer ze werken dan wanneer ze van een uitkering leven (zie OECD, 1994, table 8.1). *Netto-vervangingsratio's* geven de verhouding weer van het totale netto (gezins)inkomen in werkloosheid en in werk. Zij geven een veel accurater beeld van de financiële vallen, omdat rekening kan worden gehouden met de fiscaliteit en parafiscaliteit, met kinderbijslagen, woonkosttoelagen en diverse bijstandsvoorzieningen (OESO, 1999). De OESO-berekeningen wijzen op financiële disincentieven in verschillende landen, vooral voor langdurig werkloze kostwinners en eenoudergezinnen (grafieken 3a en 3b). Voor kortdurig werklozen die aan een modaal loon gaan werken positioneert België zich met netto vervangingsratio's rond slechts een 60% (voor eenoudergezinnen zelfs lager) bij de zwakste landen. Dit is het resultaat van het zwakke verzekeringskarakter van de Belgische werkloosheidsuitkeringen. Er bestaan lage wettelijke vervangingsratio's (60% voor gezinshoofden en alleenstaanden tot 1 jaar werkloos / 55% voor samenwonenden eerste jaar werkloosheid). De loongrenzen voor de uitkeringsberekening zijn laag: de werkloze bereikt reeds de maximale uitkering bij een brutoloon van ca. 60.000 BEF. Dit is 78% van het gemiddelde loon van een voltijds werkende of 145% van het minimumloon. Er wordt een sterke gezinsmodulering gehanteerd met aanzienlijk lagere uitkeringen voor langdurig werkloze alleenstaanden en samenwonende werklozen (zelfs bij aanvang van de werkloosheid). Voor *langdurig* werklozen met een laag verdienpotentieel (door de OESO gemeten als 66% van het modaal loon) kent België een genereuzere bescherming voor gezinnen met kinderen (netto vervangingsratio's van 80% voor koppels met kinderen en 85% voor eenoudergezinnen) zonder evenwel tot de koplanden te behoren (dit zijn de Scandinavische landen en Nederland)¹¹.

De OESO-berekeningen kennen weliswaar een aantal tekortkomingen, waardoor de financiële val wordt onderschat voor België. Zo werd geen rekening gehouden met kinderopvangkosten bij de overgang van werkloosheid naar werk. Deze hebben nochtans een belangrijke impact op de financiële val. Ook worden enkel vervangingsratio's voor eeninkomensgezinnen weergegeven, terwijl de groep van langdurig werklozen met een verdienende partner (tweeverdieners), die in België veel langer dan elders van een uitkering kunnen genieten, een zeer relevant typegeval zijn¹². Tenslotte wordt ook enkel gekeken naar vervangingsratio's bij voltijdse arbeid en niet naar de overgang naar deeltijd werk, dat nochtans in belang toeneemt. Deze tekortkomingen worden opgevangen in eigen berekeningen voor België die gepresenteerd worden in paragraaf 4.

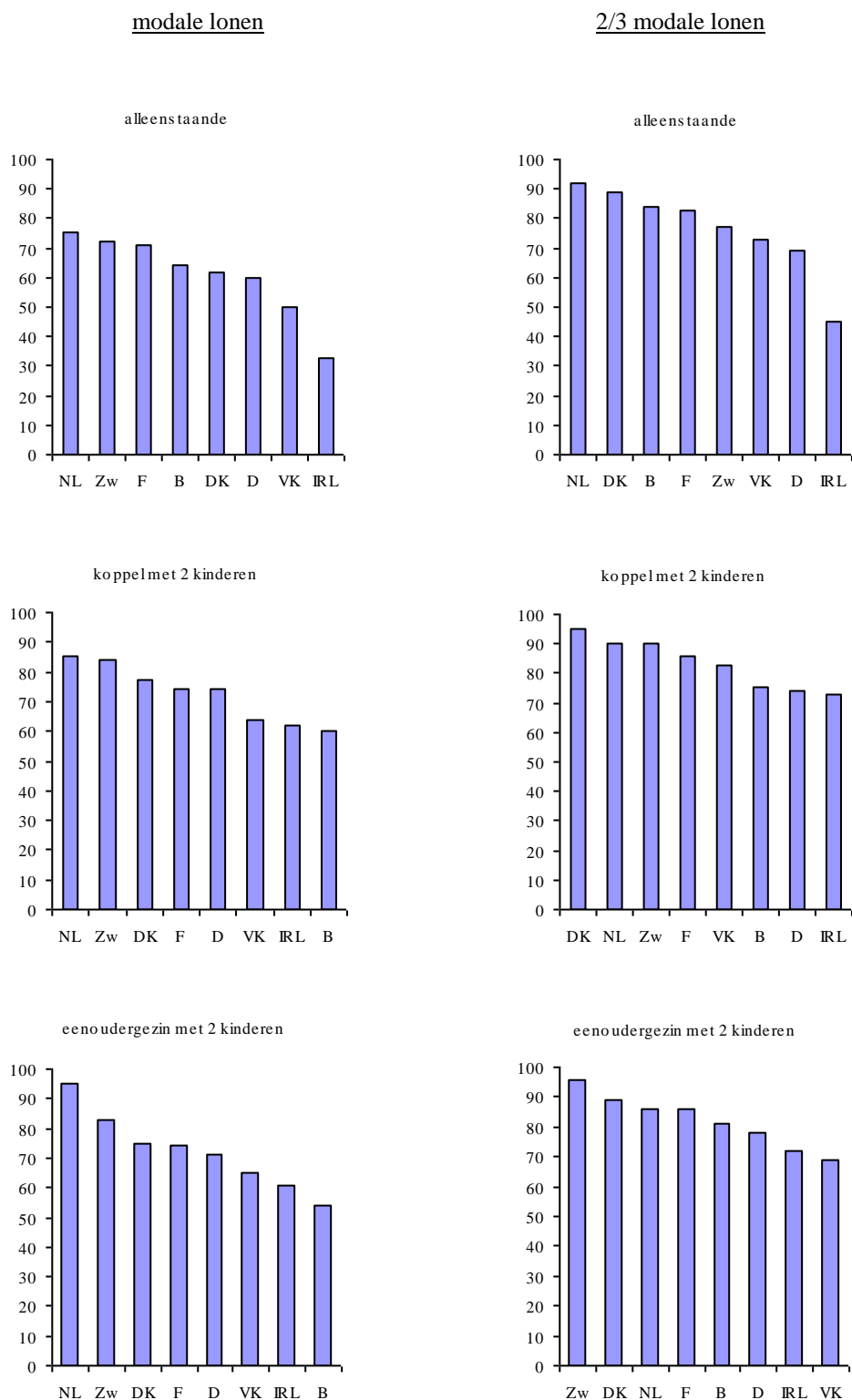
¹⁰ De average production worker (APW) heeft betrekking op het gemiddelde loon van voltijdse industriearbeiders (zie bv. OECD (1995), *Taxation, Employment and Unemployment*).

¹¹ Andere comparatieve studies die deze benadering (gedeeltelijk) hebben toegepast zijn: het Nederlands Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met berekeningen bij werkloosheid en bijstand voor 7 Europese landen (1995); het Nederlands Centraal Planbureau met soortgelijke berekeningen voor de EU-landen en 3 Amerikaanse deelstaten (1996) en het Britse Departement van Sociale Zekerheid (1996) met berekeningen voor sociale bijstand in 24 landen. Vergelijkingen leren dat de netto-vervangingsratio's in deze diverse studies gelijklopend zijn (Munzi, 1999).

¹² De OECD heeft in zijn publicatie van 1999 betreffend 'Benefit systems and Workincentives' voor een beperkt set van landen berekeningen opgenomen die de impact van kinderopvangkosten weergegeven. Voor België ontbreken in de studie evenwel zulke resultaten. Ook worden een aantal simulaties opgenomen voor tweeverdienersgezinnen, maar deze zijn moeilijk vergelijkbaar met de netto vervangingsratio's voor eeninkomensgezinnen (OECD, 1999).

Als nadeel van de standaardsimulatiebenadering wordt het theoretische karakter van de berekeningen naar voren geschoven. De keuze van gezinstypes en loonniveaus roept vragen op naar de representativiteit van de typegevallen. Een alternatieve werkwijze die deze nadelen in principe ondervangt is de *empirische benadering*. Hierbij wordt gewerkt met micro-panel data van reële huishoudens op basis van enquêtes. Men kan netto vervangingsratio's berekenen door het opgegeven inkomen van werkloze respondenten (of bruggepensioneerden, invaliden, bijstandsgerechtigden,...) te vergelijken op het moment dat ze aan het werk waren en op het moment dat ze dit werk verloren. Deze benadering heeft het voordeel dat ze werkt met een reële verdeling van gezinssituaties en een reële inkomensverdeling. Ze werd toegepast in een studie voor de Europese directoraat-generaal Employment and Social policy op basis van de European Community Household Panel (ECHP). De resultaten werden gepubliceerd in Social Protection in Europe (European Commission, 1997 en 1999). De Commissie concludeert dat netto empirische vervangingsratio's veel lager liggen dan in standaardsimulaties en dat er niet echt sprake is van substantiële financiële disincientieven in de meeste EU-landen. De empirische benadering heeft weliswaar een groot aantal tekortkomingen, waardoor deze conclusie met grote omzichtigheid dient te worden begrepen. *Ten eerste* zijn er een aantal technische problemen bij survey onderzoek. Zo zijn de steekproeven meestal wel voldoende omvangrijk om betrouwbare uitspraken te doen voor de totale bevolking en grote deelgroepen, maar niet voor relatief kleine sub-groepen, bv. werkloze eenoudergezinnen met 2 kinderen. Bovendien zijn financiële vallen het resultaat van een complex samenspel van vele institutionele voorzieningen die in enquêtes veelal niet voldoende gedetailleerd bevraagd worden. *Ten tweede* kunnen empirische vervangingsratio's op gezinsniveau niet controleren voor reële wijzigingen in gezinssituatie of in de arbeidspositie van de andere gezinsleden. Dit kan opgelost worden door zich te beperken tot individuele vervangingsratio's, maar deze geven niet langer wijzigingen weer in de levensstandaard van gezinnen (met inbegrip van gezinsgebonden voordelen). Enkel door gesofisticeerde micro-simulatiemodellen kunnen gecombineerde effecten van fiscaliteit en uitkeringen geschat worden (Cantillon, Lambert en Verbist, 1993; Sutherland, 2001). *Ten derde* kunnen empirische vervangingsratio's in principe enkel iets vertellen over de financiële gevolgen van de overstap van werk naar werkloosheid. Het omgekeerde, nl. de empirische meeropbrengsten bij herintrede (van werkloos naar werk) kunnen moeilijk onderzocht worden. Het gevaar op vertekening is groot indien enkel werklozen met voldoende verdienpotentieel (en dus hoge arbeidssurplusratio's) de overgang maken terwijl anderen in de werkloosheid blijven zitten mede omwille van financiële disincientieven.

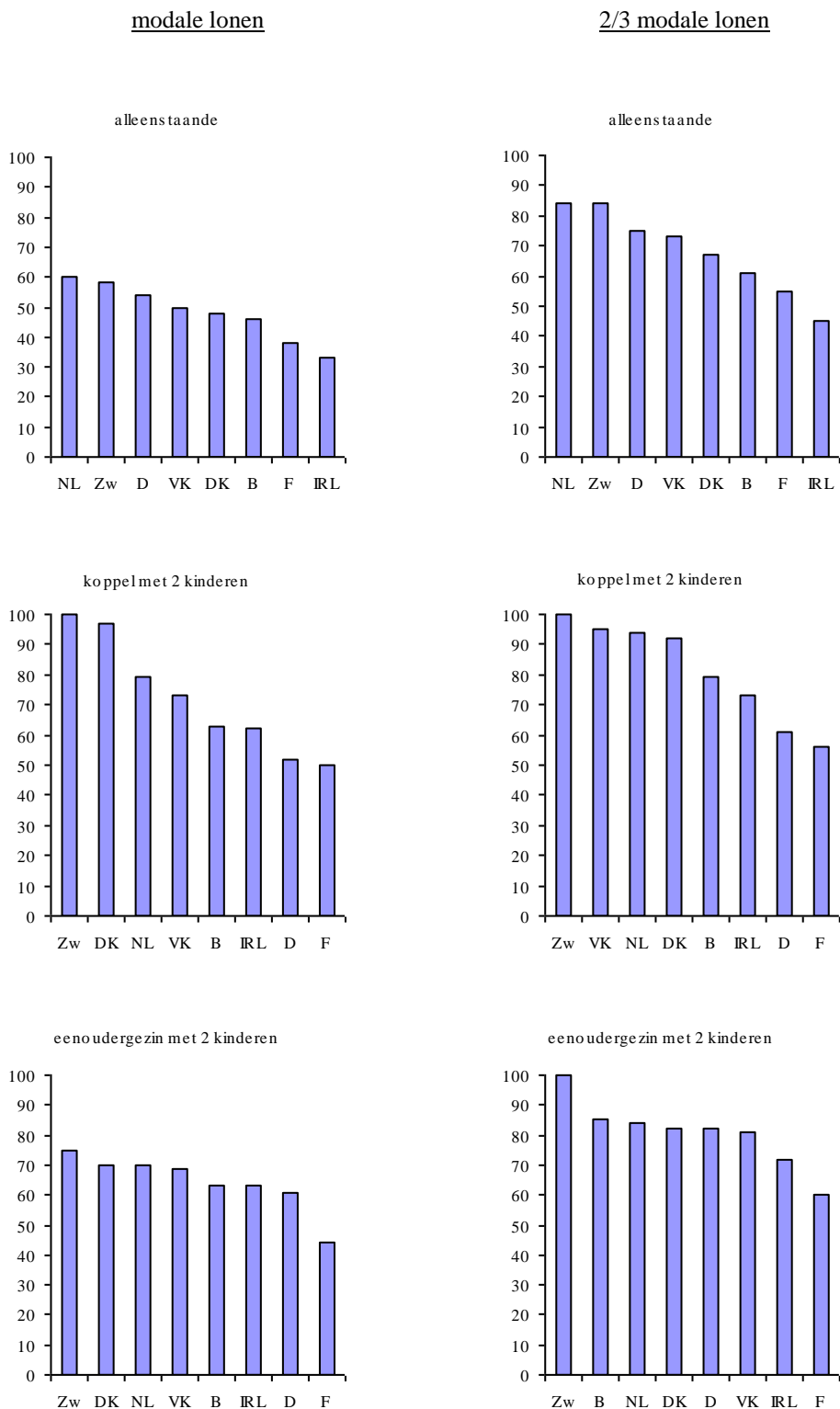
Grafiek 3a. Netto-vervangingsratio's bij kortdurige werkloosheid voor modale en lage lonen (2/3 modaal)*.



Noot: * Voor modale lonen wordt in de meeste internationale vergelijkingen gewerkt met het APW-level. De Average Production Worker heeft betrekking op het gemiddelde loon voor een voltijdse industrie-arbeider (inclusief vakantiegeld). In 1997 bedroeg het jaarlijks APW 1.082.901 BEF (bruto). Dit is 1,9 x het (interprofessioneel) minimumloon. 2/3 APW vertegenwoordigt 128% van het minimumloon.

Bron: OECD (1999), *Benefit systems and workincentives 1999*.

Grafiek 3b. Netto-vervangingsratio's bij langdurige werkloosheid voor modale en lage lonen (2/3 modaal).



4. Financiële vallen in de jaren negentig voor België

In deze paragraaf wordt een analyse gemaakt van de evolutie van de financiële vallen in de jaren negentig voor diverse typegezinnen in België op basis van de standaardsimulatie benadering. Het Centrum voor Sociaal beleid voerde in het verleden reeds soortgelijke berekeningen uit op één moment in de tijd in opdracht van het Federale Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (De Lathouwer, 1996) en van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid in het kader van het Viona onderzoeksprogramma (Cantillon, De Lathouwer en Thirion, 1999). Voor soortgelijke analyses (met in begrip van de invaliditeitsuitkeringen) verwijzen we naar de studie van Larmuseau en Lelie (2001). De gepresenteerde standaardsimulaties in deze bijdrage zijn gebaseerd op *STASIM* (Statisch Simulatiemodel). Dit model werd ontworpen in opdracht van het Federale Ministerie voor Tewerkstelling en Arbeid binnen het Agora onderzoeksprogramma (De Lathouwer en Bogaerts, 2001). Dit gebruiksvriendelijk standaardsimulatiemodel laat toe om simulaties door te voeren voor een breed gamma van werkloze en werkende type-gezinnen over de periode 1989-2001. In deze paragraaf gaan we eerst in op de assumpties die gehanteerd werden in het model. Vervolgens illustreren we een aantal resultaten voor 1999 en bekijken we de evolutie van de financiële val over de periode 1989-1999. We kiezen voor 1999 omdat vanaf 2000 een aantal hervormingen werden doorgevoerd, die precies tot doel hadden de werkloosheidsval te reduceren. De impact van deze hervormingen op de financiële val wordt afzonderlijk geanalyseerd in paragraaf 5.

4.1. Assumpties bij de standaardsimulaties

Standaardsimulaties vertrekken vanuit een groot aantal assumpties, waarmee dient rekening te worden gehouden bij de interpretatie van de resultaten.

- De berekeningen vertrekken van langdurige werkloosheid of bijstandafhankelijkheid en bekijken de financiële opbrengst bij de overgang naar werk voor een brede loonwaaier vertrekkend bij het interprofessioneel minimumloon (bv. voor 2000 bedraagt dit 45.968 BEF voor een werknemer van minimaal 22 jaar en 1 jaar anciënniteit, inclusief vakantiegeld) gaande tot 200% van het minimumloon.
- De berekeningen hebben betrekking op *niet-oudere werklozen*. Omdat ouderen, onder bepaalde voorwaarden, hogere uitkeringen (werkloosheidsuitkeringen met anciënniteits-toeslagen, brugpensioenen) kunnen genieten zijn financiële vallen voor hen aanzienlijk groter.
- De berekeningen worden gemaakt op *gezinsniveau* voor diverse gezinstypes en *op jaarbasis*. Bedragen gelden per 1 januari en werden geëxtrapoleerd over een volledig jaar. Er wordt een onmiddellijke verrekening van alle fiscale en andere effecten verondersteld. Dit zijn belangrijke vereenvoudigingen omdat in de praktijk sommige inkomsten niet onmiddellijk voelbaar zijn (bv. vakantiegeld) en omdat de fiscaliteit pas gekend is bij eindbelasting (een jaar later). Het blijft een empirische vraag in welke mate calculerend gedrag in eerste instantie gebaseerd is op de onmiddellijke prikkel ('wat zal ik volgende maand verdienen?') dan wel of men rekening houdt met voordelen op langere termijn, bv. promotieperspectieven, anciënniteittoeslagen, opbouw sociale zekerheidsrechten.

- Bij werkloosheid wordt rekening gehouden met *vervangingsuitkeringen* (werkloosheidsuitkeringen, bijstandsuitkeringen) en met *aanvullende uitkeringen* ((verhoogde) kinderbijslagen en aanvullende uitkeringen bij deeltijds werken nl. de inkomensgarantieuitkering voor werklozen; de socio-professionele integratiepremie voor bestaansminimumtrekkers). Voor bijstandsuitkeringen wordt geen rekening gehouden met aanvullende financiële steun (bv. als woonkosttoeslag) omdat deze sterk discretionair worden toegekend en verschillen tussen OCMW's onderling. Ook worden andere sociale tarieven niet in rekening gebracht (sociaal tarief inzak gas, water, elektriciteit, sociaal telefoontarief, vermindering openbaar vervoer, etc.). Deze vergroten de financiële val.
- Er werden *kinderopvangkosten* in rekening gebracht en fiscaal verrekend voor eenouders en 2 werkende partners (verondersteld werden 2 kinderen van 3 en 6 jaar). Hiervoor werden de ouderbijdragen berekend overeenkomstig de barema's van Kind en Gezin. Er werd geen rekening gehouden met andere 'in-work' kosten zoals woon-werk verkeer of andere investeringskosten (aanschaf van kledij of een wagen).
- Bij tweeverdienersgezinnen wordt ervan uitgegaan dat de tweede partner tewerkgesteld is aan 130% van het minimumloon.
- De simulaties omvatten de periode 1989-2001. De situatie vóór de belastinghervorming van 1988 werd niet gesimuleerd, gegeven het tijdsbestek van het project. Voor werklozen die de overgang maken van werkloosheid naar deeltijd werk werden de simulaties beperkt tot de periode 1994-2001. De voorloper van de inkomensgarantieuitkering, nl. het genereuzere stelsel van 'onvrijwillige deeltijd om aan de volledige werkloosheid te ontsnappen' werd bijgevolg niet gesimuleerd.
- Maatregelen worden gesimuleerd voor zover ze effectief in uitvoering zijn per 1 januari van het betreffende jaar. Het model laat bovendien toe om de onderscheiden maatregelen die in de loop van 2000 ingang vonden (de verlaging van de werknemersbijdrage voor lage lonen, de doorbetaling van verhoogde kinderbijslag, de toekenning van de eenmalige kinderopvangtoeslag) te simuleren, alsook maatregelen die nog operationeel moeten worden (de fiscale hervorming met invoering van een belastingkrediet vanaf in 2002). Deze maatregelen worden doorgerekend in de standaardsimulaties gepresenteerd in paragraaf 5.

De standaardsimulaties laten toe om bruto-netto gezinsinkomenstrajecten te berekenen bij werk en bij werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Op basis van deze trajecten kan het netto gezinsinkomen bij werkloosheid en bij werk worden vergeleken en kunnen verschillende indicatoren worden ontwikkeld. De *absolute* meeropbrengst van werk t.o.v. niet-werk kan worden uitgedrukt in BEF per maand. Het *relatieve* inkomensverschil tussen werken en uitkeringen kan worden uitgedrukt aan de hand van ratio's. Klassiek worden netto-*vervangingsratio's* berekend, waarbij het inkomen bij werkloosheid wordt uitgedrukt in % van *het gederfde arbeidsinkomen*. Deze indicator laat toe na te gaan in welke mate de sociale zekerheidsuitkeringen het verloren arbeidsinkomen compenseren (de verzekeringsgedachte). Een alternatieve vervangingsratio bestaat erin om het inkomen bij werkloosheid uit te drukken in % van het *potentiële inkomen bij werk*. Omgekeerd kan eveneens het inkomen bij de aanvaarding van een baan worden uitgedrukt in % van het inkomen bij werkloosheid (*arbeidsplusratio's*). De twee laatste indicatoren bekijken de sociale zekerheid vanuit de herintegratie doelstelling. In deze bijdrage staan deze indicatoren centraal.

4.2. Resultaten voor 1999

De resultaten voor 1999 worden weergegeven in tabel 5 en in grafieken 4 en 5. Ze bevestigen de bevindingen op basis van eerdere berekeningen (Cantillon, De Lathouwer en Thirion, 1999; De Lathouwer en Thirion, 2000). Tabel 5 geeft het netto gezinsinkomen bij werkloosheid in % van het potentiële netto gezinsinkomen bij werk zowel voor maximale en minimale werkloosheidsuitkeringen als voor bijstandsuitkeringen (een alternatieve vervangingsratio). De beperkt zich weliswaar tot de overgang naar het minimumloon. In grafieken 4 en 5 worden voor een brede loonwaaier de absolute en relatieve meeropbrengsten van werk gepresenteerd, maar enkel voor de overgang vanuit de maximale (en dus hoogste) werkloosheidsuitkeringen ('the worst case') en vanuit de laagste bijstandsuitkeringen.

Tabel 5. Netto gezinsinkomen* bij werkloosheid en bijstand in % van het netto gezinsinkomen bij werk aan minimumloon, België, 1999.

	<i>Vanuit maximale uitkering</i>	<i>Vanuit minimale uitkering</i>	<i>Vanuit de bijstand</i>
<i>Naar voltijds werk aan minimumloon</i>			
Eenoudergezin 2 kinderen	104	94	88
Kostwinner zonder kind	90	79	72
Kostwinner 2 kinderen	91	83	77
Alleenstaand	71	64	61
Samenwonend (2de partner werkt), 2 kinderen***	85	85	74
<i>Naar deeltijds werk (50%) aan minimumloon**</i>			
Eenoudergezin 2 kinderen	92	89	88
Kostwinner zonder kind	88	85	77
Kostwinner 2 kinderen	88	87	87
Alleenstaand	85	82	72
Samenwonend (2de partner werkt), 2 kinderen***	96	96	84

Noot: * Onder gezinsinkomen zijn inbegrepen: uitkering/loon van de betrokkene, bij tweeverdieners het loon van de partner (130% van het minimumloon- voltijds), en bij huishoudens met kinderen de kinderbijslag (verhoogd indien van toepassing), minus de kinderopvangkost.

** De vervangingsratio's voor deeltijds werkenden houden rekening met de inkomensgarantie uitkering voor werklozen (deeltijds tewerkgesteld met behoud van rechten) en de socio-professionele integratie voor bestaansminimumgerechtigden.

*** Voor deze categorieën is de bijstandsuitkering 0 door het inkomen van de partner. Deze categorie komt dus overeen met een niet-uitkeringsgerechtigde partner (waarbij de 2de partner werkt) die gaat werken.

Bron: Stasim.

1. Financiële disincentieven bij de overgang van werkloosheid of bijstand naar laagbetaald *voltijds werk* blijven in België beperkt tot langdurig werkloze eenoudergezinnen, werkloze kostwinners met een maximale uitkering en eenouders met het bestaansminimum (zie grafiek 4a). In de werkloosheidsverzekering ramen wij de omvang van deze groep op maximaal een 20% van de langdurig werklozen, in de bijstand eveneens een 20%¹³. Werkloze *eenoudergezinnen* die vanuit een maximale werkloosheidsuitkering gaan werken aan een minimumloon (en iets daarboven) worden het sterkst met een financiële val geconfronteerd. Zij gaan er bij laagbetaald werk zelfs op achteruit (met 4%). Om een behoorlijke meeropbrengst van werk te realiseren (bv. meer dan 10% of + 6.000 BEF/maand) dienen alleenstaande ouders een baan te vinden aan ten minstens 140% van het minimumloon. Ook bij overgang vanuit een minimale werkloosheidsuitkering is de een minimumloonjob financieel onaantrekkelijk. *Kostwinners* die een minimumloon job aanvaarden vanuit een maximale uitkering gaan er met slechts 10% op vooruit (4.000 BEF/maand meeropbrengst t.o.v een uitkeringsbestaan). Vanuit een minimale uitkering zijn voor deze groep de vallen geringer. De vervangingsratio's situeren zich tussen 79% (zonder kinderen) en 83% (met kinderen). Door de lagere uitkeringen in de bijstand is de meeropbrengst van laagbetaald werk aantrekkelijker dan vanuit de werkloosheidsverzekering, Maar ook kennen eenoudergezinnen slechts een gering financieel voordeel van laagbetaald werk (een arbeidssurplus van 15% of 5.450 BEF/maand indien men gaat werken aan minimumloon) (grafiek 4c).

Voor de overgrote meerderheid van werklozen is een voltijdse lage loonjob financieel aantrekkelijker. *Alleenstaanden* gaan er in relatieve termen het sterkst op vooruit (vanuit het maximum met een ruime 40%). Hun vervangingsratio schommelt tussen de 64% (minimum) en 71% (maximum). *Werkloze partners* met kinderen wiens partner tewerkgesteld is gaan er bij voltijds werk substantieel op vooruit (met 20%), maar minder dan alleenstaanden, zoals blijkt uit grafiek 4b (hun vervangingsratio bedraagt 85%). In het geval dat het gaat om een *thuiswerkende (niet uitkeringsgerechtigde) partner* wordt de prikkel om een voltijdse lage loon baan te aanvaarden aanzienlijk groter (een vervangingsratio van 74% of een meeropbrengst met 40%). Het wegnemen van de uitkering (bv. door schorsing) maakt bijgevolg herintrede naar voltijds werk lonender. Werkloze gezinshoofden wiens *thuiswerkende partner* gaat werken gaan er ook op vooruit (met een 30%) op voorwaarde dat

¹³ Analyses van *het gezinsprofiel* op basis van enquêteresultaten wezen uit dat bij de *langdurig werklozen* (+ 1 jaar) 23% zichzelf als éénoudergezin of kostwinner opgeeft, 12% als alleenstaand en 47% als werkloze partner met een verdienende partner. De overige 19% zijn inwonende kinderen of andere inwonende gezinsleden (cijfers 1997, bron: gecombineerde data van SEP en PSBH). Wallonië kent meer eenoudergezinnen en kostwinners, Vlaanderen meer werkloze tweeverdieners (De Lathouwer en Thirion, 2000). Deze gegevens kunnen moeilijk vergeleken worden met administratieve gegevens van uitkeringstrekkers. De RVA publiceert het profiel van de totale uitkeringsgerechtigde werkloze populatie *zonder* opdeling naar werkloosheidsduur. Bovendien kunnen administratieve en sociologische categorieën van elkaar afwijken. Volgens de RVA-gegevens bedroeg in 1997 het aandeel van gezinshoofden (kostwinners en eenouders samen) binnen de totale uitkeringsgerechtigde werkloze populatie één derde (een stijging t.o.v. 29% in 1992). Het aandeel van alleenstaanden bedroeg 17% en neemt toe (13% in 1992). De grootste groep is samenwonend, hun aandeel bedroeg 48% en liep gevoelig terug (in 1992 nog 58%). Van de langdurig werklozen geniet slechts een minderheid van een maximale werkloosheidsuitkering. Uit opgevraagde RVA gegevens blijkt dat in 2000 36% van de gezinshoofden en 33% van de (langdurig werkloze) alleenstaanden het maximum ontvangt. De helft (49% bij de gezinshoofden en 50% bij alleenstaanden) geniet een minimale uitkering, de overigen hebben uitkeringen tussen minima en maxima. Van de *bestaansminimumtrekkers* blijkt op basis van administratieve gegevens in 2000 20% eenouder te zijn, 7% samenwonende echtgenoot en 56% alleenstaand. Vooral het aandeel van alleenstaanden (de groep die precies de geringste financiële val kent) is sterk gestegen (in 1990 47%) (Vranken, e.a., 2000).

het om een voltijdse baan gaat (bij een deeltijdse baan is dit niet langer het geval, zie punt 2), Het financieel voordeel wordt afgezwakt doordat het gezinshoofd de gezinsuitkering verliest en op een lagere (forfaitaire) uitkering terechtkomt (het effect van de gezinsmodulering).

De financiële incentieven bij laagbetaald werk worden negatief beïnvloed door de hoge (para)fiscale lasten op arbeidsinkomens enerzijds en door de hoge kosten van kinderopvangkosten bij werken anderzijds. Werklozen hebben doorgaans geen (of nauwelijks) te betalen sociale bijdragen of belastingen en ook geen kinderopvangkosten. De hoge werknemerswig (d.i. het aandeel van werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid en belastingen in % van het brutoloon) heeft een neerwaarts effect op de netto-opbrengst van werk, ook voor lage lonen. Zo bedroeg tot eind jaren negentig de werknemerswig op minimumloonniveau 29% voor alleenstaanden, 20% voor eenoudergezinnen en 14% voor kostwinners met 2 kinderen (zie bijlage 3).

Kinderopvangkosten betekenen een zware aderlating in het budget van werkende lage eeninkomensgezinnen. Een alleenstaande ouder met 2 kinderen die werkt aan minimumloon heeft een bruto kinderopvangkost van 49.200 BEF per jaar. Door het bestaan van een fiscale aftrek voor kinderopvangkosten is de netto kinderopvangkost lager, maar ze bedraagt jaarlijks nog steeds 39.000 BEF (of 3.250 BEF per maand), wat zwaar doorweegt in het budget van lage inkomens.

Tabel 6. Bruto en netto kinderopvangkosten voor een werkend eenouder- en een twee-oudergezin en het aandeel van de kinderopvangkost in het netto gezinsinkomen, onderscheiden inkomensniveaus, België, 1999.

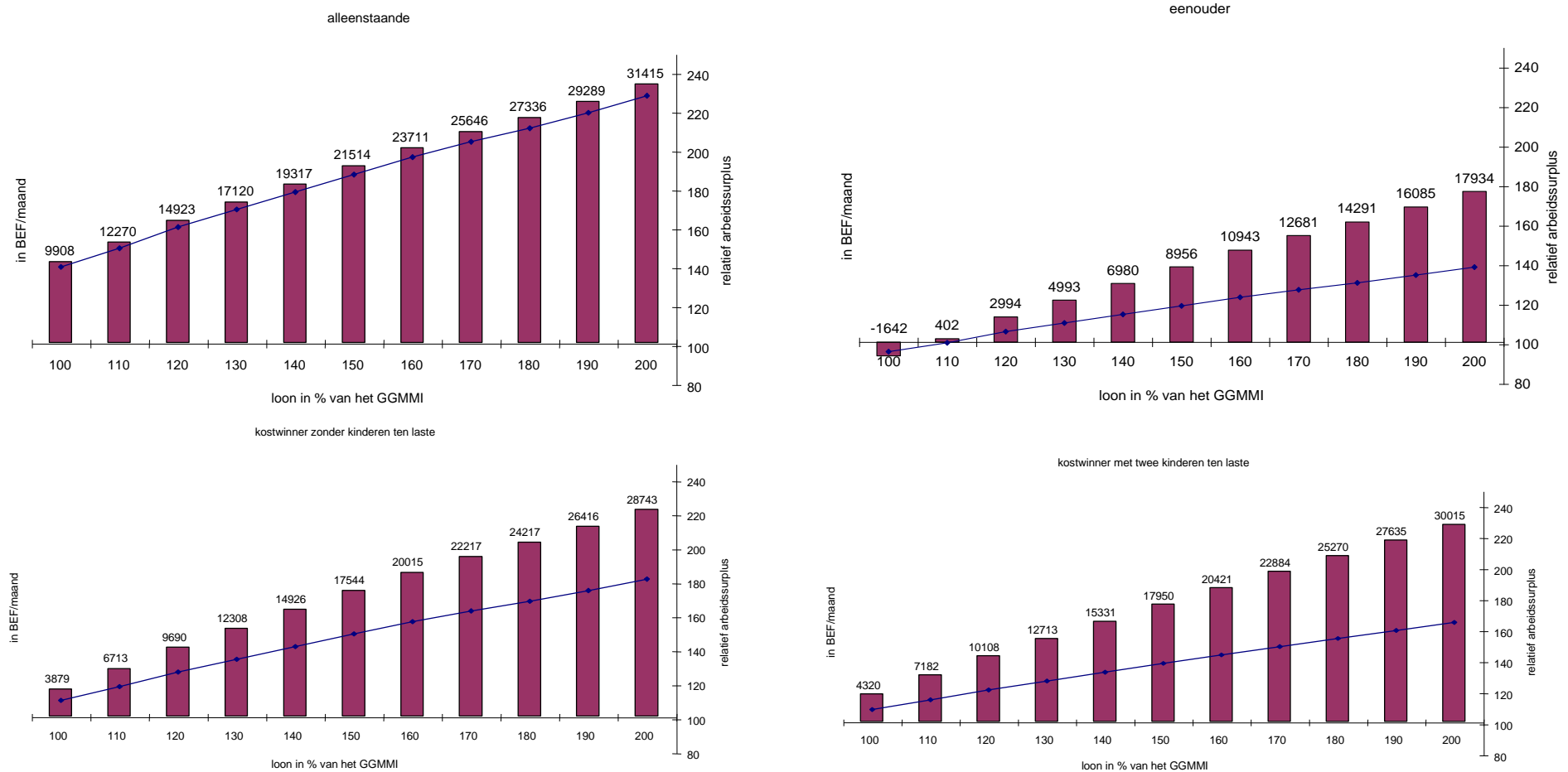
	<i>Belastbaar gezinsinkomen (1)</i>	<i>Bruto kinderopvangkost</i>	<i>Netto kinderopvangkost</i>	<i>Aandeel netto kinderopvangkost in netto gezinsinkomen</i>
<i>Eenouder 2 kinderen</i>				
Minimumloon	601.159	49.220	39.028	7,4 %
Modaal loon	1.124.227	92.920	63.160	8,2 %
<i>Twee-oudergezin (2)</i>				
Minimumloon	1.254.994	95.910	65.049	6,9 %
Modaal loon	1.778.064	117.760	76.407	6,3 %

Noot: (1) Het bruto-gezinsinkomen (arbeidsinkomen en kinderbijslagen) minus sociale werknemersbijdragen.

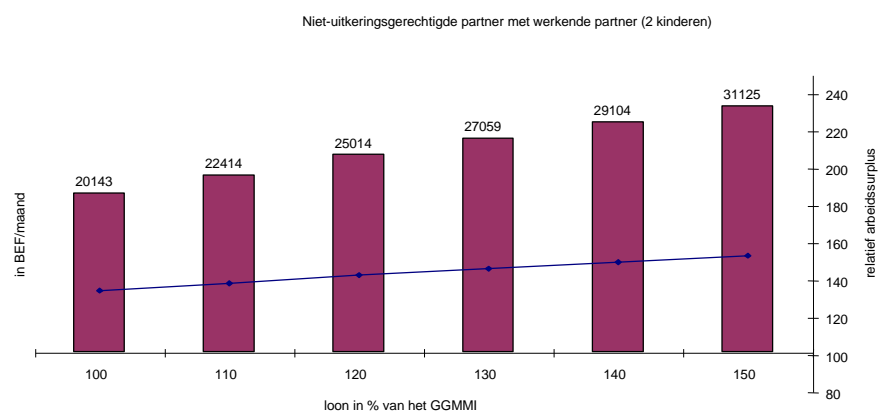
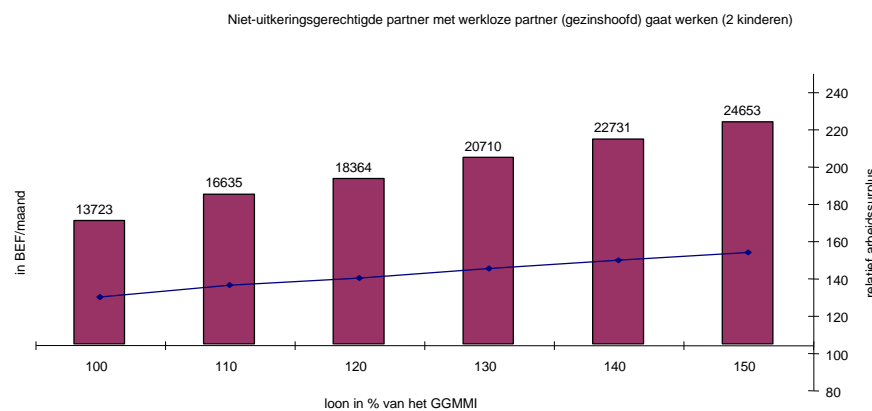
(2) Er wordt verondersteld dat de 2de partner werkt aan 130% van het minimumloon.

Bron: Stasim.

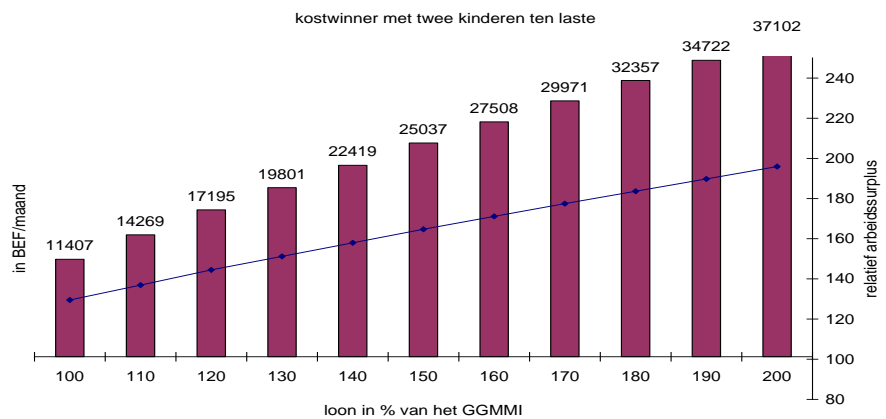
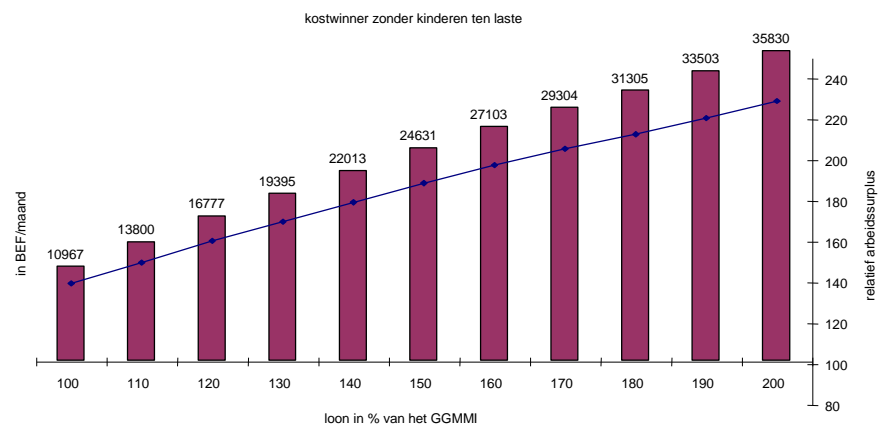
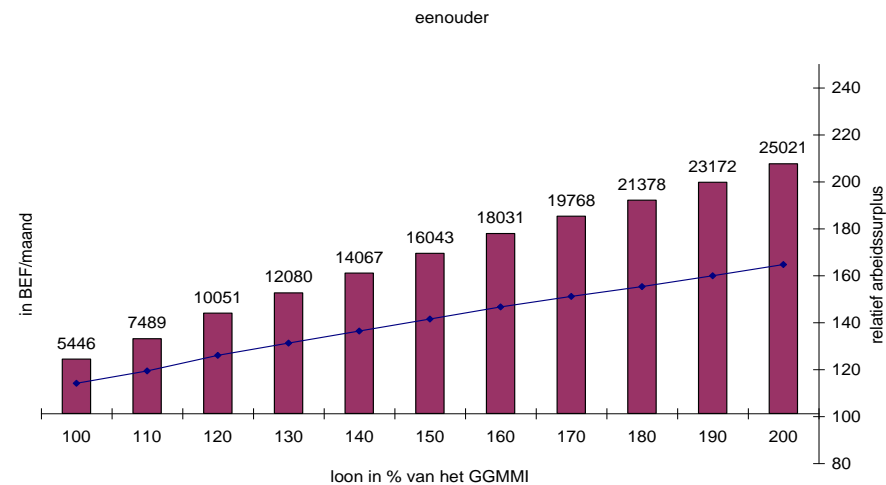
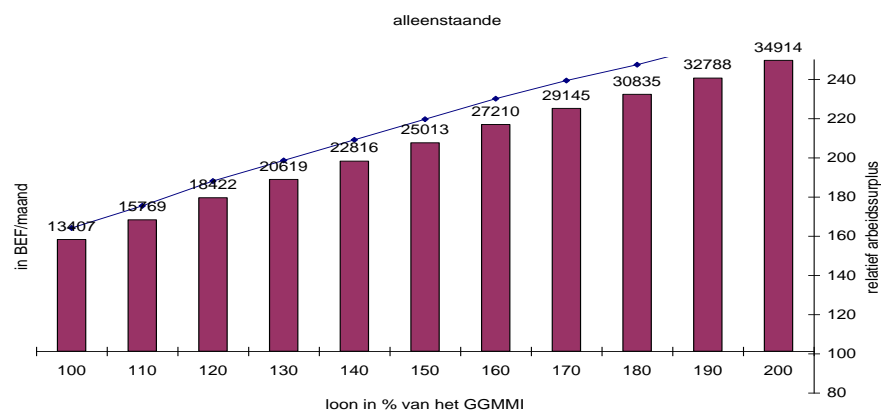
Grafiek 4a. Overgang vanuit langdurige werkloosheid met een maximale uitkering naar een *voltijdse tewerkstelling* aan onderscheiden loonniveaus in % van het minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, eenverdiener, België, 1999.



Grafiek 4b. Overgang vanuit langdurige werkloosheid of inactiviteit naar een *voltijdse tewerkstelling* aan onderscheiden loonniveaus in % van het minimumloon, tweeverdieners, België, 1999.



Grafiek 4c. Overgang vanuit de bijstand naar een *voltijdse tewerkstelling* aan onderscheiden loonniveaus in % van het minimumloon, eenverdieners, België, 1999.

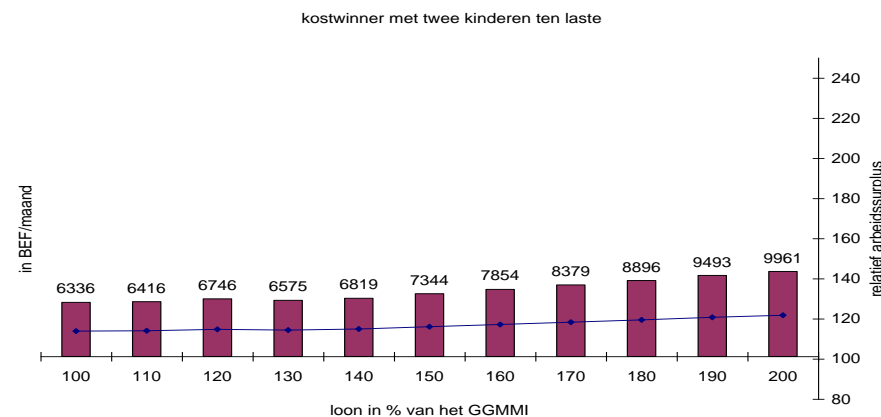
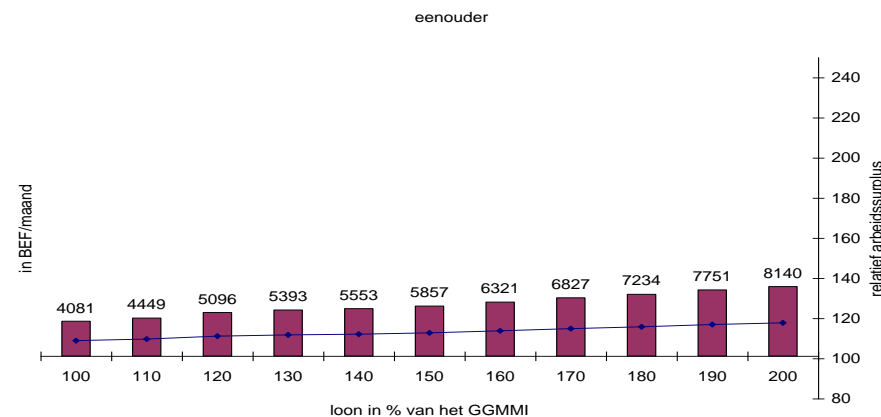
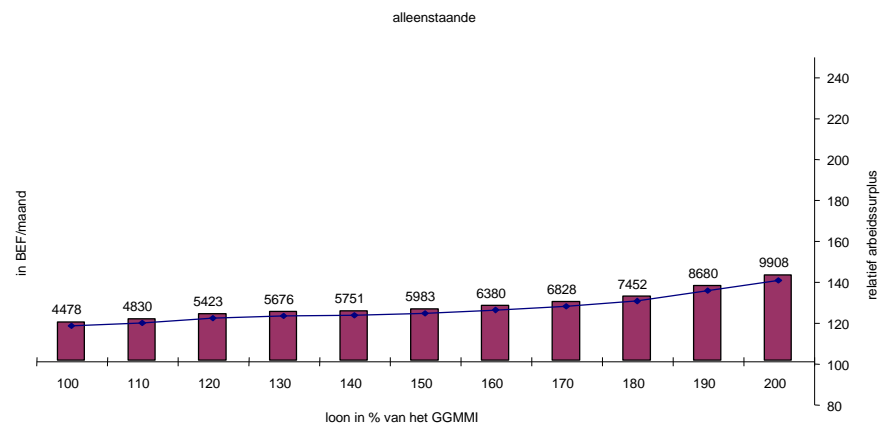


2. Terwijl de financiële vallen bij voltijds werk zich situeren bij een beperkte groep (kostwinners/eenouders) leidt de overgang van een uitkering naar laagbetaald *deeltijds werk* voor alle groepen tot gebrekkige financiële incentieven. De aanvullende inkomensgarantieuitkering (in de werkloosheidsverzekering) en de socio-professionele integratie-uitkering (in de bijstand) zorgen er wel voor dat geen enkel typegeval inkomensverlies leidt bij de aanvaarding van een deeltijdse lage loonjob, maar deze stelsels kunnen niet verhinderen dat de meeropbrengst van deeltijd werk gering blijft. In de werkloosheidsverzekering gaan *alleenstaanden, eenouders en kostwinners* er slechts tussen 4.000 en 7.000 BEF op vooruit, afhankelijk van de gezinssituatie, bij aanvaarding van halftijdse banen tot 150% van het minimumloon (grafiek 5a). Wanneer de (niet uitkeringsgerechtigde) thuiswerkende partner van een langdurig werkloze kostwinner intreedt in een halftijdse baan is er zelfs sprake van een aanzienlijk inkomensverlies met 3.600 BEF per maand op minimumloonniveau. Aanvaarding van een lage loonbaan van de thuiswerkende partner laat immers niet toe om het wegvallen van de kostwinnersuitkering 'in te verdienen'. De omvangrijkere groep *werkloze vrouwen* met een verdienende partner (bijna de helft van de langdurige werkloze populatie) gaat er niet op achteruit, maar heeft - vooral indien er kinderen zijn - weinig financiële voordelen om vanuit een langdurige werkloosheidsituatie op zoek te gaan naar een deeltijd lageloonbaan (grafiek 5b). Deze groep gaat er in deze situatie met 10% of minder op vooruit bij het aanvaarden van een halftijdse baan tot 130% van het minimumloon. De vervangingsratio, d.w.z. het gezinsinkomen bij werkloosheid t.o.v. van dat bij werk bedraagt hier meer dan 90%. Gegeven de grote omvang van deze groep, de grote deeltijd arbeidswens van vrouwen¹⁴ en de lange duur van het werkloosheidsstelsel kan verondersteld worden dat de ontmoediging van een deeltijd baan substantieel is. Schorsingen maken deeltijdarbeid lonender, hoewel door het weggleffect van het huwelijksquotiënt het financieel voordeel van de overgang van inactiviteit naar deeltijd werk ingeperkt wordt. Het gezinsinkomen van een koppel waar de partner niet-uitkeringsgerechtigd is (terwijl de andere partner werkt) bedraagt 84% van dat van een koppel waar deze partner deeltijd gaat werken (halftijds aan minimumloon, zie tabel 5). Indien de partner een uitkering ontvangt bedraagt het gezinsinkomen bij niet-werk 96% t.o.v. het gezinsinkomen bij laagbetaald deeltijds werk.

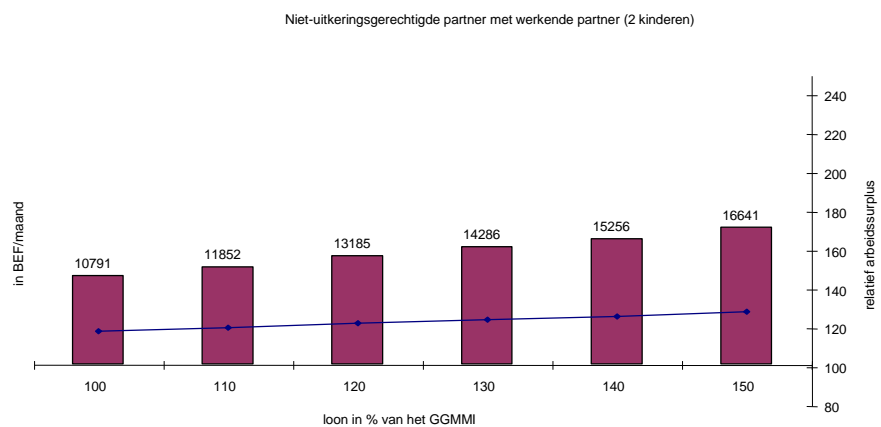
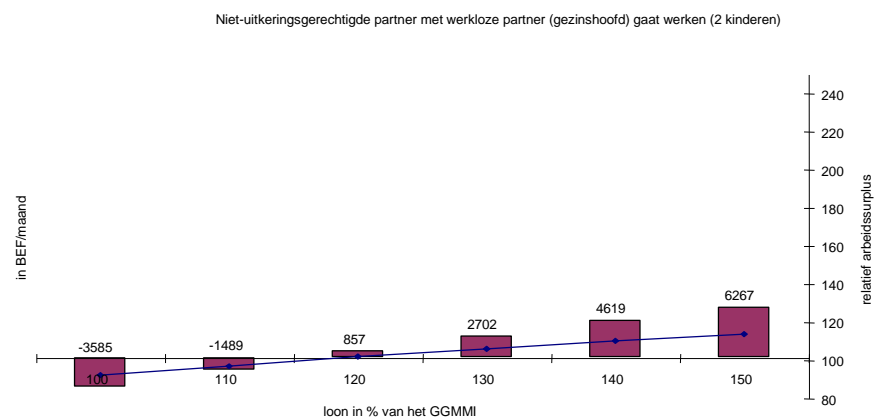
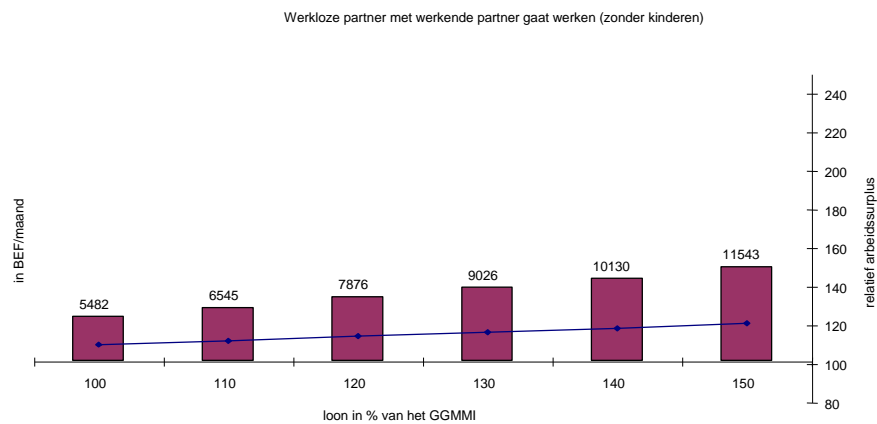
De simulaties van de overgang van uitkering naar deeltijdwerk brengen bovendien een lage loonval aan het licht. Voor werkloze eeninkomensgezinnen die genieten van de inkomensgarantie of in het geval van de bijstand van de socio-professionele integratie premie wordt méér verdienen of meer gaan werken financieel ontmoedigd. Door de aanvullende uitkering op het deeltijdloon blijft de meeropbrengst van halftijdse banen vanuit de werkloosheidsverzekering stabiel tot een loonniveau van 150%; vanuit de bijstand zelfs tot een loonniveau van 170% (grafiek 5c).

¹⁴ Specifieke enquêtes bij werkloze en inactieve vrouwen wijzen op uitgesproken preferenties voor deeltijds werk (Van Dongen et al., 1995; De Lathouwer et al., 2000). Voor een verdere uitwerking verwijzen we naar paragraaf 5.

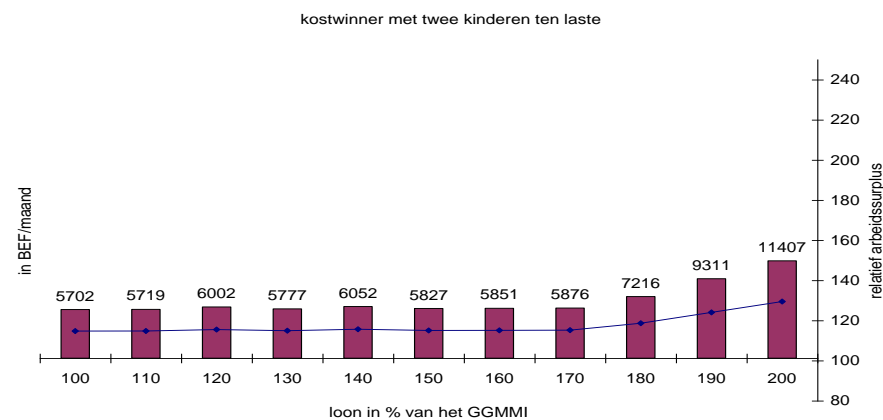
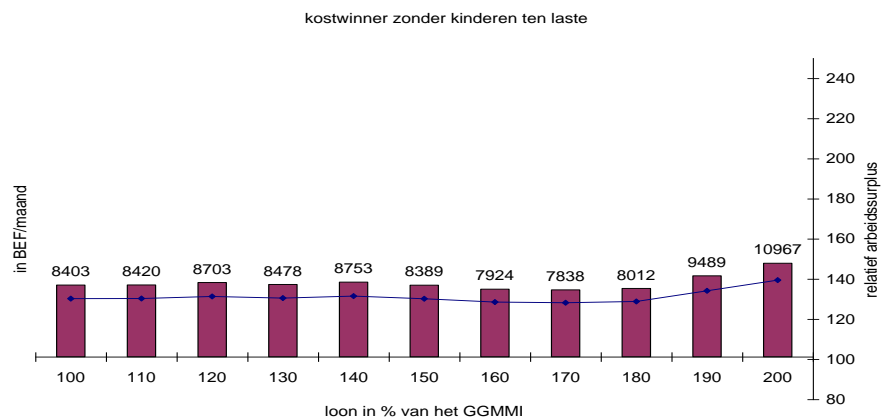
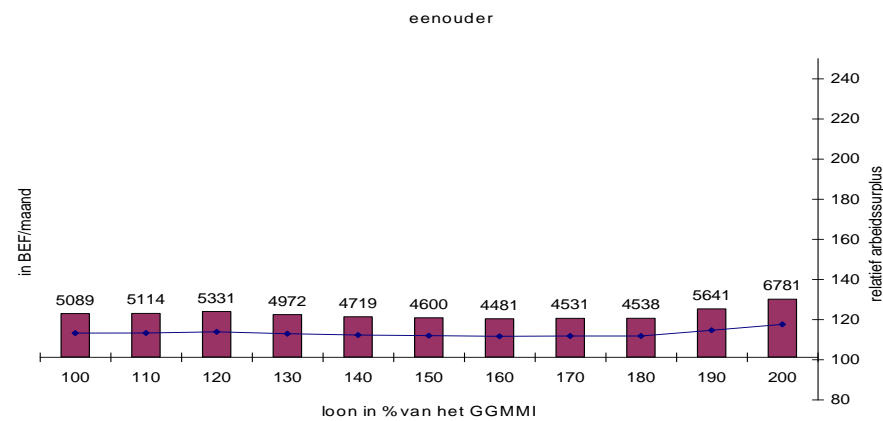
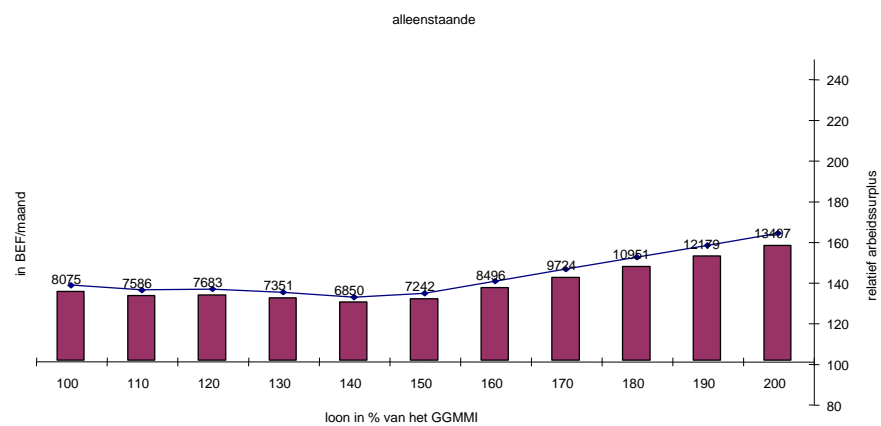
Grafiek 5a. Overgang vanuit langdurige werkloosheid met een maximale uitkering naar een *halftijdse tewerkstelling* aan onderscheiden loonniveaus in % van het minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, eenverdieners, België, 1999.



Grafiek 5b. Overgang vanuit langdurige werkloosheid of inactiviteit naar een *halfzijdse tewerkstelling* aan onderscheiden loonniveaus in % van het minimumloon, tweeverdieners, België, 1999.



Grafiek 5c. Overgang vanuit de bijstand naar een *halfzijdse tewerkstelling* aan onderscheiden loonniveaus in % van het minimumloon, eenverdieners, België, 1999.



4.3. De evolutie van de werkloosheidsval 1989-1999

1. Uit tabel 7 en uit grafieken 6a, 6b en 6c blijkt dat de financiële vallen tussen 1989 en 1999 voor werklozen die *voltijds* gaan werken aan laagbetaald loon (minimumloonniveau) in grote mate stabiel zijn gebleven. Tot begin negentig nemen de financiële vallen licht toe, om vervolgens licht af te nemen en verder stabiel te blijven over de loop van de jaren negentig. Voor een goed begrip van de evolutie van de financiële val over de tijd is inzicht in de evolutie van de sociale uitkeringen, de (para)fiscaliteit en de minimumlonen noodzakelijk.

Begin jaren negentig (1989-1992) stegen de uitkeringen sterker dan de minimumlonen wat zich vertaalde in een lichte afname van de meeropbrengst van werken in die periode en in een stijging van de vervangingsratio's. In de *sociale verzekeringen* bedroeg deze stijging maximaal een 3 procentpunten. Bijvoorbeeld voor werkloze eenoudergezinnen die gaan werken aan het minimumloon stegen in deze periode de netto vervangingsratio van resp. 103 naar 105% (vanuit een maximum werkloosheidsuitkering) en van 90 naar 93% (vanuit een minimum werkloosheidsuitkering). Voor werkloze kostwinners met kinderen van 94% naar 96% (vanuit een maximum werkloosheidsuitkering) en van 82 naar 85% (vanuit een minimum werkloosheidsuitkering). De koopkrachtverbetering van de uitkeringen begin jaren negentig volgde als reactie op het besparingsbeleid in de tachtiger jaren¹⁵ (de zgn. 'retour du coeur') toen werkloosheidsuitkeringen voor eeninkomensgezinnen een reële daling kenden, terwijl voor tweeverdieners de uitkeringen werden verlaagd door gezinsmodulering. De uitkeringen in de *bijstand* kenden in tegenstelling tot de sociale verzekeringen een continue stijging over de tachtiger jaren tot begin jaren negentig onder invloed van een selectief beleid ten voordele van de allerlaagste uitkeringen. Hierdoor groeiden de uitkeringsniveaus in de bijstand en verzekering naar elkaar toe, en nam voor bijstandstrekkers het financiële incentief om te gaan werken af. Niettemin blijven de vervangingsratio's in de bijstand nog steeds lager dan in de werkloosheidsverzekering. Het netto gezinsinkomen van een bijstandsgerechtigd eenoudergezin in % van dat bij voltijds werk aan minimumloon steeg van 76% in 1989 naar 87% in 1993.

De periode tussen 1992 en 1999 betekende een *stagnering* van de sociale uitkeringen. In deze periode is er sprake van een lineair uitkeringsbeleid, waarbij alle uitkeringen, ook de allerlaagste bijstandsuitkeringen, geen verdere koopkrachttoename kenden (zie bijlage 1). De stagnerende uitkeringsniveaus in verzekering en bijstand hebben in de loop van de jaren negentig weliswaar niet gezorgd voor een afname van de financiële val omdat de (bruto)minimumlonen de stagnerende uitkeringsontwikkeling hebben gevolgd (zie bijlage 4). Door een sterkere leeftijds- en anciënniteitsmodulering van het minimumloongebouw kende het brutominimumloon tussen 1991 en 1994 niettemin een stijging (nominaal met 8,4%) voor 22 jarigen¹⁶. Deze toename zorgde voor een (geringe) daling van de vervangingsratio's voor

¹⁵ De impact van het uitkeringsbeleid in de jaren tachtig op de financiële vallen kan voor deze periode vooralsnog niet gesimuleerd worden met Stasim. Dit veronderstelt uitbreiding van het model naar de jaren tachtig.

¹⁶ Voor 1991 bestond er geen leeftijdsmodulering van de minimumlonen vanaf 21 jaar. In 1991 werd een hoger minimumloon ingevoerd voor de 21,5 jarigen (6 maanden anciënniteit) en in 1994 voor de 22 jarigen (1 jaar anciënniteit).

eeninkomensgezinnen met een 2 tot 3 procentpunten, maar de hoogste vervangingsratio's bleven boven de 90% (voor eenouders met een minimale uitkering en kostwinners met maximale uitkering) tot zelfs boven de 100% (eenouders met een maximale werkloosheidsuitkering). De bruto stijging van het minimumloon was bijgevolg ruim onvoldoende om de financiële val substantieel te verminderen en werd bovendien voor een deel afgeroomd door een hogere *werknemerswig*¹⁷. Door de stijging van het brutominimumloon voor 21,5 jarigen steeg de werknemerswig tussen 1991 en 1994 van 26% naar 29% voor alleenstaanden, van 17% naar 20% voor eenoudergezinnen en van 12% naar 14% voor kostwinners met kinderen (zie bijlage 4)¹⁸. Om deze (en andere redenen) is het bestrijden van de werkloosheidsvallen door een stijging van de bruto (minimum)lonen geen efficiënte strategie (zie verder bij paragraaf 5). Voor *werkloze tweeverdieners* werden over heel de jaren negentig de werkloosheidsuitkeringen afgebouwd door de schorsingen, wat de financiële prikkel tot werken voor samenwonenden deed toenemen¹⁹. Door de schorsing daalt de vervangingsratio van een werkloze samenwoner met kinderen bij overgang naar voltijds werk aan minimumloon van (een niet extreem hoge) 85% naar 74%.

2. Het uitkeringsbeleid ten aanzien van *deeltijds werk* (grafieken 7a,b,c) heeft in de jaren negentig een substantiële impact gehad op de financiële vallen. In de bijstand had het beleid een positief effect op het verminderen van de financiële val; in de werkloosheidsverzekering daarentegen een negatief effect. In de *bijstand* maakte de introductie van de socio-professionele integratiepremie in 1990 deeltijds werk financieel aantrekkelijker, zoals blijkt uit grafiek 7a. Alle bijstandstrekkers die deeltijds zouden gaan werken gingen er vóór de introductie van de socio-professionele integratiepremie ofwel op achteruit (eenouders en kostwinners met 2 kinderen hadden vervangingsratio's ver boven 100%) of verdienden nauwelijks meer bij de overstap naar deeltijds werk (alleenstaanden kenden vervangingsratio's van 96 à 99%). De introductie van de socio-professionele integratie deed de vervangingsratio's bij deeltijds werk dalen tot 88% voor eenouders, 86% voor kostwinners met kinderen en 72% voor alleenstaanden. Voor gezinnen met kinderen blijft de vraag of hierdoor deeltijds werk voldoende financieel aantrekkelijk werd gemaakt.

Voor uitkeringsgerechtigden in de *werkloosheidsverzekering* werd deeltijd arbeid begin jaren negentig financieel onaantrekkelijker gemaakt met de vervanging van het stelsel voor 'onvrijwillig deeltijdsen om aan de volledige werkloosheid te ontsnappen' door de beperktere inkomensgarantieuitkering in 1993. We kunnen de netto-effecten van dit gewijzigd beleid met Stasim vooralsnog niet simuleren omdat het vroegere stelsel van de 'onvrijwillig deeltijdsen' niet werd opgenomen in het model. Vandaar dat de grafieken 7b en 7c enkel de

¹⁷ De werknemerswig geeft het aandeel van belastingen en sociale werknemersbijdragen weer als % van het brutoloon.

¹⁸ De (para)fiscale druk bij gelijke loonniveaus is in de jaren negentig licht gestegen voor de lagere lonen door de invoering van de aanvullende crisisbijdrage vanaf half 1993 (3% op de personenbelasting). Voor hogere inkomens zorgde bovendien de invoering van de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid vanaf 1994 voor een stijging van de (para)fiscale druk (de werknemerswig voor lonen aan 200% van het minimumloon bedraagt vanaf halverwege jaren negentig tussen 31% voor een eenverdiener met 2 kinderen en 42% voor een alleenstaande). Voor deze hoge loonniveaus is de hoge parafiscale druk niet relevant vanuit het perspectief van financiële vallen.

¹⁹ Over de periode 1990-1999 verloren bijna 200.000 langdurig werkloze samenwonenden definitief hun uitkering, met als hoogtepunten 1993 (door een verruiming van het toepassingsgebied) en 1996 (door een verstrenging van het werkloosheidsduurcriterium van 2 maal naar 1,5 maal de gemiddelde werkloosheidsduur) (RVA Jaarverslagen).

meeropbrengst van deeltijds werken weergeven vanaf 1994. Uit de aard van de hervorming van het stelsel van onvrijwillig deeltijdsen naar de inkomensgarantieuitkering kan weliswaar worden afgeleid dat deeltijds werk vooral minder aantrekkelijk werd gemaakt voor langdurig werkloze samenwonenden en alleenstaanden²⁰. Vooral langdurig werkloze vrouwen deden veelvuldig beroep op het oude statuut van onvrijwillig deeltijdsen. De financiële prikkel om deeltijd te gaan werken vanuit een langdurige werkloosheidsuitkering is in de huidige regeling zeer gering. Het gezinsinkomen bij werkloosheid bedraagt immers 96% van dat bij (laagbetaald) deeltijds werk. De schorsingen zorgden er anderzijds voor dat deeltijd arbeid financieel aantrekkelijker werd gemaakt. De vervangingsratio daalt hierdoor van 96% naar 84%.

²⁰ Daar waar in de oude regeling de aanvullende werkloosheidsuitkering gedeeltelijk proportioneel werd berekend aan een volledig loon en bovendien geen vergelijking werd gemaakt met de werkloosheidsuitkering bij volledige werkloosheid, geeft de regeling van de inkomensgarantieuitkering veeleer een toeslag op het deeltijds loon in verhouding tot wat de werkloze zou genieten indien hij/zij volledig werkloos zou zijn (deze toeslag bedraagt voor gezinshoofden 5.200 BEF/maand, voor alleenstaanden 3.120 BEF per maand, voor samenwonenden 1.040 BEF per maand). Anderzijds zorgt de inkomensgarantieuitkering ervoor, in tegenstelling tot de oude regeling, dat het totale inkomen van de deeltijds werkende ook niet veel genereuzer kan zijn dan het inkomen bij volledige werkloosheid (behoudens de kleine vrijstelling). De groepen met de laagste werkloosheidsuitkeringen waren bijgevolg de grootste verliezers bij de afschaffing van de genereuzere regeling van de onvrijwillig deeltijdsen. Het zal immers zelden voorkomen dat gegeven de lage forfaitaire werkloosheidsuitkering van langdurig werkloze samenwonenden een deeltijdloon lager zal liggen dan de forfaitaire werkloosheidsuitkering.

Tabel 7. De evolutie van de netto vervangingsratio's bij werkloosheid en bij de bijstand (netto gezinsinkomens* bij uitkeringsafhankelijkheid in % van netto-gezinsinkomens bij laagbetaald werk), België, 1989-1999.

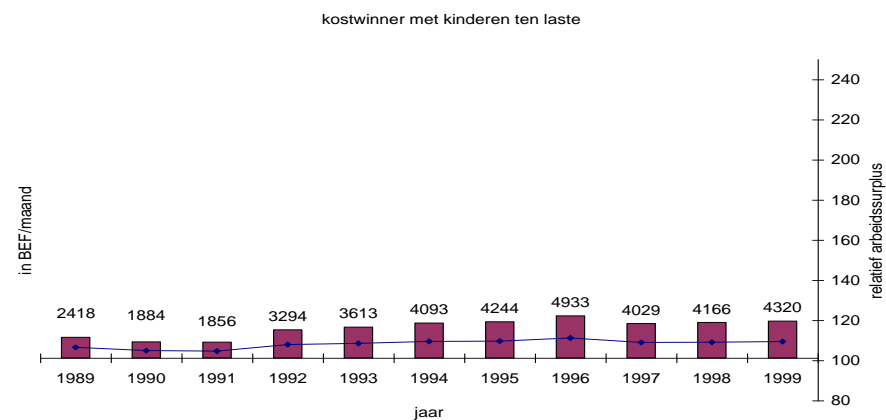
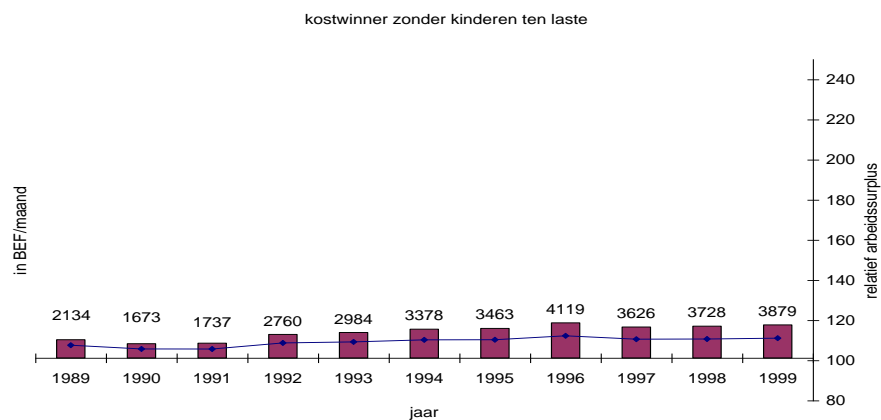
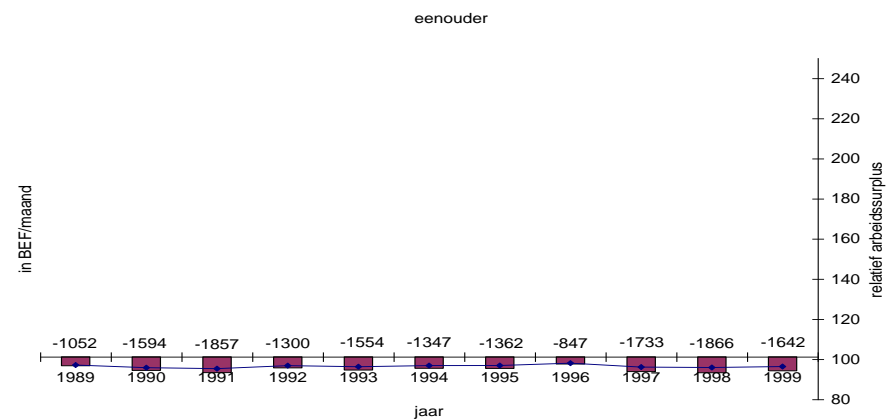
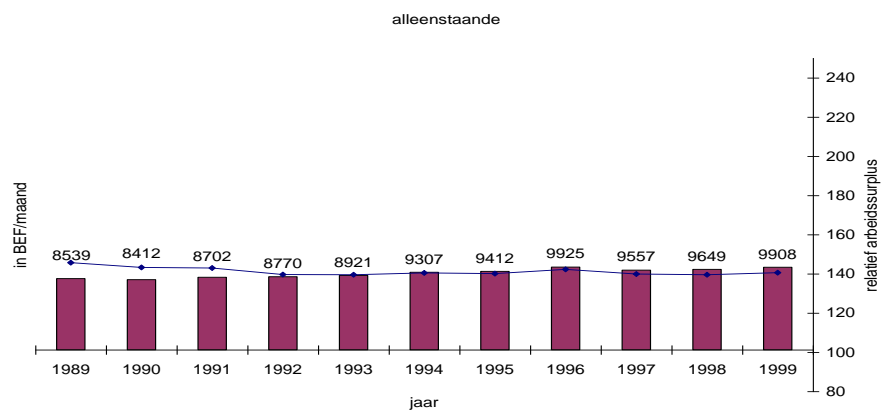
	<i>naar een voltijdse tewerkstelling aan minimumloon</i>					<i>naar een halftijdse tewerkstelling aan minimumloon**</i>				
	<i>Alleenstaand</i>	<i>Eenouder 2 kinderen</i>	<i>Kostwinner zonder kind</i>	<i>Kostwinner 2 kinderen</i>	<i>Tweeverdiener 2 kinderen</i>	<i>Alleenstaand</i>	<i>Eenouder 2 kinderen</i>	<i>Kostwinner zonder kind</i>	<i>Kostwinner 2 kinderen</i>	<i>Tweeverdiener 2 kinderen</i>
<i>vanuit een maximale werkloosheidsuitkering</i>										
1989	69	103	93	94	85	-	-	-	-	-
1990	70	104	95	95	85	-	-	-	-	-
1991	70	105	95	96	85	-	-	-	-	-
1992	72	103	92	93	84					
1995	71	103	91	91	84	88	93	89	89	96
1999	71	104	90	91	85	85	92	88	88	96
<i>vanuit een minimale werkloosheidsuitkering</i>										
1989	61	90	77	82	85	-	-	-	-	-
1990	62	91	79	83	85	-	-	-	-	-
1991	64	93	80	85	85	-	-	-	-	-
1992	63	93	80	83	84					
1995	64	94	80	83	84	86	89	86	87	96
1999	64	94	79	83	85	82	89	85	87	96
<i>vanuit de bijstand</i>										
1989	60	76	72	78	73***	96	113	100	106	82***
1990	61	80	73	79	72***	99	105	96	103	82***
1991	62	85	75	80	73***	72	87	77	86	84***
1992	61	86	72	77	73***	72	88	77	86	83***
1995	61	87	72	77	74***	72	88	77	86	84***
1999	61	88	72	77	74***	72	88	77	87	84***

Noot: * Onder gezinsinkomen zijn inbegrepen: uitkering/loon van de betrokkene, bij tweeverdieners het loon van de partner (130% van het minimumloon-voltijds), en bij huishoudens met kinderen de kinderbijslag (verhoogd indien van toepassing), minus de kinderopvangkost.

** De vervangingsratio's voor deeltijds werkenden houden rekening met de inkomensgarantie uitkering (deeltijds tewerkgesteld met behoud van rechten).

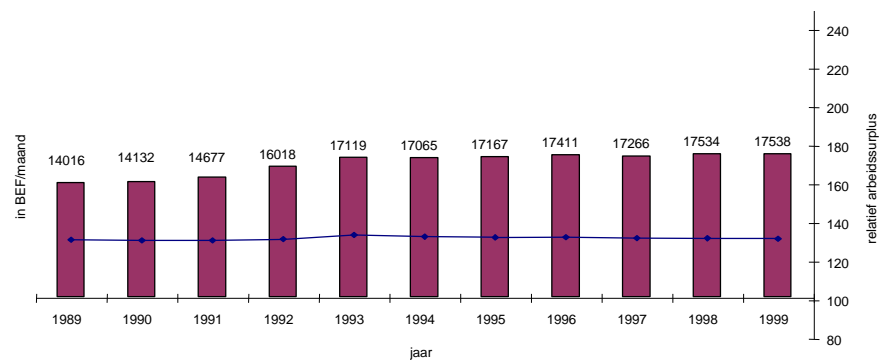
*** Voor deze categorieën is de bijstandsuitkering 0 door het inkomen van de partner.

Grafiek 6a. Overgang vanuit langdurige werkloosheid met een maximale uitkering naar een *voltijdse tewerkstelling* aan minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, eenverdieners, België, 1989-1999.

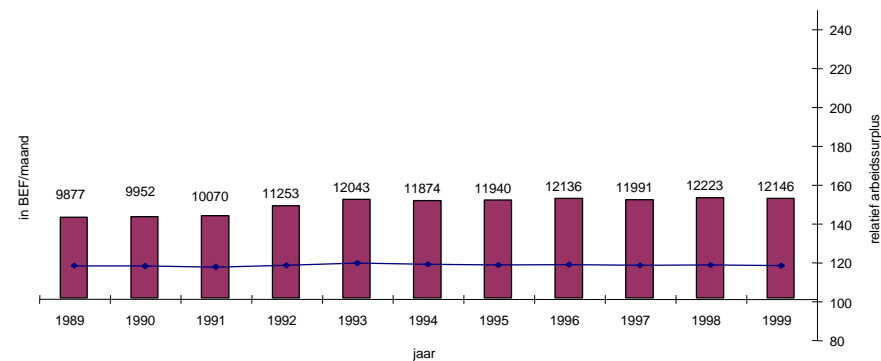


Grafiek 6b. Overgang vanuit langdurige werkloosheid met een maximale uitkering of inactiviteit naar een *voltijdse tewerkstelling* aan minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, tweeverdieners, België, 1989-1999.

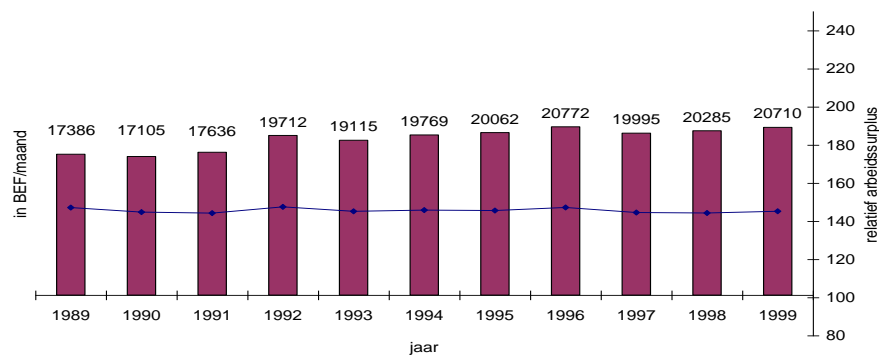
koppel zonder kinderen ten laste, partner 1 werkt en de tweede partner gaat van werkloosheid naar tewerkstelling



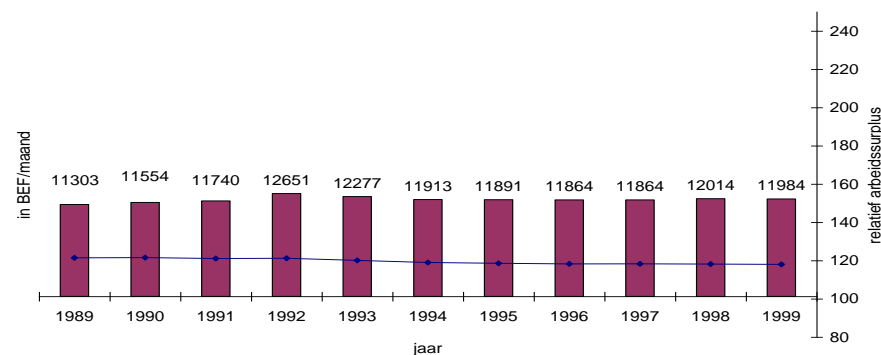
koppel met kinderen ten laste, partner 1 werkt en de tweede partner gaat van werkloosheid naar tewerkstelling



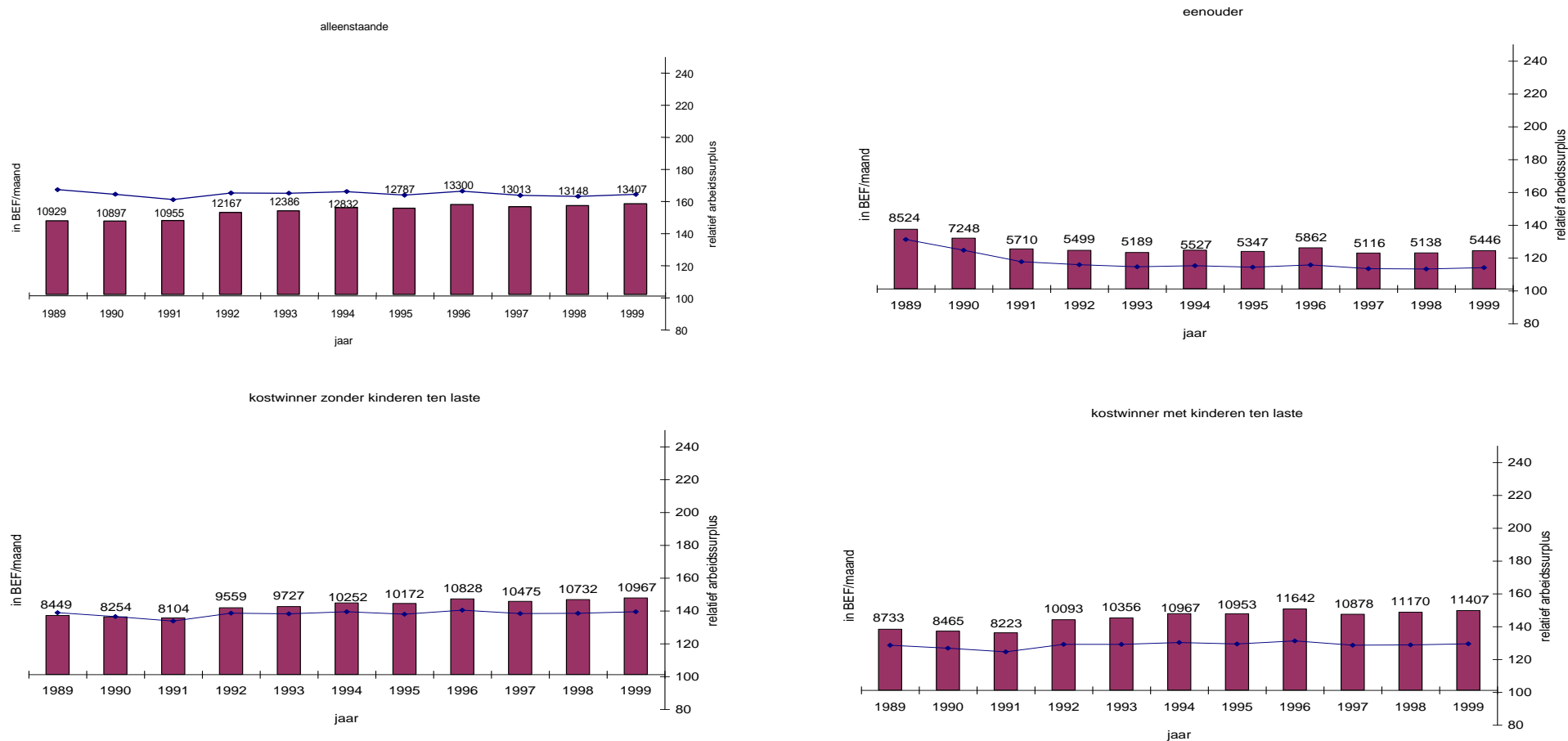
koppel met kinderen ten laste, werkloos gezinshoofd, de tweede partner gaat van inactiviteit naar tewerkstelling



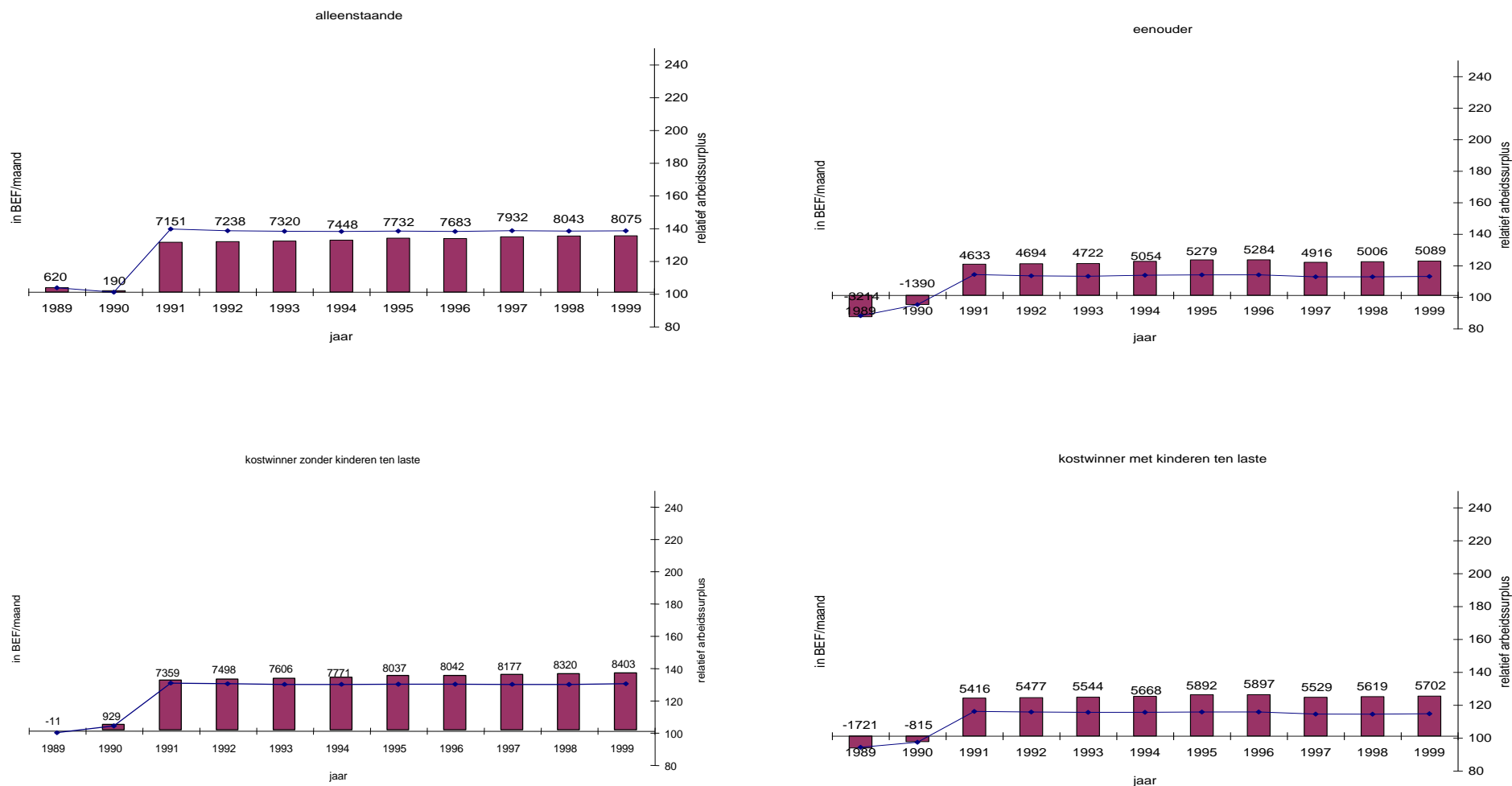
koppel met kinderen ten laste, tewerkgesteld gezinshoofd, de tweede partner gaat van inactiviteit naar tewerkstelling



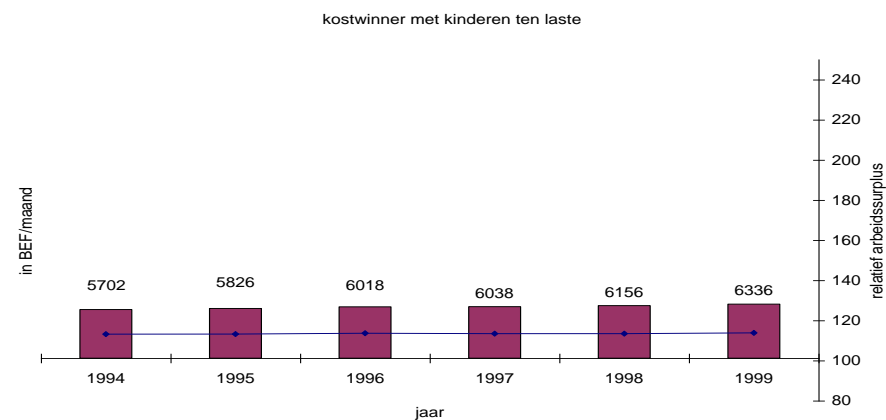
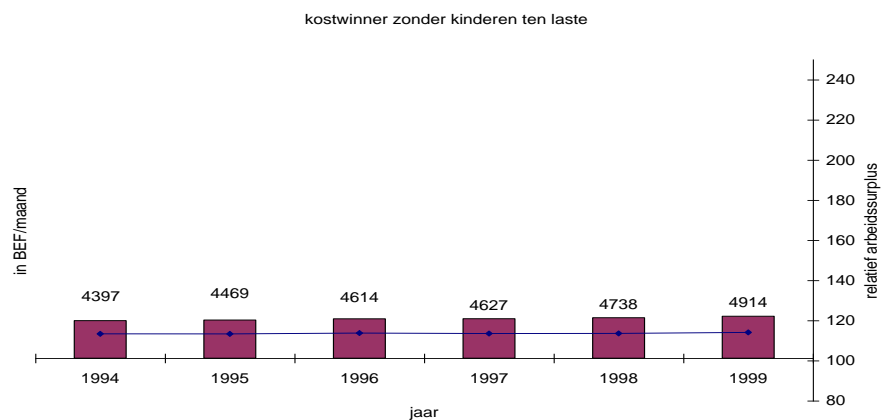
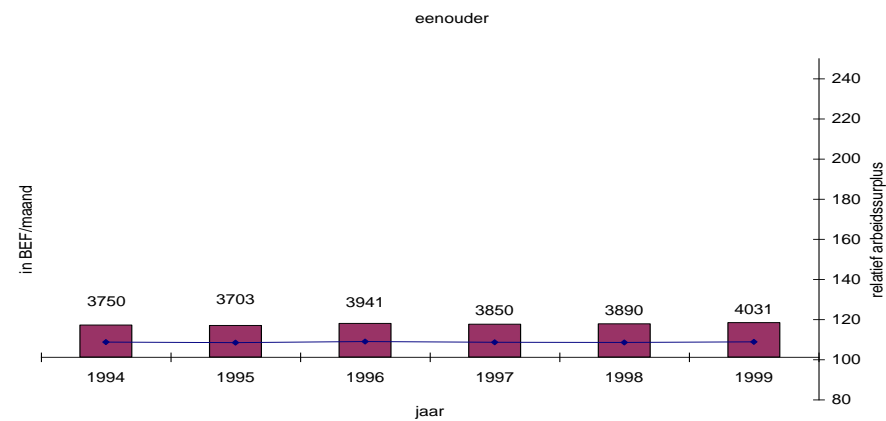
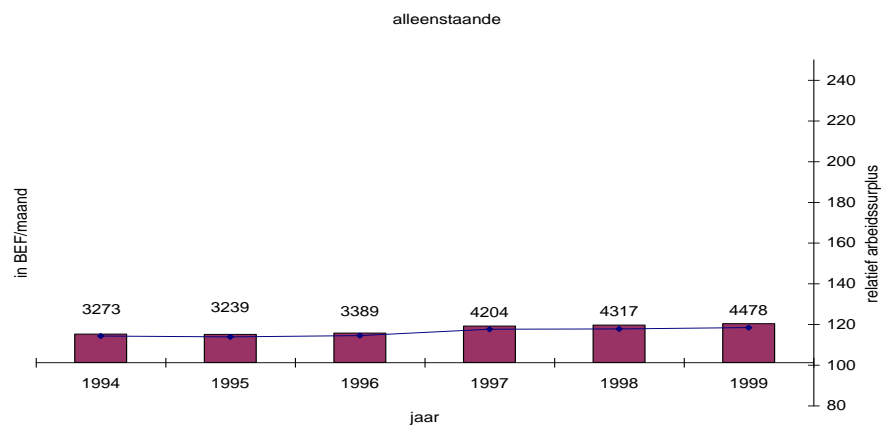
Grafiek 6c. Overgang vanuit bijstand naar een *voltijdse tewerkstelling* aan minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, eenverdieners, België, 1989-1999.



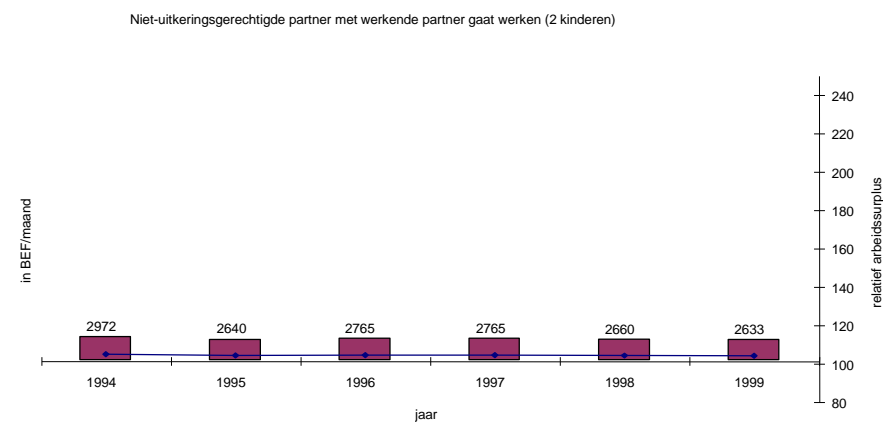
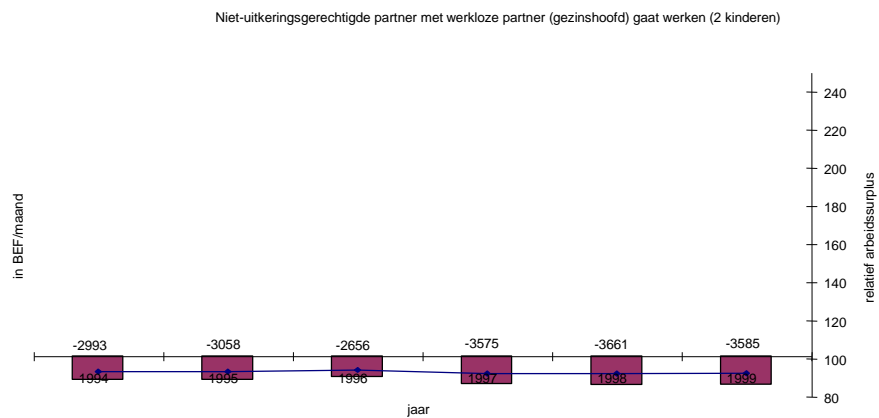
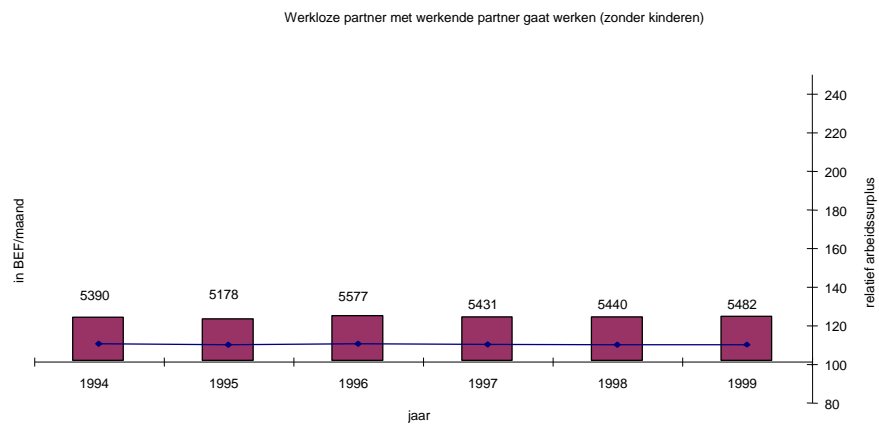
Grafiek 7a. Overgang vanuit bijstand naar een *halftijdse tewerkstelling* aan minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst eenverdieners, België, 1989-1999.



Grafiek 7b. Overgang vanuit langdurige werkloosheid met een maximale uitkering naar een *halfzijdse tewerkstelling* aan minimumloon, eenverdieners, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, België, 1994-1999.



Grafiek 7c. Overgang van langdurige werkloosheid met een maximale uitkering naar een *halfzijdse tewerkstelling* aan minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, tweeverdieners, België, 1994-1999.



5. De impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de vermindering van de werkloosheidsval

Financiële vallen verwijzen naar een inherent conflict tussen inkomensbescherming (de waarborg van een behoorlijk minimuminkomen) en economische efficiëntie (stimuleren van herintrede en voorkomen van langdurige afhankelijkheid). Vanuit het eerste perspectief dienen uitkeringen voldoende hoog te zijn; vanuit het tweede perspectief belemmeren 'decente' uitkeringen precies de reïntegratie in de formele arbeidsmarkt. Een beleid ter verkleining van de financiële val stoot op fundamentele (ideologische) keuzes ten aanzien van het model van sociale bescherming. Het verkleinen van de financiële vallen kan in principe zowel gebeuren door het afbouwen van de sociale bescherming ('de stok') als door het verhogen van de (lage)lonen ('de wortel').

Het activerend beleid in België heeft zich eind jaren negentig mede onder invloed van de gunstige budgettaire evoluties duidelijker geprofileerd als een beleid van de 'wortel'. Een nominale verlaging van de uitkeringen (een beleid van 'de stok') kent geen politiek draagvlak, nadat de uitkeringen in de jaren negentig ook voor de zwaksten (de minima) reeds gevoelig achterbleven bij de algemene welvaart en de reikwijdte van de werkloosheidsuitkeringen door de schorsingen op een selectieve wijze werd ingeperkt (De Lathouwer 1997). Het paars-groene beleid blijft ondanks de gunstige budgettaire evolutie terughoudend ten aanzien van een verbetering van de uitkeringen. In de geest van de actieve welvaartsstaat kiest het beleid ter oplossing van de werkloosheidsvallen voor een grotere investering in aanbodstimulerende maatregelen. Naast het financieel aantrekkelijker maken van laagbetaald werk, wordt in het activerende beleid verder het accent gelegd op een gerichte begeleiding van zwakke categorieën werklozen (bv. het begeleidingsplan voor langdurig werklozen, het inschakelingsparcours voor jonge werklozen), de creatie van werkervaring en vorming in diverse banenplannen en een werktijdenbeleid met het oog op aantrekkelijker arbeidsomstandigheden (cfr. de uitbouw van het tijdskrediet en uitgroebanen)²¹. In deze paragraaf gaan we verder in op het financieel aantrekkelijker maken van laagbetaald werk als beleidsstrategie.

Egalitaire loonpolitiek en bruto minimumlonen – Een eerste piste om laagbetaald werk financieel aantrekkelijk te maken is het verhogen van de bruto beloningsniveaus, inzonderheid het interprofessioneel minimumloon en de sectoriale minimale beloningsniveaus. Een egalitaire loonpolitiek ter voorkoming van lage lonen wordt weliswaar steeds problematischer als strategie tegen de werkloosheidsval omwille van drie redenen. *Ten eerste* legt een context van toenemende internationale concurrentie loonmatiging op, ook aan de onderkant van het loonegebouw. Terwijl in België in de periode 1987-1993 de lonen merkkelijk sneller stegen dan onze belangrijke handelspartners (Nederland, Duitsland, Frankrijk) is vandaag een beheerste loonontwikkeling een prioritaire doelstelling geworden (Hoge Raad voor Werkgelegenheid, 2000). De invoering van de gezondheidsindex in 1993, de invoering van de loonnorm in 1996 en de verlaging van de sociale lasten hebben allen tot

²¹ Voor een overzicht van beleidsmaatregelen verwijzen we naar de Federale werkgelegenheidsrapporten van het Ministerie Tewerkstelling en Arbeid en het Jaarboek Arbeidsmarkt in Vlaanderen van het Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming.

doel gehad om de divergerende loonontwikkeling tussen België en belangrijkste handelspartners af te bouwen. Dit loonmatigingsbeleid heeft ook een temperende invloed gehad op de (bruto)minimumlonen. Tussen 1987 en 1994 steeg het nominale brutominimumloon (+22 jaar) nog met jaarlijks gemiddeld 3,9%; tussen 1994 en 2000 bedroeg de stijging nog slechts 1,4%. *Ten tweede* betekent een verdere stijging van de brutominimumlonen een verdere verhoging van de loonkost aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Door de hoge loonwig in België betekent deze strategie tezelfdertijd een toenemende productiviteitsval, d.w.z. een oplopende spanning tussen loonkost en arbeidsproductiviteit. Hoewel de literatuur rond de negatieve impact van (hoge) minimum vloerniveaus op de werkgelegenheid controversieel blijft (bv. Gregg, 2000) dreigt een toenemende productiviteitsval de structureel werklozen en laaggeschoolden verder uit de arbeidsmarkt te duwen. *Ten derde* is een verhoging van de brutominimumlonen ook geen efficiënte aanbodsstrategie omdat de werknemerswig de bruto loontoename afroemt. Zo wezen de simulaties uit dat de toename van de minimumlonen voor +21,5 jarigen begin jaren '90 de financiële vallen niet echt heeft kunnen verminderen (zie supra).

Subsidiëring van netto beloningsniveaus voor laagverdieners – Omdat een aanbodsbeleid door middel van een egalitaire loonpolitiek op grotere grenzen stoot worden landen uitgedaagd wegen te zoeken om de *netto-opbrengst* van laagbetaald werk te laten toenemen langs het fiscaal en sociaal beleid (Ferrera, 2000). Subsidies aan laagbetaalde werknemers of aan gezinnen met een laag arbeidsinkomen hebben tot doel mensen aan te moedigen te gaan werken en tegelijk de welvaartspositie van laagbetaalden te verbeteren. Kostwinnersgezinnen (eenouders, koppels met kinderen) hebben het immers vaak moeilijk om van één laag arbeidsinkomen rond te komen.

In het continentale Europese sociale model betekent *subsidiëring van laagverdieners* een herdenken van de sociale zekerheid, de fiscaliteit en de para-fiscaliteit. Systemen die subsidies of uitkeringen verstrekken aan werkenden zijn veeleer vreemd aan de continentale welvaartsstaat met redelijk hoge (minimum)lonen. In de Angelsaksische landen met sterk gedereguleerde arbeidsmarkten en een probleem van 'working poor' bestaan er al veel langer 'in-work benefits' voor laagverdieners. Het Working Families Tax Credit (WFTC) in de VK en het Earned Income Tax credit (EITC) in de VS zijn uitgegroeid tot de belangrijkste bron van arbeidsmarktbeleid (Hotz en Scholz, 2000; Phelps, 2000). Hoewel in het continentaal sociaal model armoede bij werkenden laag is (zie supra grafiek 2) zijn vandaag in België de nettolonen niet steeds voldoende om voltijds werkenden boven de armoedelijijn uit te tillen (tabel 8). Het nettogezinsinkomen van minimumloners met kinderlast (en kinderopvangkosten) is niet of nauwelijks voldoende in het geval van eenverdienersschap.

In België werden sinds 2000 verschillende maatregelen genomen die neerkomen op een subsidiëring van laagbetaald werk via het sociaal en fiscaal beleid. Kenmerkend is dat het resultaat van het sociaal overleg niet geleid heeft tot één dominante ingreep maar tot een variëteit aan maatregelen. Er werden zowel maatregelen getroffen in de sociale zekerheid, in de sociale bijdragen en in de fiscaliteit.

Tabel 8. Netto gezinsinkomen bij werk aan (voltijds) minimumloon zonder en met kinderopvangkosten, in % van de EU-armoedelij, België, 1997.

	<i>Zonder kinderopvangkost</i>	<i>Na kinderopvangkost</i>
Alleenstaande	1.30	1.30
Eenouder 2 kinderen (1)	1.12	1.05
Eenverdiener koppel zonder kinderen	0.98	0.98
Eenverdiener koppel 2 kinderen	0.91	0.91
Tweeverdiener zonder kind (2)	1.85	1.85
Tweeverdiener 2 kinderen (1) (2)	1.52	1.42

Noot: (1) Bij werk wordt voor deze gezinstypes kinderopvangkosten verondersteld.

(2) De 2^{de} partner verdient 130% van het minimumloon.

In de *sociale zekerheid* werden in de loop van 2000 een aantal aanvullende uitkeringen voorzien voor werklozen die overgaan naar werk, met name de eenmalige kinderopvangtoeslag (enkel voor eenouders), de mobiliteitstoeslag en het tijdelijk doorbetalen van de verhoogde kinderbijslagen voor langdurig werkloze eenouders en kostwinners die werk aanvaardden. In januari 2000 (met uitbreiding in april 2000) werden de *sociale werknemersbijdragen* voor lage lonen verlaagd. De vermindering bestaat uit een forfaitair bedrag dat geleidelijk afneemt naarmate het loon stijgt (tot een maximum brutoloon van 54.000 BEF per maand). In *de fiscaliteit* werd in het kader van de belastinghervorming een aantal maatregelen voorzien met het oog op het verlagen van de fiscale druk op arbeid. De invoering van een individueel belastingkrediet voorziet in een fiscaal voordeel dat maximaal 20.000 per jaar kan bedragen voor belastbare arbeidsinkomens tussen 150.000 en 500.000 BEF. Tussen 100.000 en 150.000 (inloopzone) en tussen 500.000 en 650.000 (uitloopzone) geldt een degressief voordeel. Voor personen die geen of minder dan 20.000 BEF belasting moeten betalen wordt het saldo tussen de belasting en het belastingkrediet terugbetaald (negatieve inkomstenbelasting).

Al deze maatregelen zijn vandaag hetzij in uitvoering (de eenmalige kinderopvangtoeslag, de mobiliteitstoeslag, het tijdelijk doorbetalen van de verhoogde kinderbijslagen, de bijdragevermindering voor de lage lonen), hetzij politiek beslist en vanaf 2002 (gradueel) in uitvoering (het belastingkrediet voor lage lonen). Voor de toekomst vermelden we ook de hervorming in het stelsel van de kinderopvangkost, dewelke eveneens een impact zal hebben op de werkloosheidsval. Vandaag is het hervormingsvoorstel Vogels (oktober 2001) voorwerp van politiek debat. Het voorstel beoogt de kinderopvangkost voor lage inkomensgezinnen te verlagen en die voor hoge inkomens te verhogen met het oog op budgetneutraliteit. Omdat het om een voorstel gaat, wordt er in de volgende berekeningen geen rekening mee gehouden.

De impact van de hervorming op de financiële val – In tabel 9 wordt vooreerst het gecombineerde effect van de diverse maatregelen op de financiële val weergegeven. Daarna worden de afzonderlijke maatregelen verder geanalyseerd.

Tabel 9. Impact van de hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit sinds 2000 op de netto vervangingsratio's bij werkloosheid (netto gezinsinkomens* bij werkloosheid in % van netto-gezinsinkomens bij laagbetaald werk) en op de absolute meeropbrengst van laagbetaald werk t.o.v. een uitkeringsbestaan, België, 1999-2001.

	<i>Vanuit een maximale werkloosheidsuitkering</i>			<i>Vanuit een minimale werkloosheidsuitkering</i>			<i>Vanuit de bijstand</i>		
	<i>1999</i>	<i>2001**</i>	<i>Winst van werk in BEF per maand t.o.v. 1999</i>	<i>1999</i>	<i>2001</i>	<i>Winst van werk in BEF per maand t.o.v. 1999</i>	<i>1999</i>	<i>2001</i>	<i>Winst van werk in BEF per maand t.o.v. 1999</i>
<i>Overgang naar voltijds werk aan minimumloon</i>									
Alleenstaand	71	67	+3.437	64	62	+2.813	61	54	+4.801
Eenouder 2 kinderen	104	88	+8.387	94	82	+7.336	88	81	+4.143
Kostwinner zonder kind	90	79	+6.430	79	70	+5.780	72	62	+6.623
Kostwinner 2 kinderen	91	81	+7.439	83	75	+6.789	77	69	+6.504
Tweeverdiener 2 kinderen	85	80	+5.906	85	80	+5.906	74	71	+6.189
<i>Overgang naar deeltijds werk (50%) aan minimumloon***</i>									
Alleenstaand	84	78	+3.142	82	76	+3.008	72	69	+1.704
Eenouder 2 kinderen	92	84	+5.394	89	81	+5.069	88	83	+3.449
Kostwinner zonder kind	88	80	+4.250	84	77	+4.243	77	74	+1.878
Kostwinner 2 kinderen	88	83	+3.453	87	82	+3.453	87	82	+3.450
Tweeverdiener 2 kinderen	96	92	+3.482	96	92	+3.482	84	82	+3.764

Noot: * Onder gezinsinkomen zijn inbegrepen: uitkering/loon van de betrokkene, bij tweeverdieners het loon van de partner (130% van het minimumloon- voltijds), en bij huishoudens met kinderen de kinderbijslag (verhoogd indien van toepassing), minus de kinderopvangkost.

** De cijfers voor 2001 houden rekening met de laatste fiscale hervorming, die eigenlijk pas vanaf 2002 incrementeel in werking zal treden. Er wordt rekening gehouden met het tijdelijk behoud van de verhoogde kinderbijslag en met de kinderopvangtoeslag voor eenoudergezinnen.

*** De vervangingsratio's voor deeltijds werkenden houden rekening met de inkomensgarantie uitkering (deeltijds tewerkgesteld met behoud van rechten).

De gezamenlijke impact van de onderscheiden maatregelen die sinds 2000 werden getroffen in de sociale zekerheid, de sociale bijdragen en de fiscaliteit hebben laagbetaald werk financieel aantrekkelijker gemaakt voor alle categorieën. Geen enkel gezinstype gaat er sinds 2000 nog op achteruit wanneer laagbetaald werk wordt aanvaard vanuit (de hoogste) werkloosheidsuitkeringen.

De impact van de hervormingen is het meest substantieel voor die categorieën met de meest extreme financiële val, met name eenouder en kostwinnersgezinnen die de overgang maken vanuit een maximale werkloosheidsuitkering naar werk aan voltijdse minimumlonen. Voor eenoudergezinnen in deze situatie werd de financiële val gereduceerd met 16 procentpunten (een vooruitgang met 8.300 BEF per maand t.o.v. de situatie in 1999), voor kostwinners met kinderen met 10 procentpunten (een vooruitgang met 7.400 BEF per maand t.o.v. 1999). Maar ook categorieën die niet (alleenstaanden, kostwinners in de bijstand) of in mindere mate in een financiële val (tweeverdieners) zaten zien hun situatie bij laagbetaald werk er op vooruit gaan omdat het geheel van maatregelen niet uitsluitend gericht werd naar die groepen met de grootste financiële val. De hervormingen hebben evenwel weinig effect gehad op werkloze tweeverdieners met kinderen die deeltijds wensen te gaan werken. Voor deze groep blijven er netto vervangingsratio's bestaan die meer dan 90% bedragen.

In wat volgt worden de afzonderlijke maatregelen meer in detail besproken en wordt hun (afzonderlijke) impact op de financiële val geanalyseerd. We illustreren dit aan de hand van grafieken 8a en 8b (overgang van maximale werkloosheidsuitkeringen naar voltijds en deeltijds minimumloon) en grafieken 9a en 9b (overgang van bijstand naar voltijds en deeltijds minimumloon). In deze grafieken wordt stapsgewijs de impact weergegeven van elke afzonderlijke maatregel op de meeropbrengst van laagbetaald werk t.o.v. een uitkeringssituatie.

5.1. Aanvullende uitkeringen voor werkenden in de sociale zekerheid

In 2000 gingen een aantal maatregelen in de sociale zekerheid in uitvoering die aanvullende uitkeringen voorzien bij de overgang van werkloosheid naar werk. Zo werd vanaf juli 2000 *een eenmalige kinderopvangtoeslag en een mobiliteitstoeslag* ingesteld van 30.000 BEF elk, met als doel de bijkomende kosten verbonden aan werk te compenseren²². De kinderopvangtoeslag is enkel van toepassing in de werkloosheidsverzekering voor eenoudergezinnen en geldt uitsluitend voor een baan van minimaal 18 uren met een arbeidsovereenkomst van onbepaalde duur. De overgang naar tijdelijk werk (interim, contract bepaalde duur) wordt met deze maatregel dus niet beloond. Om recht te hebben op een mobiliteitstoeslag dient de woon-werkafstand meer dan 25 km en de totale verplaatsingsduur 4 uren te bedragen. In 2000 ontvingen slechts 39 werklozen de kinderopvangtoeslag en 25 de mobiliteitstoeslag. De beperkte impact heeft ongetwijfeld te maken met het zeer recente

²² De 30.000 BEF eenmalige kinderopvangtoeslag dekt in grote mate de kinderopvangkost, zij het dat de maatregel maar voor het eerste jaar werk van toepassing is. Uit onze standaardsimulaties blijkt dat de (voltijdse) bruto kinderopvangkost voor een eenouder met 2 kinderen die werkt aan minimumloon 49.200 BEF per jaar bedraagt. Na fiscale aftrek voor kinderopvangkosten bedraagt de netto kinderopvangkost nog jaarlijks een 39.000 BEF (of een 3.250 BEF per maand), wat zwaar doorweegt in het budget van lage inkomens. De nieuwe maatregel dekt dus 77% van de kinderopvangkost voor het eerste jaar.

karakter van de maatregel en met het feit dat werklozen zelf de aanvraag dienen te doen. Ten tweede wordt sinds oktober 2000 de verhoogde kinderbijslagen voor langdurig werkloze eenouders en kostwinners tijdelijk, nl. het lopende semester²³, doorbetaald wanneer zij de overstap maken van werkloosheid naar werk²⁴ (budget van 51 miljoen). Rechthebbenden van de verhoogde kinderbijslag die werk aanvaarden maar binnen de 6 maanden opnieuw (uitkeringsgerechtigd) werkloos worden, genieten onmiddellijk de verhoogde kinderbijslag zonder opnieuw de wachttijd van 6 maanden te moeten vervullen²⁵. Daarnaast werden in de sociale zekerheid nog een aantal andere maatregelen genomen die het ontmoedigen van (tijdelijk) werk dienen te voorkomen. Oudere werklozen hebben onmiddellijk terug recht op verhoogde uitkeringen (de anciënniteitstoelage) bij werkloosheid na een tijdelijke werkhervatting en het inkomensverlies van werkloze gezinshoofden zal worden beperkt wanneer de (thuiswerkende) partner begint te werken.

De eenmalige kinderopvangtoeslag en het (tijdelijk) behoud van de verhoogde kinderbijslag zorgen voor een daling van de financiële val voor werkloze eeninkomensgezinnen met kinderen. De impact is substantieel voor werkloze eenoudergezinnen die voltijds gaan werken aan minimumloon. Zo stijgt de meeropbrengst uit een voltijds minimumloon vanuit een maximale uitkering met 4.560 BEF per maand voor een eenoudergezin (ruim 50% van de impact van alle maatregelen samen) en met 2.860 BEF/maand voor kostwinners met kinderen (een 40% van de totale impact) (grafiek 8a). Bij de overgang naar een *halftijdse lage loonjob* (aan minimumloon) kennen enkel eenouders een bijkomend financieel voordeel ten gevolge van de kinderopvangtoeslag (ze gaan er 2.237 BEF/maand meer op vooruit t.o.v. de situatie in 1999, grafiek 8b). De maatregel van het behoud van de verhoogde kinderbijslag speelde voor deeltijds werklozen reeds vóór 2000. Eenouders en kostwinners die deeltijds gingen werken na werkloosheid konden hun verhoogde kinderbijslag reeds behouden onder het stelsel van 'deeltijdse werknemers met behoud van rechten'. Dit is niet het geval voor bestaansminimum-trekkers onder het stelsel van de socio-professionele integratie.

Aanvullende uitkeringen om de overstap van werkloosheid naar werk financieel aantrekkelijker te maken zijn niet volledig nieuw in de Belgische sociale zekerheid. In het verleden werden reeds een aantal maatregelen uitgewerkt voor werklozen die deeltijds gaan werken. De belangrijkste subsidiëringregelingen zijn de inkomensgarantieuitkering (en de socio-professionele integratie in de bijstand) en de stelsels van activering van werkloosheidsuitkeringen (PWA's en dienstenbanen). Vooral voor vrouwen met een verdienende partner wordt de overstap naar deeltijds werk vanuit de werkloosheid in België sterker ontmoedigd dan elders omdat de uitkeringsduur voor deze groep in de werkloosheidsverzekering atypisch lang is. Precies bij deze groep bestaat er een uitgesproken deeltijd arbeidswens. Specifieke enquêtes bij werkloze en inactieve vrouwen wijzen op een uitgesproken preferentie voor deeltijds werk (Van Dongen, e.a., 1995; De Lathouwer, e.a., 2000). Zo blijkt uit een enquête bij langdurig werkloze vrouwen dat bijna 50% deeltijds wenst te werken, bij geschorste werkloze vrouwen is dit zelfs 70% (De Lathouwer, e.a., 2000). Deeltijdarbeid stelt vrouwen

²³ Men kan de verhoogde kinderbijslag gedurende het lopende trimester behouden wanneer men in de tweede maand van het voorgaande semester recht had op de verhoogde kinderbijslag.

²⁴ Trimestrialisering van de kinderbijslagen. Programmawet 12 augustus 2000. Wet houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen. Artikel 84 en 85.

²⁵ Wet D'Hondt. K.B. 1 maart 2000 met terugwerkende kracht tot 14 juni 1999.

makkelijker in staat om arbeid en gezin te combineren. Uit de motieven voor deeltijdwerk op basis van de Labour Force Survey blijkt dat in 1999 ruim 50% van de vrouwen deeltijd werkt omwille van de zorg voor kinderen of andere familiale redenen, tegenover maar 4% bij de mannen. Slechts 6% van de vrouwen zegt expliciet geen voltijdse baan te wensen (Demunter en Luminet, 2000). Preferentie voor deeltijd arbeid is bijgevolg nog sterk bepaald door de ongelijke verdeling van zorgtaken (Plantega, 2000). Deeltijd werk nà een periode van volledig uitsluiting op de arbeidsmarkt laat ook makkelijker toe opnieuw te wennen aan het arbeidsritme van betaald werk dan voltijds werk (European Commission, 1999). De spectaculaire stijging van het aantal gerechtigden in het vroegere stelsel van 'onvrijwillig deeltijdsen werklozen om aan de werkloosheid te ontsnappen' wees op het succes van deze formule bij vrouwen. De mogelijkheid om deeltijds te werken zonder té grote financiële gevolgen deed tussen 1980 en 1990 het aantal in dit stelsel stijgen van 12.500 naar 205.000 gerechtigden. Omwille van de grote budgettaire gevolgen werd het stelsel vanaf 1990 verstrengd en in 1993 afgeschaft en vervangen door een aanzienlijk minder genereus statuut van de inkomensgarantiewetgeving. Het aantal gerechtigden in dit stelsel viel scherp terug tot 35.000 gerechtigden in 2000. Naast de inkomensgarantiewetgeving bestaat er ook het PWA-stelsel, dat gegeven de huidige voorwaarden een kleine deeltijd baan (max.45 uren per maand) subsidieert met de volledige werkloosheidsuitkering. De PWA's kennen met 40.000 gerechtigden (voornamelijk langdurig werkloze vrouwen) een stijgend succes (Van Brempt, 1997). Niettemin kunnen vragen gesteld worden over een gebrekkige doorstroming richting regulier werk, o.m. wegens de grote financiële val bij de overgang naar niet-gesubsidieerd werk (Cantillon en Thirion, 1998) en het ontbreken van kleine deeltijd banen op de reguliere markt.

5.2. De selectieve verlaging van de werknemersbijdrage voor lage lonen

In januari 2000 werd de bijdragevermindering voor werknemers met een laag loon ingesteld. Deze maatregel werd in april 2000 uitgebreid en geldt thans voor werknemers met een brutoloon tot 54.000 BEF per maand (bedragen januari 2001). Deze maatregel voorziet in een vermindering van de werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid. De vermindering bestaat uit een forfaitair bedrag dat geleidelijk afneemt naarmate het loon stijgt. Voor werknemers op minimumloonniveau speelt het voordeel volledig. Door deze maatregel daalde de werknemerswig op minimumloonniveau van 29% naar 24% voor alleenstaanden en van 13% naar 8% voor eenverdieners met kinderen. Omdat het parafiscaal voordeel wordt toegekend aan alle laagverdienende *individuen*, gaat het om een relatief dure maatregel (6,8 mrd. BEF ingeschreven in de begroting van 2000). Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de belastingkredieten in de VS of het VK die worden toegekend aan *gezinnen* met een laag arbeidsinkomen (en dus nà middelentoets).

Het netto-effect van een verlaging van de sociale bijdragen wordt voor een deel afgeroomd door de fiscaliteit. Immers lagere sociale bijdragen verhogen het netto belastbaar inkomen, waardoor meer belastingen dienen te worden betaald. Zo resulteert een verlaging van de werknemersbijdragen met 3.300 BEF per maand op minimumloonniveau slechts in een bijkomende netto-meeropbrengst (vanuit een maximale werkloosheidsuitkering) van werk aan voltijds minimumloon met resp. (afgerond) 1.700, 1.900 en 2.200 BEF per maand voor

eenouders, alleenstaanden en kostwinners met 2 kinderen ten laste. Deze maatregel kent een kleinere impact op de financiële val voor werkloze eenouders vergeleken met de sterk selectieve maatregelen in de sociale zekerheid.

De verlaging van de sociale bijdragen voor lage lonen zorgde voor een wijziging in de *financieringsstructuur* van de sociale zekerheid voor werknemers. Terwijl de sociale bijdragen in principe proportioneel zijn, zorgen selectieve bijdrageverlagingen voor werknemers voor een progressief karakter van de sociale bijdragestructuur. Dit versterkt het solidariteitsbeginsel van de sociale zekerheid en verzwakt het verzekeringsbeginsel.

5.3. De hervorming van de personenbelasting en de invoering van een belastingkrediet

De belastinghervorming die in België zal doorgevoerd worden vanaf 2002, voorziet in een belangrijke belastingverlaging voor alle inkomens ten bedrage van 131 mrd. BEF met een gefaseerde invoering gespreid over 4 jaar (maximale uitwerking in 2006). De belastinghervorming omvat als krachtlijnen een verlaging van de fiscale druk op arbeid, het realiseren van de neutraliteit ten opzichte van de keuze van gezinsvorm (wegwerken van de verschillen in belastingheffing tussen gehuwde en samenwonende koppels), het versterken van fiscale voordelen voor kinderen en het invoeren van een groenere fiscaliteit.

Voor de problematiek van de werkloosheidsvallen zijn vooral de invoering van een *individueel* belastingkrediet voor lage arbeidsinkomens en de verhoging van de aftrek voor beroepskosten relevant. In grafieken 8 en 9 wordt de impact van deze maatregelen op de netto meeropbrengst uit laag betaald werk vanuit een uitkeringssituatie gepresenteerd. In deze simulatieoefeningen werd verondersteld dat de belastinghervorming reeds volledig operationeel is in 2001.

Het *belastingkrediet* voor laagverdienende individuen voorziet in een fiscaal voordeel dat maximaal 20.000 per jaar kan bedragen voor belastbare arbeidsinkomens tussen 150.000 en 500.000 BEF. Tussen 100.000 en 150.000 (inloopzone) en tussen 500.000 en 650.000 (uitloopzone) geldt een degressief voordeel. Voor personen die geen of minder dan 20.000 BEF belasting moeten betalen wordt het saldo tussen de belasting en het belastingkrediet terugbetaald (negatieve inkomstenbelasting). De budgettaire kost van het belastingkrediet wordt geraamd op 18 mrd BEF. Dit is hoog wegens het individuele karakter van het voordeel. Het belastingkrediet zorgt voor een bijkomende verhoging van de netto-opbrengst van werk voor werklozen die gaan werken aan het minimumloon met ongeveer 1.650 BEF per maand voor alle gesimuleerde gezinstypes, inclusief de tweeverdieners. De meeropbrengst is quasi onafhankelijk van de arbeidsduur (voltijdse of halftijdse tewerkstelling), maar voor sommige deeltijdsers is het financieel voordeel iets hoger (een 1.800 BEF per maand, dus wat meer dan 20.000 per jaar), omdat door toepassing van het belastingkrediet de gemeentebelasting wegvalt.

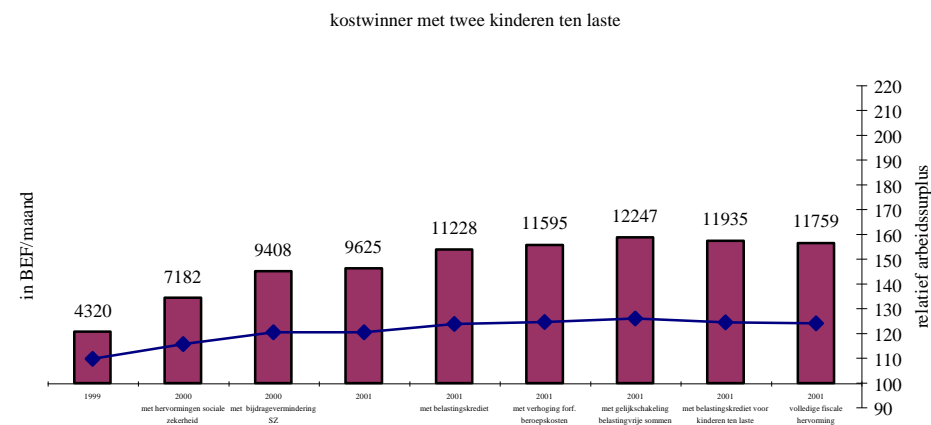
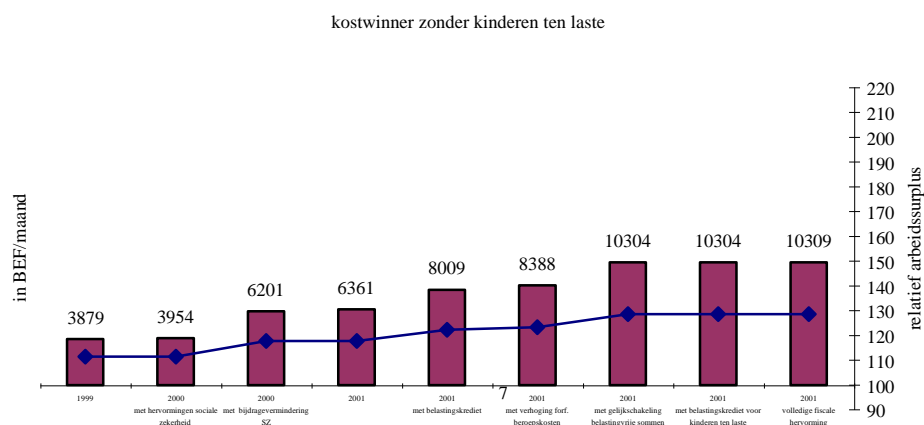
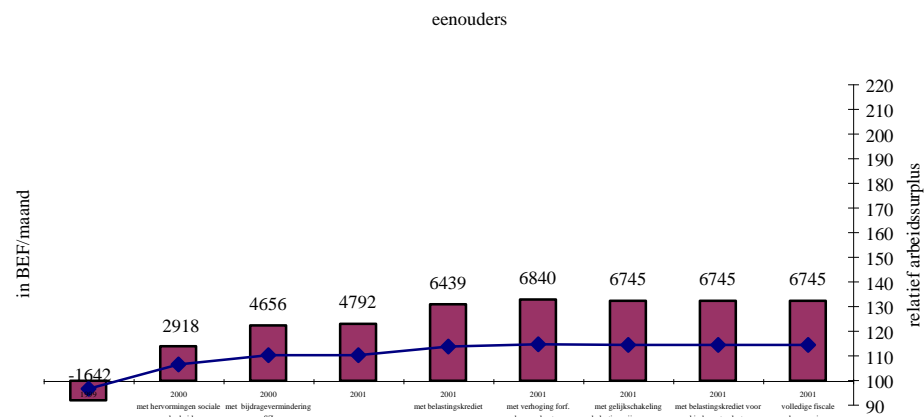
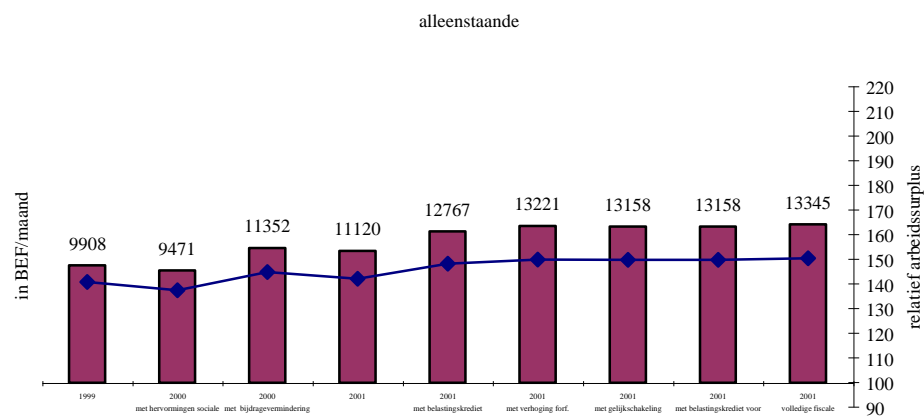
De *verhoging van de beroepskosten* beoogt een vermindering van de fiscale druk door het percentage van de aftrekbare beroepskosten in de eerste schijf te verhogen van 20 tot 25%. Het maximumbedrag voor de forfaitaire beroepskosten blijft echter op hetzelfde niveau

behouden. Deze maatregel zorgt slechts voor een zeer kleine bijkomende meeropbrengst van 350 tot 450 BEF per maand, bovenop het voordeel uit het belastingkrediet, bij de overgang van langdurige werkloosheid met een maximale uitkering of vanuit de bijstand naar voltijdse minimumloonarbeid. Bij deeltijds werk blijft het voordeel voor alleenstaanden, eenouders en kostwinners (met of zonder kinderen ten laste) beperkt tot 100 à 250 BEF per maand; tweeverdieners zien hun inkomen met 350 à 400 BEF per maand stijgen. Vanuit de bijstand hebben enkel alleenstaanden die gaan werken een zeer beperkt voordeel (182 BEF per maand). De andere eeninkomensgezinnen halen geen voordeel uit deze maatregel.

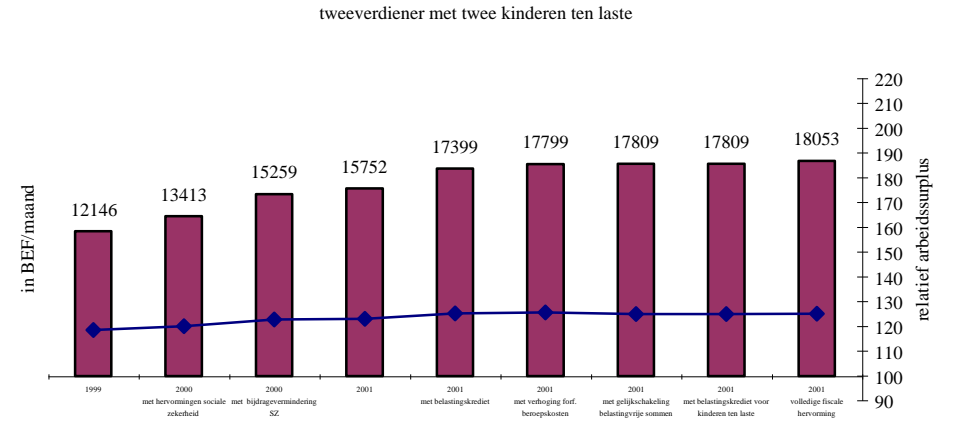
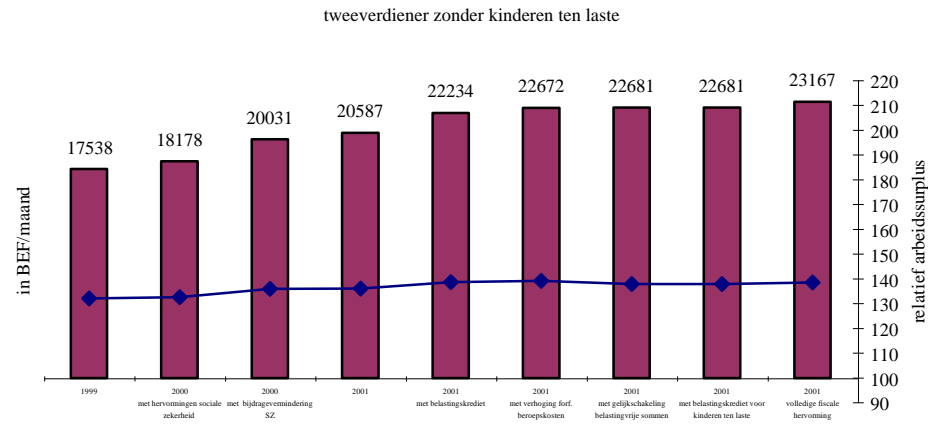
Naast bovenstaande maatregelen, zitten er in de belastinghervorming nog andere maatregelen die een impact kunnen hebben op de financiële incentieven tot laagbetaald werk, hoewel ze niet expliciet gericht zijn op deze doelstelling en zowel van toepassing kunnen zijn op werkenden als op uitkeringsgerechtigden. Het betreft ten eerste de *gelijkschakeling van de belastingvrije minima voor alleenstaanden en gehuwden*, waarbij het belastbare minimum voor elke echtgenoot wordt opgetrokken tot op het niveau van dat van een alleenstaande. Deze maatregel zorgt voor een verdere vermindering van de belastingen voor gehuwde kostwinners ook voor zij die werken aan het (voltijds) minimumloon, waardoor de meeropbrengst van dit werk vanuit langdurige werkloosheid of bijstand toeneemt met 652 BEF/maand (kostwinners met kinderen ten laste) tot 1.916 BEF/maand (kostwinners zonder kinderen ten laste). Bij deeltijds laagbetaald werk blijft het voordeel van deze maatregel de facto beperkt tot kostwinners zonder kinderen.

Het terugbetaalbaar *belastingkrediet voor kinderen ten laste* en de *veralgemening van het belastingvrij minimum* voor ongehuwde eenoudergezinnen naar alle eenoudergezinnen zorgt voor een vergroting van de meeropbrengst van laagbetaald werk voor bijstandstrekkers (met +1.369 BEF/maand voor kostwinners met kinderen ten laste die voltijds gaan werken aan minimumloon en met +1.681 BEF/maand voor eenouders en kostwinners die halftijds aan minimumloon gaan werken). Voor werkloze kostwinnersgezinnen (met maximale uitkering) is er geen bijkomend voordeel bij werk omdat het netto beschikbaar inkomen stijgt zowel bij werkloosheid als bij tewerkstelling, waardoor de financiële val quasi stabiel blijft.

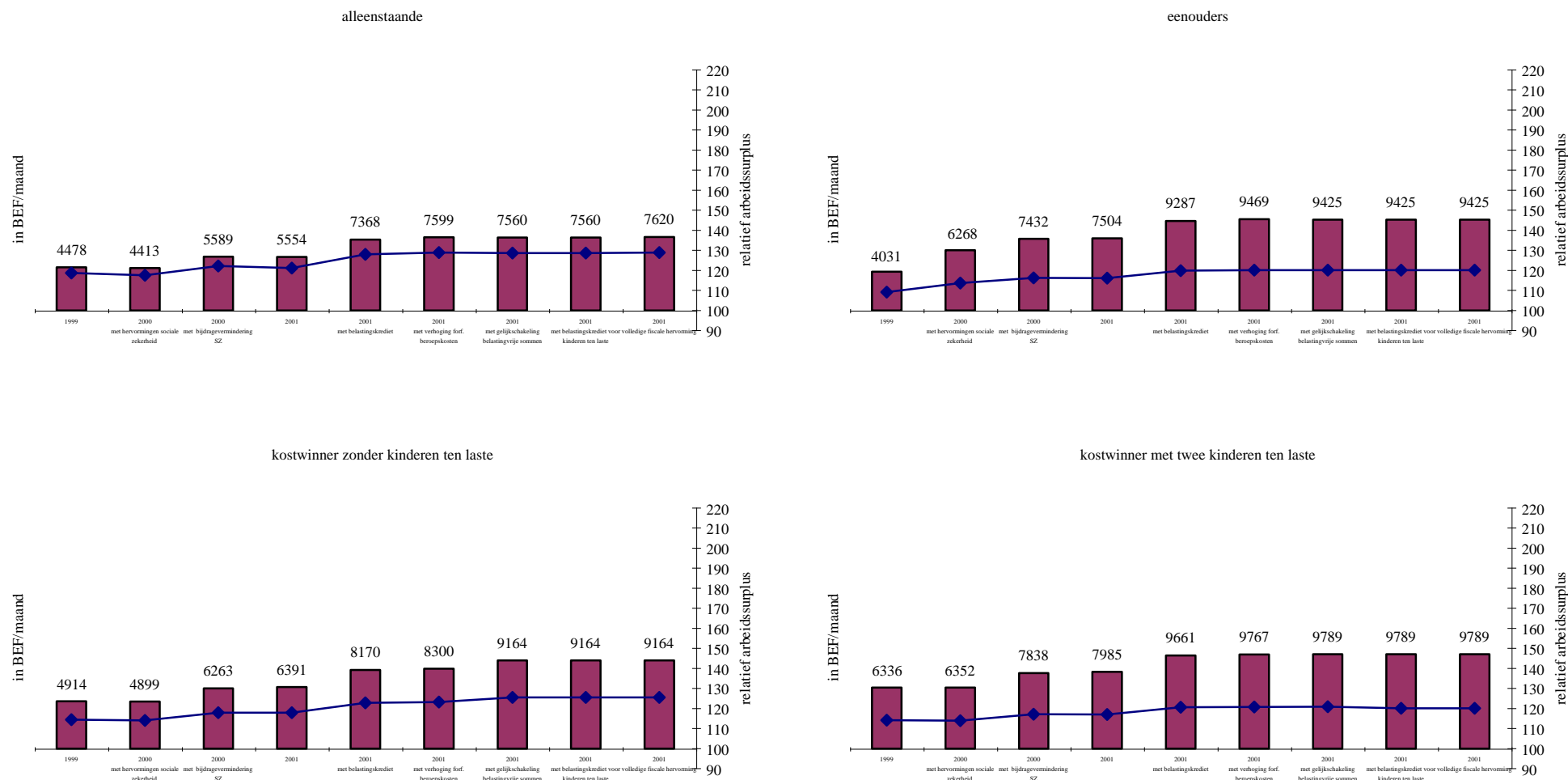
Grafiek 8a. Impact van de hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op het arbeidssurplus bij de overgang van een maximale werkloosheidsuitkering naar een voltijdse tewerkstelling aan minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, verschillende gezinstypes, België, 1999-2001.



Vervolg van grafiek 8a

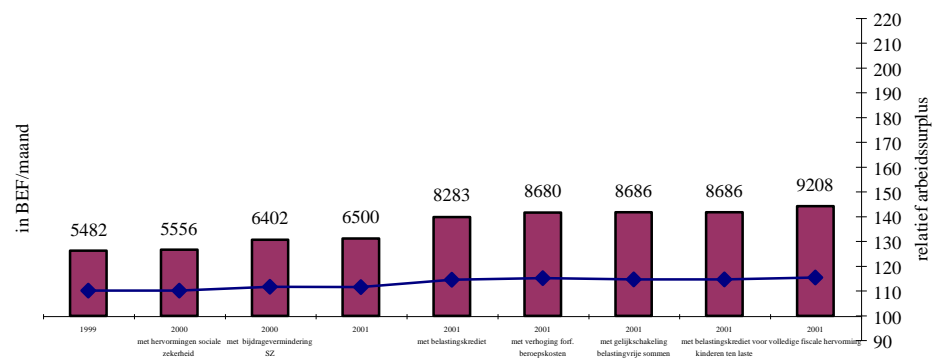


Grafiek 8b. Impact van de hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op het arbeidssurplus bij de overgang van een maximale werkloosheidsuitkering naar een halftijdse tewerkstelling aan minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, verschillende gezinstypes, België, 1999-2001.

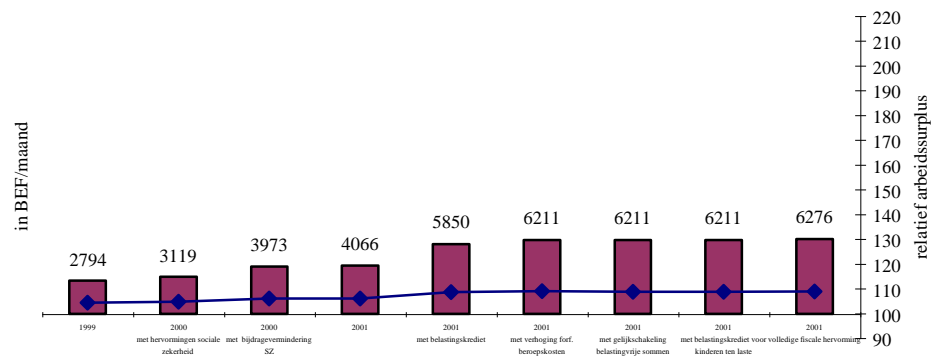


Vervolg van grafiek 8b

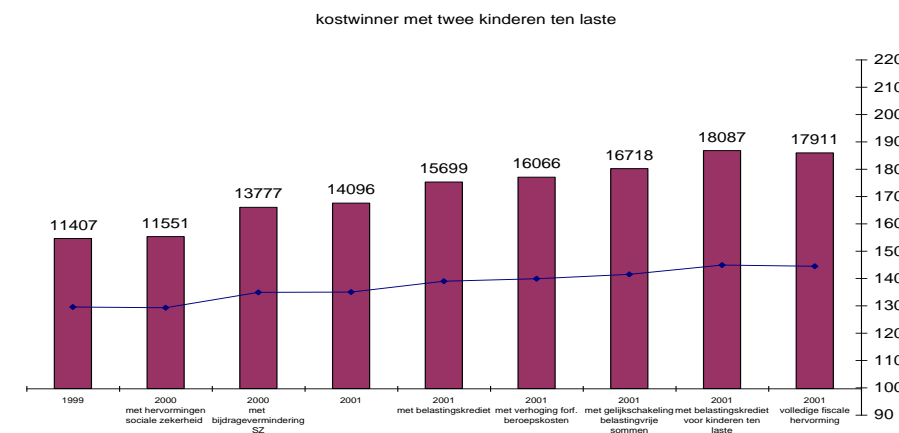
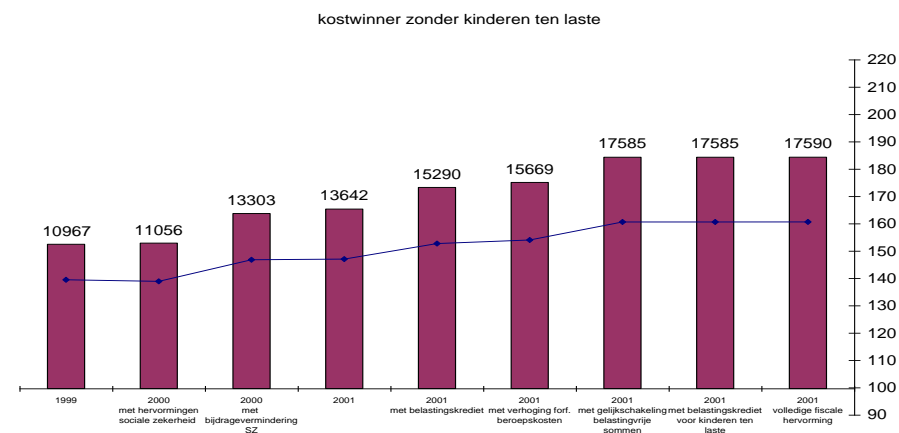
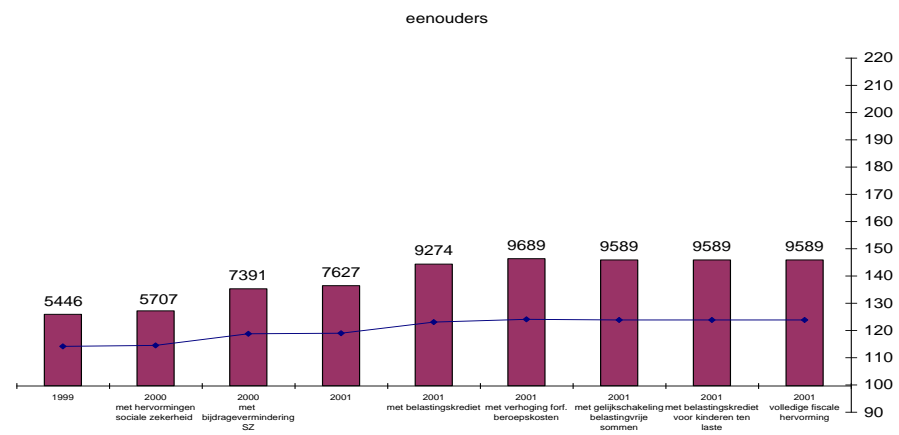
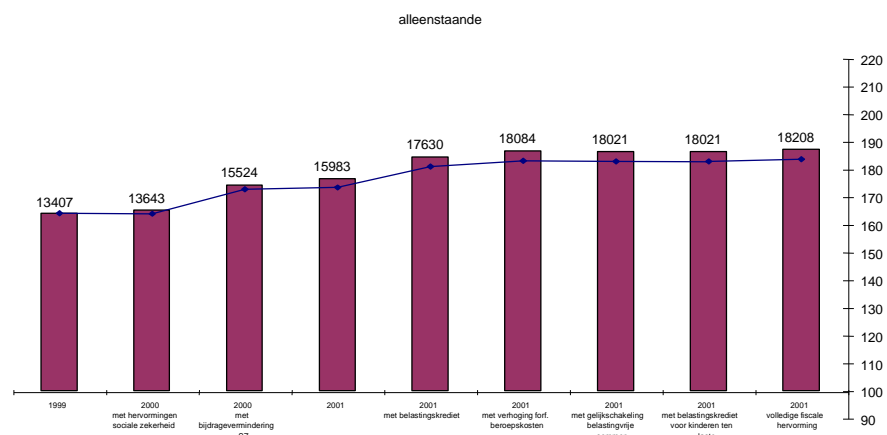
tweeverdiener zonder kinderen ten laste



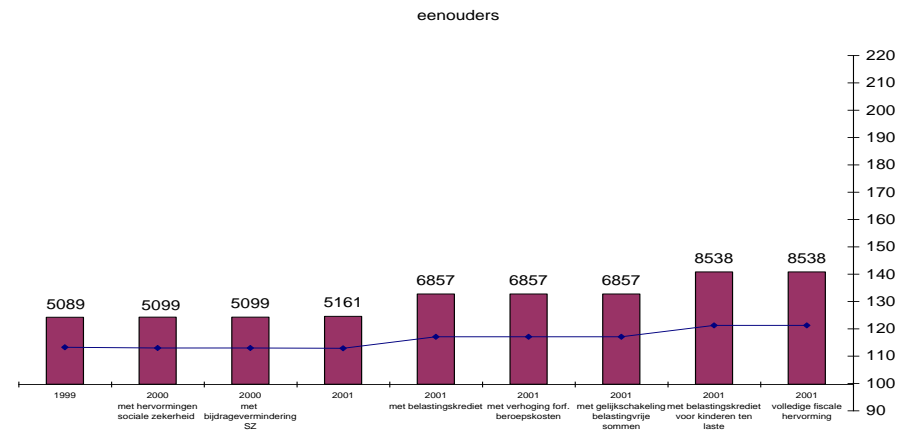
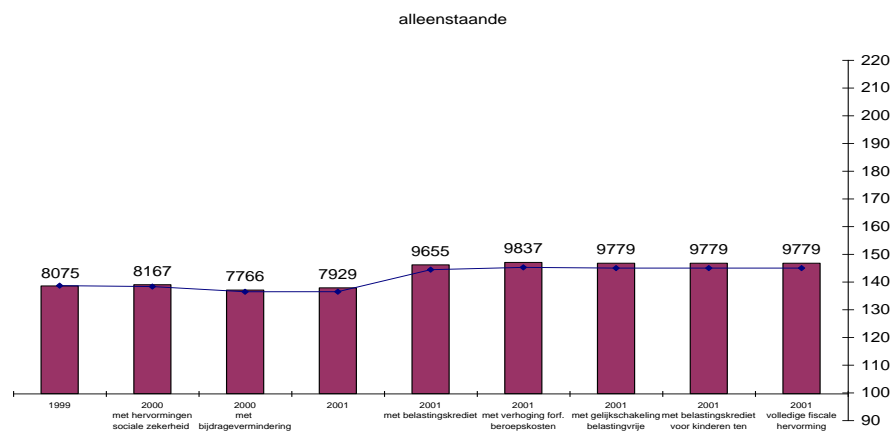
tweeverdiener met twee kinderen ten laste



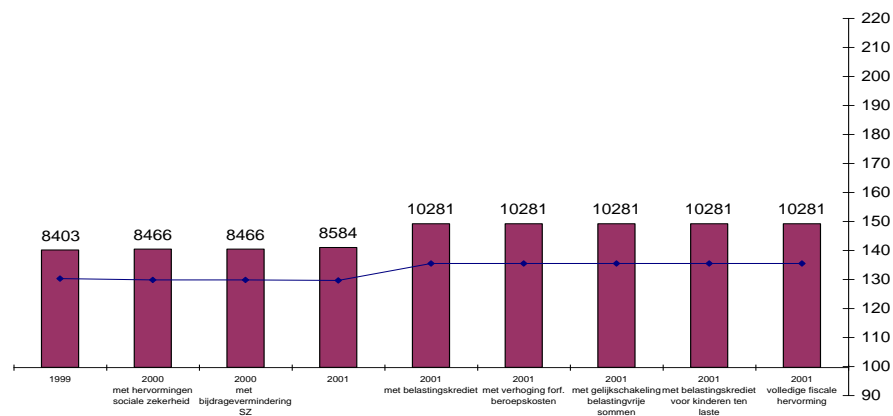
Grafiek 9a. Impact van de hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op het arbeidssurplus bij de overgang van de *bijstand* naar een *voltijdse tewerkstelling* aan minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, verschillende gezinstypes, België, 1999-2001.



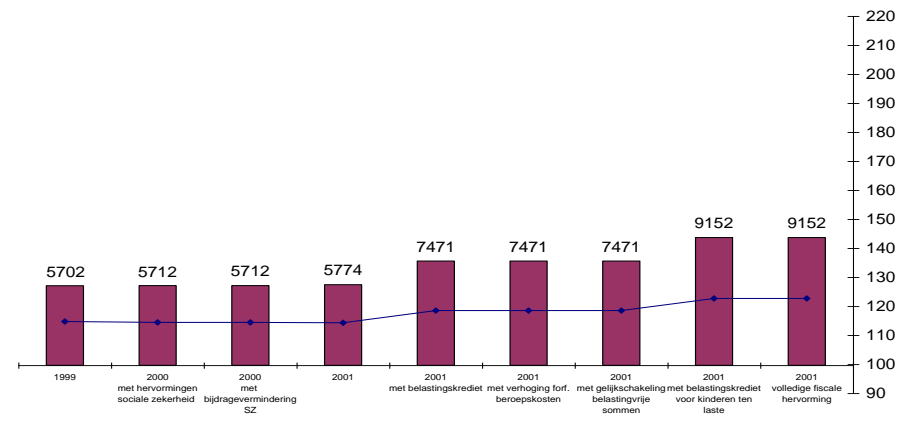
Grafiek 9b. Impact van de hervormingen in sociale zekerheid en fiscaliteit op het arbeidssurplus bij de overgang van de *bijstand* naar een *halfzijdse tewerkstelling* aan minimumloon, absolute (in BEF/maand) en relatieve meeropbrengst, verschillende gezinstypes, België, 2000-2001.



kostwinner zonder kinderen ten laste



kostwinner met twee kinderen ten laste



6. Lessen ten aanzien van 'in-work benefits'

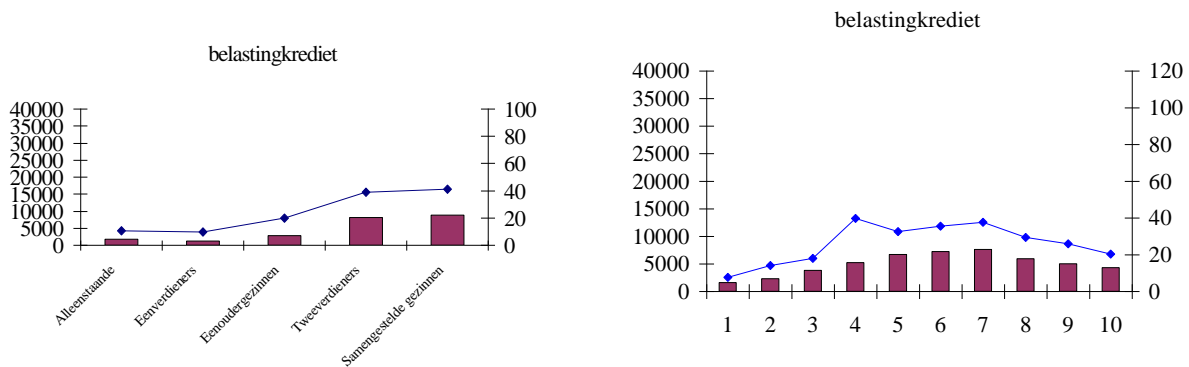
Inkomenssupplementen voor laagverdieners zijn veeleer vreemd aan het continentaal sociaal model. Eén van de basisprincipes was immers dat lonen voldoende hoog moesten zijn om redelijk van te leven²⁶. In de Angelsaksische landen zijn 'in-work benefits' reeds lange tijd de belangrijkste vorm van inkomensbescherming voor de actieve bevolking. Deze voorzieningen nemen de vorm aan van belastingkredieten in de fiscaliteit (in het VK het Working Families Tax Credit (WFTC); in de VS het Earned Income Tax Credit (EITC)) of van tewerkstellings-subsidies voor werkenden (bv. in Canada het Self-Sufficiency Project, in de VS de 're-employment bonuses'). Deze stelsels zijn gericht naar laagbetaalde werknemers of naar gezinnen met een laag arbeidsinkomen en hebben tot doel mensen aan te moedigen te gaan werken en de welvaartspositie van laagbetaalden te verbeteren. Vanwege hun groot belang bestaat er voor deze landen een uitgebreide evaluatie literatuur over 'in-work benefits' (voor overzichten zie Marx, 2000; OECD, 1996 en 2000; Blundell, 2000). We inventariseren hier een aantal controverses, die relevant zijn voor een kritische evaluatie van de recente Belgische initiatieven.

Kosteneffectiviteit – Empirisch evaluatieonderzoek over de belastingkredieten in het VK en de VS leert dat deze voorzieningen een significant positief effect kennen op de arbeidsparticipatie (vooral op die van alleenstaande moeders) op voorwaarde dat de loonsupplementen substantieel zijn in omvang. Daarom dat in de meeste Angelsaksische landen de stelsels middelengetoetst zijn (gericht naar gezinnen met een laag arbeidsinkomen en niet naar laagbetaalde individuen) en categoriaal selectief (in de eerste plaats gericht naar lage inkomensgezinnen met kinderen). Verdellingsonderzoek wijst uit dat op deze wijze weinig uitgaven naar hogere inkomensgroepen vloeien (Hotz en Scholz, 2000 voor de VS; Dilnot en McCrae, 2000 voor het VK). Individuele belastingkredieten gericht naar alle individuen met een laag loon, zoals door België recent ingesteld, zijn in internationale context atypisch. Ook de verlaging van de sociale bijdragen voor de lage lonen is een individuele en niet-categoriale maatregel. Zulke stelsels zijn potentieel duur, zeker in een land met een relatief gelijke inkomensverdeling (OECD, 2000). Vanuit budgettaire overwegingen zijn individuele maatregelen dikwijls genoodzaakt om laag te blijven in omvang. Aanbodseffecten zullen bijgevolg beperkter blijven. Recente empirische microsimitaties van het belastingkrediet voor België wijzen uit dat ook het effect op de armoede gering is omwille van de beperkte gerichtheid naar lagere inkomensgroepen (Cantillon, Kerstens en Verbist, 2000). Zoals blijkt uit grafiek 10 zullen vooral de midden en hogere inkomensgroepen en (reeds werkende) tweeverdieners van deze maatregel genieten, omdat een groot deel laagbetaalde personen d.i. de deeltijds werkende vrouwen precies in hogere inkomensgroepen leven. De recente maatregelen om lage lonen te subsidiëren via sociale zekerheidsuitkeringen zijn daarentegen voorbeelden van sterke categoriale selectiviteit. Het (tijdelijk) behoud van de verhoogde kinderbijslag, de kinderopvangtoeslag en de mobiliteitstoeslag worden gericht op werkloze (eenouder)gezinnen met kinderen die bij de overstap naar laagbetaald werk het

²⁶ De kinderbijslagen, die zowel aan werkenden als niet-werkenden toekomt vormt hier in zekere zin een uitzondering op.

sterkst met een financiële val bedreigd worden. Door hun gerichtheid kunnen zij een substantiëlere impact hebben op de financiële val.

Grafiek 10. Gemiddeld belastingvoordeel en percentage huishouden met belastingvoordeel naar gestandaardiseerd inkomensdecil en gezinstype, België, 1997.



Bron: MISIM, 1997.

Maar sterke selectiviteit brengt ook een aantal negatieve effecten en/of spanningen met andere objectieven aan het licht, zo blijkt uit de literatuur. Inkomensselectiviteit heeft negatieve gevolgen voor het arbeidsaanbod van de tweede partner, inz. indien deze een zwak verdienpotentieel kent. Wanneer de partner gaat werken (of beslist te blijven werken) zal het gezin het financiële gezinsvoordeel gedeeltelijk of geheel verliezen. Deze impliciete partnerheffing moet als het ware 'inverdiend worden' vooraleer de arbeid van de partner netto iets toevoegt aan het gezinsinkomen. Dit nadeel kan gereduceerd worden door de uitdoofzone van het financiële voordeel te laten uitstrekken over een bredere bandbreedte van inkomens, maar dit maakt het stelsel veel duurder (Atkinson en Micklewright, 1991). Bij categoriale selectiviteit kunnen billijkheidsproblemen tussen 'insiders' en 'outsiders' naar voren komen. Dit bleek bijvoorbeeld in het Belgische debat rond het tijdelijk behoud van de verhoogde kinderbijslag voor werklozen die werk aanvaarden. Waarom zouden enkel (bepaalde groepen) uitkeringsgerechtigde werklozen die gaan werken recht hebben op zulke subsidies, terwijl niet-gesubsidieerde werknemers dezelfde lage loonarbeid dienen te verrichten voor een lagere (want niet gesubsidieerde) beloning? Een derde probleem dat hierbij aansluit en dat in de Angelsaksische literatuur naar voren komt zijn mogelijke 'entitlement effects' van subsidies (Martin, 2000). Financiële voordelen uitsluitend gericht op uitkeringsgerechtigden kunnen leiden tot een spectaculaire toename van de gerechtigde groep (met zware budgettaire gevolgen) doordat werknemers én werkgevers zich organiseren met het oog op de financiële voordelen van het stelsel, bv. ontslag en hertewerkstelling van de gerechtigde werknemer. Hoewel moeilijk empirisch hard te maken werden zulke gedragseffecten in België vermoed bij de werking van het vroegere stelsel van uitkeringen voor 'onvrijwillig deeltijdsen om aan de volledige werkloosheid te ontsnappen' (zie OECD, 1994). Dit stelsel kende tot begin jaren negentig een spectaculaire toename van werkloze vrouwen waaronder hoogstwaarschijnlijk een deel vrijwillig deeltijds werkenden (zie supra).

De lage loonvallen en loonerosie – In de literatuur worden twee 'lage loon' problemen naar voor geschoven. *Ten eerste* verschuiven werknemerssubsidies het probleem van de werkloosheidsval naar een probleem van de *lage loonval*. De verticale mobiliteit van gesubsidieerde werknemers wordt afgeremd omdat meer verdienen vanaf een bepaalde inkomensdrempel feitelijk bestraft wordt. Bijvoorbeeld in het Belgische belastingkrediet begint de uitdoofzone van het voordeel (de drempel van waaraf men een lager belastingkrediet krijgt) vanaf 500.000 BEF per jaar en boven 650.000 krijgt men geen enkel voordeel meer. Dit kan mensen ontmoedigen om meer te gaan werken (en dus meer te verdienen). Bij programma's die deeltijds werk financieel stimuleren doet zich het gevaar voor dat voltijds werk ontmoedigd wordt. Berekningen van de inkomensgarantieuitkering wijzen erop dat beter betaalde of grotere deeltijdbanen nauwelijks meer opbrengen dan lager betaalde of kleine deeltijdbanen (zie paragraaf 4.2). Analyses rond de werking van loonsubsidiering in het kader van de PWA's brengen een extreme lage loonval aan het licht voor werkloze eenoudergezinnen die de overstap maken van een zwaar gesubsidieerde kleine deeltijd baan in het PWA statuut naar voltijdse minimumloonarbeid (zij gaan er met 5.000 BEF per maand op achteruit vanuit een maximale uitkering). Het gevaar van de lage loonval wordt verscherpt indien (gesubsidieerde) lage loonarbeid niet gekoppeld wordt aan vorming en begeleiding. Empirisch is er nog weinig geweten over de inkomensmobiliteit van gesubsidieerde werknemers (en hun partners). Er bestaat enige empirische evidentie voor het EITC en het WFTC van negatieve effecten op het arbeidsaanbod van werkende vrouwen met een laagbetaalde partner en op het aantal gewerkte uren. Een oplossing voor de lage loonval is loonsupplementen toe te kennen over een zeer brede inkomensband en dus niet alleen naar de lage lonen, maar in landen zoals in België met een geringe loonongelijkheid en met relatief hoge vloerniveaus in het loongebouw heeft dit sterk opwaartse effecten op de budgettaire kost van deze stelsels (Pearson en Scarpetta, 2000). *Ten tweede* kunnen werknemerssubsidies negatieve gevolgen hebben voor de loonvorming. Er is een gevaar van *loonerosie* aan de onderkant van het loongebouw, omdat werkgevers gestimuleerd worden om de lonen laag te houden. De subsidiërende overheid zorgt er immers voor dat het gezinsinkomen van laagverdieners wordt aangevuld. Bovendien dreigen zware loonsupplementen werkgevers alsook werknemers te demotiveren om te investeren in vorming van hun human capital. Ook hier geldt dat empirisch nog weinig is geweten over de impact van loonsubsidies op lonen en het verwerven van vaardigheden.

Algemene randvoorwaarden – Evaluatiestudies wijzen erop dat de effectiviteit van financiële prikkels in belangrijke mate bepaald wordt door een aantal randvoorwaarden. Landen waar werknemerssubsidies een sterke impact hebben gekend op de arbeidsparticipatie kende tevens een sterke economische expansie en een historische jobgroei. Zo viel bijvoorbeeld in de VS de uitbreiding van EITC in 1993 en de positieve effecten op de arbeidsparticipatie die hiermee gepaard gingen samen met een krachtige banengroei vanaf begin jaren 90. Het is niet steeds duidelijk of de positieve effecten op het arbeidsaanbod het resultaat zijn van het beleid of ook van de algemene verbeterde conjunctuur. Werknemerssubsidies blijken een grotere impact te hebben indien zij worden gecombineerd met andere voorzieningen om het arbeidsaanbod te ondersteunen, bv. betaalbare en toegankelijke kinderopvangfaciliteiten, arbeidsbemiddeling, werkervaring, sollicitatietraining,... (Pearson en Scarpetta, 2000). Enige empirische evidentie voor het feit dat financiële prikkels alleen geen garantie zijn voor succesvolle integratie op de arbeidsmarkt vinden we in het empirisch onderzoek naar de impact van schorsingen voor

België (De Lathouwer en Bogaerts, 2000). Bij schorsingen gaat het dan wel om negatieve financiële prikkels (het wegnemen van de uitkering) in tegenstelling tot positieve prikkels zoals loonsubsidiëring. Een enquête bij langdurig werkloze geschorste samenwonenden (in hoofdzaak vrouwen) wijst uit dat slechts 30% van hen na het stopzetten van de uitkering na verloop van tijd een baan vindt terwijl de overgrote meerderheid zich terugtrekt in inactiviteit. De enquête brengt belangrijke drempels voor de arbeidsparticipatie aan het licht zoals de zorg voor kinderen, het gevoel té oud te zijn voor de arbeidsmarkt en gezondheidsproblemen. Deze resultaten suggereren niet dat financiële prikkels geen rol spelen voor het arbeidsaanbod, wél dat niet-financiële factoren ook een belangrijke invloed hebben. Arbeidsaanbodsbeslissingen worden evenzeer beïnvloed door factoren zoals het scholingsniveau, de kwaliteit van de arbeid, de combinatiemogelijkheden tussen gezin en arbeid en de reistijd inzake woon-werk verkeer (Sweeny, 1998). Langdurige uitsluiting uit de arbeidsmarkt leidt bovendien tot socio-psychologische aanpassingsprocessen die het actief zoekgedrag van niet-werkenden afremmen.

7. Samenvatting en beleidsoverwegingen

1. Personen met weinig (formele) kwalificaties falen in toenemende mate om economische zelfstandigheid en financiële bestaanszekerheid op te bouwen door middel van marktarbeid. De tewerkstellingskans van laaggeschoolden daalde tussen 1976 en 1997 van 46% naar 31% (Vlaanderen). Eén op drie laaggeschoolden ontvangt vandaag een uitkering. De grote uitkeringsafhankelijkheid vertaalt zich in een stijgend aandeel gezinnen dat arm is op basis van marktinkomen. De pre-transferarmoede onder actieven steeg in Vlaanderen van 14% naar 21% tussen 1976 en 1997. Deze vaststellingen voeden de bezorgdheid over de negatieve impact van *welvaartsstaatinstuties* op de arbeidsparticipatie. De sociale zekerheid en de fiscaliteit creëren werkloosheidsvallen, inzonderheid bij personen met een laag verdienpotentieel. De combinatie van diverse institutionele kenmerken (hoge netto vervangingsratio's voor lage lonen, een atypisch lange duurtijd, een té passieve aanpak door weinig sociale investeringen, een lankmoedig controlebeleid en een hoge werknemerswig) dreigen werklozen met een laag verdienpotentieel financieel en sociaal psychologisch te ontmoedigen om naar werk te zoeken en tast hun inzetbaarheid aan.

2. De verschuiving van inkomensbescherming als centrale doelstelling van de sociale zekerheid naar activering en 'making work pay' heeft zich ook in België eind jaren negentig voorgedaan. Onder invloed van vier ontwikkelingen werd het thema van de werkloosheidsval op de politieke agenda geplaatst. *Ten eerste* hebben ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zoals het probleem van arbeidskrapte een grotere aandacht voor de problematiek van de werkloosheidsval gevraagd. *Ten tweede* heeft het paradigma van de 'actieve welvaartsstaat' het discours rond de werkloosheidsvallen en de negatieve impact van welvaartsinstuties opnieuw meer op de voorgrond gebracht. *Ten derde* heeft de Europese werkgelegenheidsstrategie geleid tot aanzienlijke druk op de nationale regeringen om de arbeidsparticipatie te stimuleren. Om deze doelstelling te realiseren stelt Europa dat de lidstaten ook werk dienen te maken van een arbeidsvriendelijke hervorming van hun sociale zekerheid en fiscaliteit. *Tenslotte* creëerde de verbeterde budgettaire situatie mogelijkheden om de trade-off tussen inkomensbescherming en financiële incentieven te overstijgen door de werkloosheidsval weg

te werken via positieve prikkels, d.w.z. verhoging van de netto opbrengst uit arbeid door loonsupplementen en niet door het verlagen van de uitkeringen waardoor deze problematiek makkelijker bespreekbaar werd voor de sociale partners.

3. Berekeningen van financiële vallen voor een groot aantal typegevallen aan de hand van het standaardsimulatiemodel *STASIM* bevestigen de resultaten van eerder onderzoek. Dit model laat bovendien toe om de evolutie van de financiële vallen tussen 1989 en 2001 in kaart te brengen. De financiële vallen situeren zich bij specifieke groepen. Het aanvaarden van voltijds laagbetaald werk (aan minimumloon en iets daarboven) is financieel niet lonend voor de beperkte groep van werkloze eenoudergezinnen en kostwinners met een maximale werkloosheidsuitkering. Zij omvatten samen maximaal een kwart van de langdurig werklozen. De vallen bij het aanvaarden van laagbetaald deeltijds werk treffen zowat de ganse werklozenpopulatie. Vooral de omvangrijke groep werkloze samenwonenden d.i. *vrouwen* met een verdienende partner (bijna de helft van de langdurige werkloze populatie) gaan er financieel nauwelijks op vooruit indien ze laagbetaald deeltijd werk aanvaarden. Gegeven de grote omvang van deze groep, de grote deeltijd arbeidswens van vrouwen en de lange duur van het werkloosheidsstelsel kan verondersteld worden dat ontmoediging van deeltijds werk voor deze groep substantieel is.

4. De financiële vallen voor *voltijds werkenden* bleven in de periode 1989-1999 quasi stabiel. De stagnerende uitkeringsniveaus in de jaren negentig zorgden nauwelijks voor een afname van de financiële vallen omdat de (bruto)minimumlonen de stagnerende uitkeringsontwikkeling hebben gevolgd. De stijging van de brutominimumlonen voor +22 jarigen (door de leeftijdsmodulering) had slechts een kleine impact op de vallen omdat de netto impact voor een deel werd afgeroomd door een stijgende werknemerswig. Het inkomensbeleid ten aanzien van *deeltijds werk* heeft in de jaren negentig een positieve impact gehad op de financiële vallen in de bijstand (invoering socio-professionele integratie). In de werkloosheidsverzekering werd deeltijd arbeid financieel onaantrekkelijker gemaakt met de vervanging van het stelsel voor 'onvrijwillig deeltijdsen om aan de volledige werkloosheid te ontsnappen' door de beperktere inkomensgarantieuitkering in 1993. Deeltijdwerk vanuit de bijstand is thans voor de meeste categorieën relatief (iets) aantrekkelijker dan vanuit de werkloosheidsverzekering.

5. Om laagbetaald werk financieel lonender te maken heeft België niet gekozen voor een verlaging van de uitkeringen (met het gevaar van stijgende armoede als gevolg), maar voor het verhogen van de *netto-opbrengst uit laagbetaald werk*. Het beleid kiest voor het financieel aantrekkelijker maken van laagbetaald werk via sociaal en fiscale weg. Sinds 2000 werden verschillende maatregelen genomen die neerkomen op *een subsidiëring van lage lonen*. In het verleden gebeurde subsidiëring in de eerste plaats door het verlagen van de patronale sociale zekerheidsbijdragen. Met de nieuwe maatregelen worden laagverdieners rechtstreeks gesubsidieerd door 'in-work benefits' naar analogie met het Angelsaksische model. Hierbij werd niet voor één mechanisme gekozen, maar voor een variëteit aan maatregelen, zowel in de sociale zekerheid (door aanvullende uitkeringen voor (voltijds) werkende laagverdieners), in de sociale bijdragen (door de verlaging van de werknemersbijdrage voor lage lonen) als in de fiscaliteit (inz. door de instelling van een belastingskrediet). De gezamenlijke impact van de onderscheiden maatregelen hebben laagbetaald werk financieel aantrekkelijker gemaakt

voor alle categorieën. Geen enkel gezinstype gaat er sinds 2000 nog op achteruit wanneer laagbetaald werk wordt aanvaard vanuit (de hoogste) werkloosheidsuitkeringen. De netto inkomenswinst die zal gerealiseerd worden door het aanvaarden van voltijds werk aan minimumloon zal 2.800 BEF tot 8.300 BEF hoger liggen dan voor deze hervormingen (voor resp. een alleenstaande met minimumwerkloosheidsuitkering en een eenouder met maximale werkloosheidsuitkering). De impact van de hervormingen is het meest substantieel voor die categorieën met de meest extreme financiële val, met name eenouder- en kostwinnersgezinnen die de overgang maken vanuit een maximale werkloosheidsuitkering naar werk aan voltijdse minimumlonen. Voor eenoudergezinnen in deze situatie werd de financiële val gereduceerd met 16 procentpunten (een vooruitgang met 8.300 BEF per maand t.o.v. de situatie in 1999), voor kostwinners met kinderen met 10 procentpunten (een vooruitgang met 7.400 BEF per maand t.o.v.1999). Maar ook categorieën die niet (alleenstaanden, kostwinners in de bijstand) of in mindere mate in een financiële val (tweeverdieners) zaten zien hun situatie bij laagbetaald werk er op vooruit gaan omdat het geheel van maatregelen niet uitsluitend gericht werd naar die groepen met de grootste financiële val. De hervormingen hebben evenwel weinig effect gehad op werkloze tweeverdieners met kinderen die deeltijds wensen te gaan werken. Voor deze groep blijven er netto vervangingsratio's bestaan die meer dan 90% bedragen.

6. In het continentaal Europees sociaal model betekent *subsidiëring van laagverdieners* een herdenken van de sociale zekerheid, de (para)fiscaliteit en de (minimale)loonvorming. Systemen die subsidies of uitkeringen verstrekken aan werkenden zijn veeleer vreemd aan de continentale welvaartsstaat met redelijk hoge (minimum)lonen. In de Angelsaksische landen met sterk gedereguleerde arbeidsmarkten en een probleem van 'working poor' bestaan er al veel langer *'in-work benefits'* voor laagverdieners. Het Working Families Tax Credit (WFTC) in de VK en het Earned Income Tax credit (EITC) in de VS zijn uitgegroeid tot de belangrijkste bron van sociale bescherming voor actieven. Door laagbetaalde arbeid te subsidiëren beoogt men tegelijk banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt financieel aantrekkelijker te maken én de welvaartspositie van laagverdieners (vooral eeninkomensgezinnen) te verbeteren. Op deze manier kan de moeilijke trade-off tussen inkomensbescherming (*equity*) en financiële incentieven (*efficiency*) worden overstegen. Dit is ook de enige weg naar een verdere en noodzakelijke verbetering van de (minimale)inkomensbescherming. Het subsidiëren van het inkomen van laagverdieners laat bovendien toe om het gewicht van het brutominimumloon als instrument voor een egalitaire loonpolitiek te verminderen. De strategie van (een regelmatige verhoging van) het brutominimumloon wordt steeds problematischer in een context van loonmatiging (o.i.v. toenemende internationale concurrentie) en van een toenemende productiviteitsval (o.i.v. de loonwig) die structureel werklozen en laaggeschoolden verder uit de arbeidsmarkt dreigt te duwen.

7. De evaluatieliteratuur over 'in-work benefits' brengt een aantal belangrijke controverses naar voren. Ten eerste dient het beleid steeds afwegingen te maken inzake *kosteneffectiviteit*. 'In-work benefits' blijken een positief effect te kennen op de arbeidsparticipatie op voorwaarde dat ze substantieel zijn in omvang. Selectievere stelsels hebben het voordeel dat ze de middelen doelgerichter kunnen aanwenden voor die categorieën die het sterkt bedreigd worden door financiële disincentieven en (té) lage inkomensbescherming. In de VS en het VK gebeurt dit door inkomensselectiviteit (middelengetoetste loonsubsidies) ten aanzien van

gezinnen met een laag arbeidsinkomen. In België gebeurt dit door categoriale selectiviteit in de sociale zekerheid gericht naar werkloze eeninkomensgezinnen met kinderen en door individuele (para)fiscale lastenverlaging voor lage lonen. Het nadeel van zulke individuele maatregelen is dat ze duur zijn en dat ze vanuit budgettaire overwegingen daarom dikwijls genoodzaakt zijn om laag te blijven in omvang. Selectieve stelsels hebben echter op hun beurt een aantal belangrijke nadelen zoals negatieve arbeidsaanbodeffecten voor partners, entitlement effecten en insider-outsider spanningen (met gevolgen voor de legitimiteit). Ten tweede houden 'in-work benefits' een aantal lage loon gevaren in zich. Er is het gevaar van een *lage loonval*. De verticale mobiliteit van gesubsidieerde werknemers wordt afgeremd omdat meer verdienen (vanaf een bepaalde inkomensdrempel) feitelijk bestraft wordt. Indien lage loonarbeid relatief financieel aantrekkelijk wordt gemaakt door de aanvullende financiële steun dan zullen gesubsidieerde werknemers minder gemotiveerd worden om door te stromen naar niet-gesubsidieerd werk of om promotie te maken. Er is ook het gevaar van *loonerrosie*. Werkgevers worden gestimuleerd om de lonen laag te houden, omdat de subsidiërende overheid zorgt voor een aanvullende gezinsinkomen. Vandaar dat het behoud van een vloerniveau in de loonvorming essentieel blijft ten einde een doorgedreven loonerrosie te vermijden (OECD, 2000). Door een lage loon economie zouden werkgevers en werknemers ook gedemotiveerd worden om te investeren in verdere vorming en dus het verhogen van het verdienpotentieel. Voor een empirische indicatie van de lage loonval wordt vaak verwezen naar het probleem van de 'working poor' in de VS. Maar het is nog maar de vraag of loonsubsidies hiervan de oorzaak zijn, dan wel het gevolg. 'In-work' benefits werden in het Angelsaksische model precies ontwikkeld als sociale correctie op de dominantie van de markt. Empirisch is er nog maar weinig geweten over de impact van loonsubsidies op loonvorming en op het verwerven van vaardigheden. Om te vermijden dat loon(kost)subsidies de verticale mobiliteit afremmen dient subsidiëring in elk geval veel meer gekoppeld te worden aan stimuli tot opleiding en permanente vorming en dient de tijdelijkheid te worden bewaakt. Tenslotte blijkt de effectiviteit van financiële prikkels in belangrijke mate bepaald door belangrijke randvoorwaarden zoals *jobgroei* (en een positief economisch klimaat) en door *ondersteunende aanbodsvoorzieningen* (kinderopvangfaciliteiten, arbeidsbemiddeling, sollicitatietraining).

8. Het vraagstuk van de werkloosheidsvallen blijft uiteindelijk een empirische vraag. De bestaande studies geven geen empirische uitsluiting over hoe het (heterogene) arbeidsaanbod precies reageert op financiële (dis)incentieven. Daarom dat een activeringsbeleid zich niet louter kan richten op het verbeteren van financiële prikkels. In de afweging tussen een uitkering en werk spelen vele andere (met inbegrip van niet-financiële) overwegingen dan louter de financiële opbrengst van werk. Een sociaal doelmatig werkgelegenheidsbeleid gericht op een grotere inzetbaarheid dient zich bijgevolg ook te richten op het bewaken van de kwaliteit van het werk en de arbeidsomstandigheden; een verbetering van de combinatie gezin en arbeid door gezinsvriendelijke arbeidstijdenregelingen en investering in (betaalbare en toegankelijke) zorguitbesteding, investering in (aangepaste) scholing en begeleiding van werklozen, het verbeteren van de verkeersmobiliteit en een grotere controle op misbruik van uitkeringen ten einde decente uitkeringen te kunnen waarborgen. Een activerend beleid is bijgevolg geen goedkope oplossing en zal eerder meer dan minder sociale uitgaven vergen. Het vraagt bovendien een uitvoeringsorganisatie die niet enkel gericht is op uitkeringsverstrekking maar op sociale investeringen.

Een werkgelegenheidsbeleid kan ook moeilijk een alternatief zijn voor een sociaal doelmatig inkomensbeleid. Een goed uitgebouwd vangnet met voldoende middeleninzet voor hén die ondanks alle werkgelegenheids groei en activering uitgesloten blijven van werk, blijft een noodzakelijk voorwaarde voor een lage armoede. De sociale zekerheid dient ook in de actieve welvaartsstaat zijn rol te blijven spelen als één van de belangrijkste instrumenten voor armoedepreventie.

BIBLIOGRAFIE

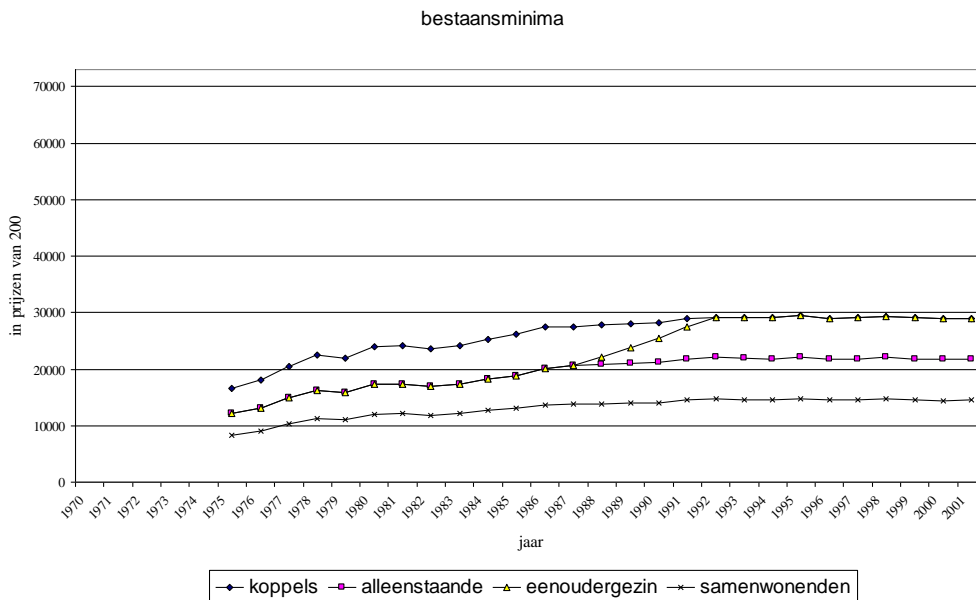
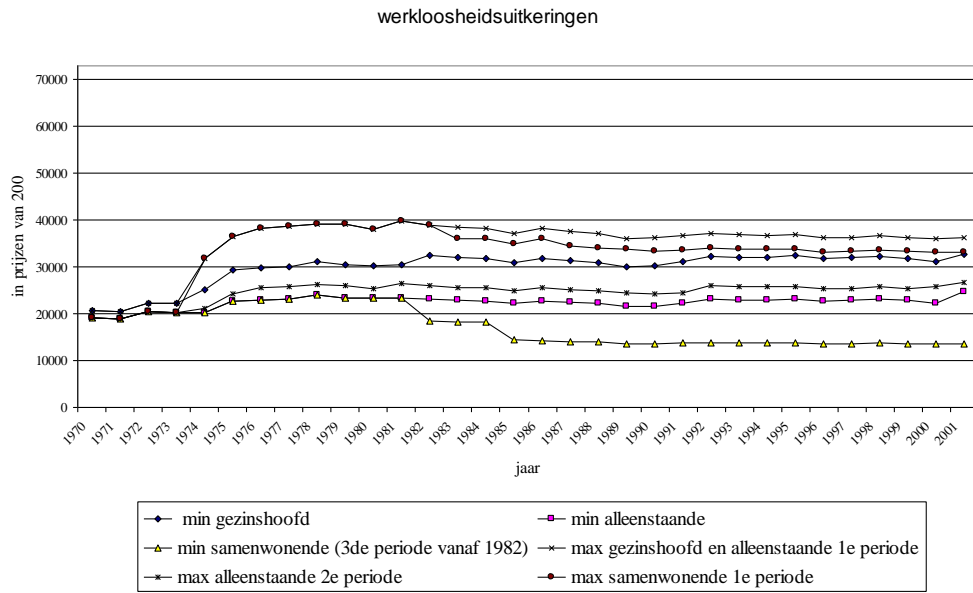
- Atkinson, A.B., Micklewright, J. (1991), 'Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: a critical review', *Journal of Economic Literature*, 24: 1679-1727.
- Atkinson, A.B., Mogensen, G.V. (1993), *Welfare and Work Incentives, A North European Perspective*. Oxford: Clarendon Press, 324 p.
- Atkinson, A. (1999), 'The distribution of income in the UK and OECD countries in the twentieth century', *Oxford Review of Economic policy*, 15 (4): 56-75.
- Blundell, R. (2000), 'Work incentives and 'in-work' benefit reforms: a Review', *Oxford Review of Economic Policy*, 16 (1): 27-44.
- Blundell, R. (2000), *Meeting distributional and employment objectives using in-work benefits: what is the evidence?* Paper for the Conference Fighting poverty and inequality through tax and benefit reform: empirical approaches, Barcelona, November, 35 p.
- Cantillon, B., De Lathouwer, L., Marx, I., Van Dam, R. (1999), *Sociale indicatoren 1976-1997*, Berichten/UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B., Thirion, A. (1998), *Wegen naar een activerende verzorgingsstaat: tussentijdse balans van het PWA-experiment*, Berichten/UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Cantillon, B., Kerstens, B., Verbist, G. (2000), *De verdelingseffecten van het ontwerp van fiscale hervorming (Plan-Reynders). Microsimulatie resultaten*, Berichten/UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, oktober, 30 p.
- Verbist, G., Van den Bosch, K., Cantillon, B. (1999), *MISIM: MicroSimulatieModel van personenbelasting en parafiscaliteit*, Berichten/UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, april.
- Cantillon, B., De Lathouwer, L., Thirion, A. (1999), *Financiële vallen in de werkloosheid en de bijstand (VIONA)*, Berichten/UFSIA, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid, januari.
- Cantillon, B., Marx, I., Van den Bosch, K. (1997), 'The Challenge of Poverty and Social Exclusion', in: OECD (ed.), *Towards 2000: The New Social Policy Agenda*. Paris: OECD.
- Centraal Planbureau (1995), *Replacement Rates. A transatlantic view*, Working paper no.80, Den Haag, 134 p.
- Commissie Sociale Aangelegenheden Senaat (1997), *Werkloosheid en Maatschappelijke uitsluiting*. Brussel: Senaat; 125 p.
- de Beer, P. (1996), *Het onderste kwart: werk en werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt*. Den Haag: VUGA.
- de Beer, P. (1999), 'De paradox van banengroei en armoede', *ESB*, 17 december, p.950-952.
- de Beer, P. (2001), *Over werken in de postindustriële samenleving*. Den Haag: SCP, 424 p. (proefschrift).
- De Lathouwer, L. (2001), *Financiële prikkels in de actieve welvaartsstaat*. Paper voor de marktdag Sociologie, Antwerpen, 18 mei.
- De Lathouwer, L. (1996), *Netto-vervangingsratio's bij werkloosheid in België en een vergelijking met zes Europese landen*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- De Lathouwer, L. (1996), *Universaliteit en selectiviteit in werkloosheidsstelsels. Een vergelijkende studie van België en Nederland*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen (UIA), 475 p. (doctoraal proefschrift).
- De Lathouwer, L. (1997a), 'Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 39 (3-4): 817-879.

- De Lathouwer, L. (1997b), 'Het Belgische werkloosheidsstelsel in internationaal perspectief', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, (2): 195-238.
- De Lathouwer, L. (2000), 'Meer werk is geen garantie voor minder armoede en minder ongelijkheid. Kritische reflecties bij het poldermodel vanuit België', in: Salverda, W., Delsen, L., e.a. (eds.), *De houdbaarheid van het Nederlandse 'model': verder met loonmatiging en deeltijdarbeid?* 's Gravenhage: Elsevier, p. 57-71.
- De Lathouwer, L., Bogaerts, K. (2000), *Een studie naar het schorsingsbeleid in de Belgische werkloosheidsverzekering en de herintrede op de arbeidsmarkt*. Een onderzoek in opdracht van de RVA en DWTC uitgevoerd door het Centrum voor Sociaal beleid.
- De Lathouwer, L., Bogaerts, K. (2001), *Methodologische achtergrond bij het standaard-simulatiemodel voor de vervangingsratio's*. Een onderzoek (AGORA) in opdracht van MTA en DWTC. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid (eindrapport).
- De Lathouwer, L., Thirion, A., (2000), 'Werkloosheidsvallen in België: diagnose en beleidsopties', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, (3): 325-357.
- Demunter, C., Luminet, D. (2000), 'Dualisme sur le marché du travail? Analyses basées sur deux enquêtes harmonisées au niveau Européen', in: CIFO P (ed.), *Commission 1, Dualisme et institutions du marché du travail, Les conditions de la croissance régionale*, 14ème Congrès des Economistes Belges de Langue Française, Liège, 23 en 24 Novembre, p. 47-66.
- De Witte, H. (1992), *Tussen optimisten en teruggetrokkenen. Een empirisch onderzoek naar het psychosociaal profiel van langdurige werklozen en deelnemers aan de Weer-Werkactie in Vlaanderen*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven (HIVA), 152 p.
- De Witte, H. (1993), 'Gevolgen van langdurige werkloosheid voor het psychisch welzijn: Overzicht van de onderzoeksliteratuur', *Psychologica Belgica*, 33 (1): 1-35.
- De Witte, H. (2000), 'Houdingen tegenover arbeid in België op de drempel van de eenentwintigste eeuw', in: Dobbelaere, Elchardus, e.a. (eds.), *Verloren Zekerheid: de Belgen en hun waarden, overtuigingen en houdingen*. Tiel: Koning Boudewijnstichting.
- Deleeck, H. (2000), *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*. Leuven: Acco, 482 p.
- Denolf, L., Denys, J., Simoens, P. (1999), *Hoe werven bedrijven in België in 1998?* Brussel: Upedi.
- Dilnot, A., Mcgrae, J. (2000), 'The Family Credit system and the Working Families Tax credit in the United Kingdom', *OECD Economic Studies*, 31 (1): 69-84.
- Doyen, G., Lamberts, M. (2001), *Hoe zoeken werkzoekenden?*, Leuven: Katholieke Universiteit Leuven (HIVA), Viona onderzoek, 204 p.
- European Commission (1997), *Employment in Europe*. Brussels.
- European Commission (1998), *Social Protection in Europe 1997*. Brussels.
- European Commission (1999), *Employment in Europe*. Brussels.
- Europese Commissie (2000), *Social Protection in Europe 1999*. Brussels.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., Rhodes, M. (2000), *The Future of the European Welfare State: Managing Diversity for a Prosperous and Cohesive Europe*. Report for the Portuguese Presidency of the European Union, 94 p (+ annexes).
- Gallie, D. (1999), 'Unemployment and Social Exclusion in the EU', *European Societies*, 1 (2).
- Gallie, D. (2000), 'Unemployment, gender and the attitude to work', in: Gallie, D. and Paugam, S. (eds.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Gregg, P. (2000), 'The use of wage floors as policy tools', *OECD Economic Studies*, 31 (1): 133-146.

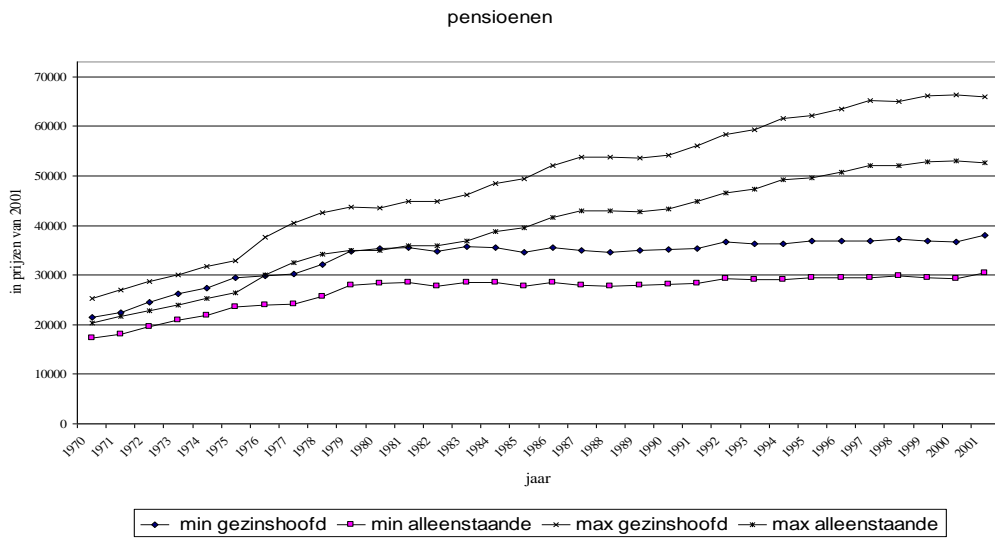
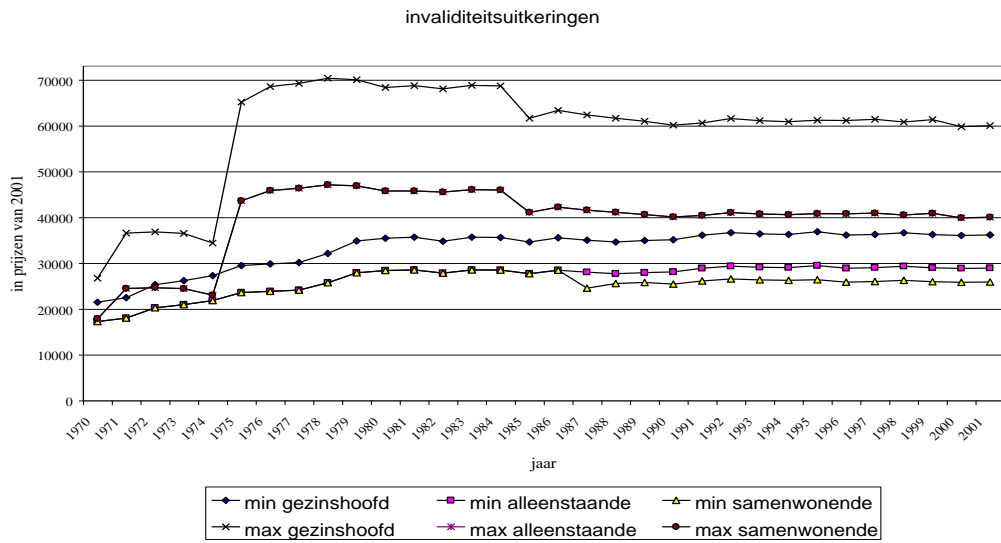
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (1998), *Advies nr. 4 betreffende de werkloosheidsvallen*. Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (1999), *Verslag 1999*. Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2000), *Verslag 2000*. Brussel: Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Hoff, S., Jehoel-Gijsbers, G. (1998), *Een bestaan zonder baan, Een vergelijkende studie onder werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden*. 's Gravenhage: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Hotz, V.J., Scholz, J.K. (2000), 'Not perfect but still pretty good: The EITC and other policies to support the US low wage labour market', *OECD Economic Studies*, 31 (1): 25-42.
- Lamberts, M., Gheldof, E. (2000), *Werving en selectie van laaggeschoolden. Oorzaak van of oplossing voor verdringing op bedrijfsniveau*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven (HIVA), Viona project.
- Larmuseau, H., Lelie, P. (2001), 'Financiële inactiviteitsvallen in de sociale zekerheid en de sociale bijstand. Een inventaris', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 43 (1): 5-78.
- Lodemel, I., Stafford, B. (eds), *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*, Bristol, Polity Press, 357 pp
- Marlier, E., Ponthieux, S. (2000), 'Low wage employees in EU countries', *Statistics in Focus*, Eurostat Luxembourg.
- Martin, J.P. (2000), 'What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences', *OECD Economic Studies*, 30 (1): 80-113.
- Marx, I., Verbist, G. (1998), 'Low wage employment and poverty: curse or cure?', in: Bazen, S., Gregory, M., Salverda, W. (eds.), *Low-wage Employment in Europe*. London: Edward Elgar.
- Marx, I. e.a. (2002), *De economische marginalisering van de laaggeschoolden* (te verschijnen).
- Marx, I. (2000), *Het subsidëren van laaggeschoolde arbeid. Lessen uit empirisch evaluatieonderzoek*. Een onderzoek in opdracht van Ministerie R Landuyt. Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma, Vlaamse Gemeenschap, 42 p.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (diverse jaargangen), *Sociale Nota*. 's Gravenhage: SDU uitgeverij.
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (MTA) (diverse jaargangen), *Het Federaal werkgelegenheidsbeleid*, Evaluatierapport, Brussel.
- Mitchell, D. (1991), *Income Transfers in Ten Welfare States*. Aldershot: Avebury.
- Munzi, S.T. (1999), *Net replacement rates of the unemployed: comparisons of various approaches*, Economic papers 133, CEE, Luxembourg 59 p.
- Nicaise, I. (2001), *De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur. Arbeid als antwoord op sociale uitsluiting*. Standaard Uitgeverij, 96 p.
- Nobre, A. (2001), 'Minimum wages in the European Union 2001', *Statistics in Focus*, Eurostat Luxembourg.
- Nolan, B., Marx, I. (2000), 'Low Pay and Household Poverty', in: Gregory, M., Salverda, W., Bazen, S. (eds.), *Labour Market Inequalities. Problems and Policies of Low-Wage Employment in International Perspective*, Oxford University Press, p. 100-119.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study*. Paris: OECD.
- OECD (1996), *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (1997), *Employment Outlook*. Paris: OECD.

- OECD (1997), *Policies for Low-Paid Workers and Unskilled Job Seekers*. Paris: OECD.
- OECD (1998), *Benefit Systems and Work Incentives*. Paris: OECD.
- OECD (1999), *Benefit Systems and Work Incentives*. Paris: OECD, 59 p.
- OECD (1999), *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2000), *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2001), *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Pedersen, P.J., Westergaard-Nielsen, N. (1993), 'Unemployment: a review of the evidence from panel data', *OECD Economic Studies*, 20: 65-95.
- Pearson, M., Scarpetta, S. (2000), 'An overview: What do we know about policies to make work pay', *OECD Economic Studies*, 31 (1): 12-24.
- Phelps, E.S. (2000), 'The importance of inclusion and the power of job subsidies to increase it', *OECD Economic Studies*, 31 (1): 84-111.
- Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming (1999), 'Vacatures', *Jaarboek Vlaamse Arbeidsmarkt 1999*, p.209-240.
- Sutherland, H. (2001), *Reducing Child Poverty in Europe: what can static microsimulation models tell us?*, Euromod working paper, nr EM5/01, June, 31 p.
- Sweeny, J. (1998), *Why hold a job? The labour market choice of the low skilled*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, 263 p.
- Van Brempt, K. (1997), *PWA's in Vlaanderen, een brug tussen twee werelden?* Brussel: SEVI, 167 p.
- Van der Veen, R. (1999), 'De ontwikkeling en recente herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat', in: Trommel, W. en Van der Veen, R. (eds.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam University Press, p.23-47.
- Van Dongen, W., Malfait, D., Pauwels, K. (1995), 'De dagelijkse puzzel "gezin en arbeid", feiten, wensen en problemen inzake de combinatie van beroeps- en gezinsarbeid in Vlaanderen', *CBGS Monografie*, nr.2, Brussel, 326 p.
- Visser, J. (2001), 'De onderhoudsbeurt van het Europees sociaal model', *Socialisme en Democratie*, (5): 214-223.
- Vranken, J, Geldof, D., Van Menxel, G., Van Ouytsel, J. (2000), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*. Leuven: Acco.

Bijlage 1. Reële evolutie van de minimale en maximale sociale zekerheidsuitkeringen, België, 1970-2001 (in prijzen 2001).

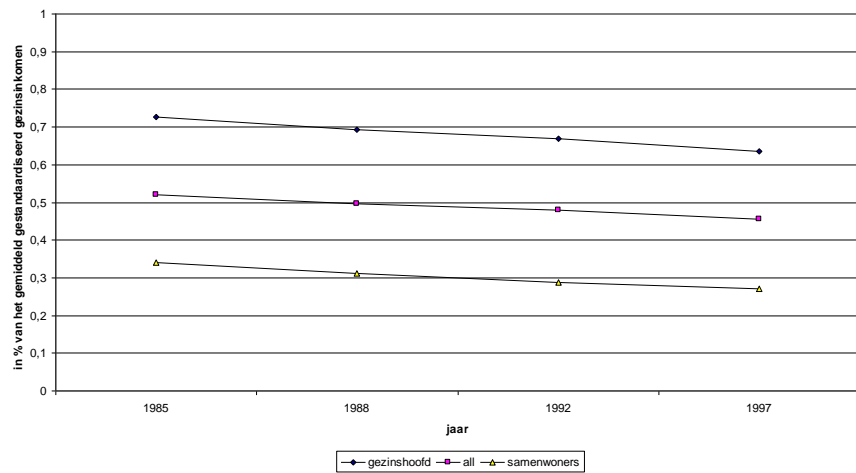


Vervolg van bijlage 1.

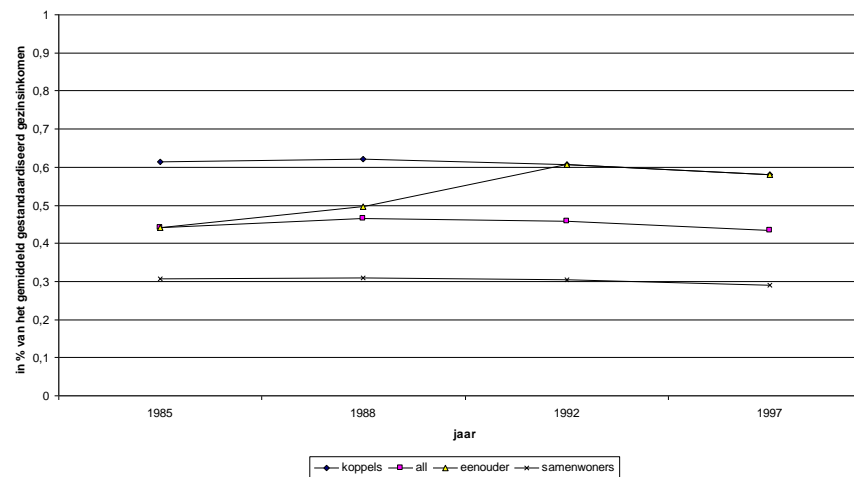


Bijlage 2. Minima in de sociale zekerheid in % van het gestandaardiseerd gezinsinkomen 1985-1997, België (SEP).

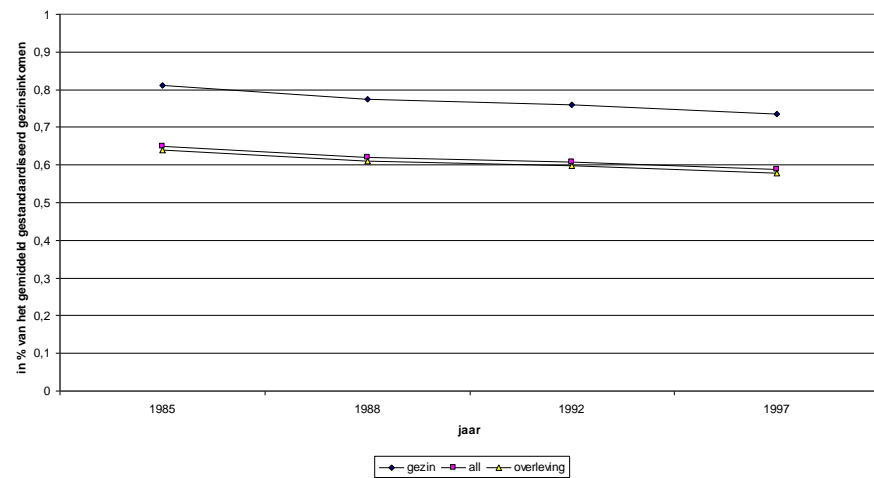
werkloosheidsuitkeringen ten opzichte van het gemiddeld gestandaardiseerd gezinsinkomen



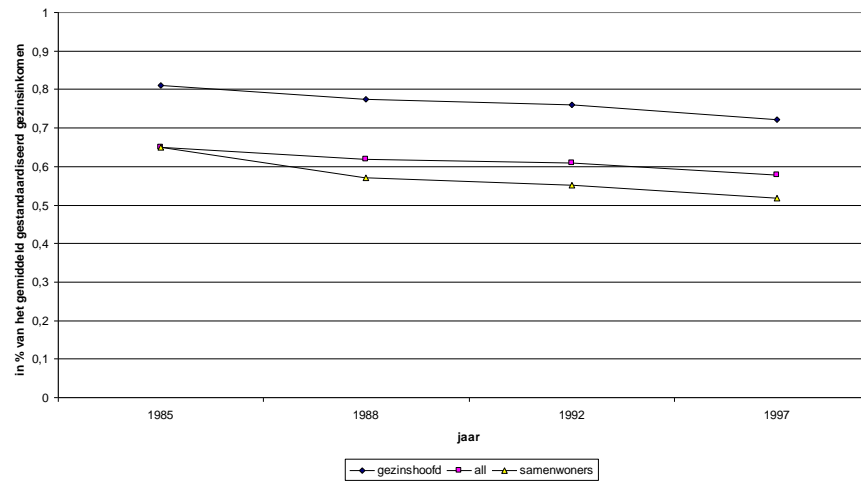
bestaansminimum ten opzichte van het gemiddeld gestandaardiseerd gezinsinkomen



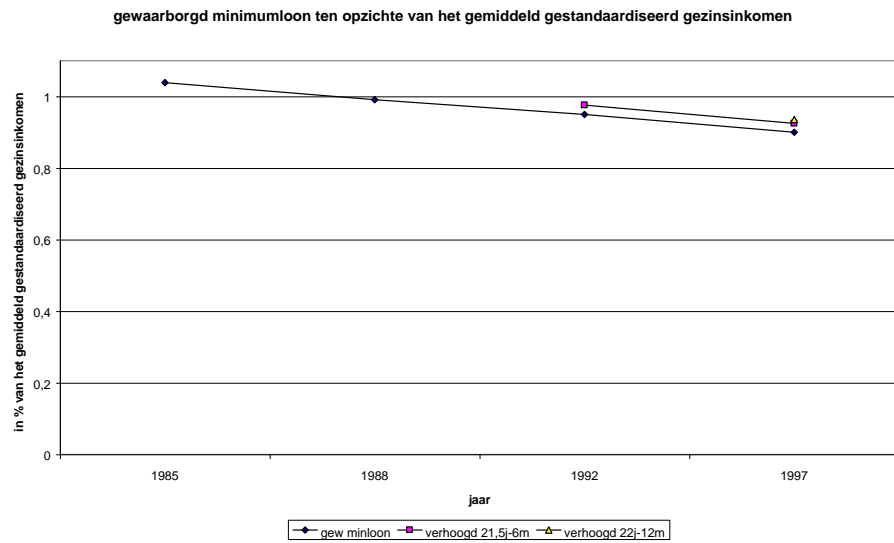
pensioenen ten opzichte van het gemiddeld gestandaardiseerd gezinsinkomen



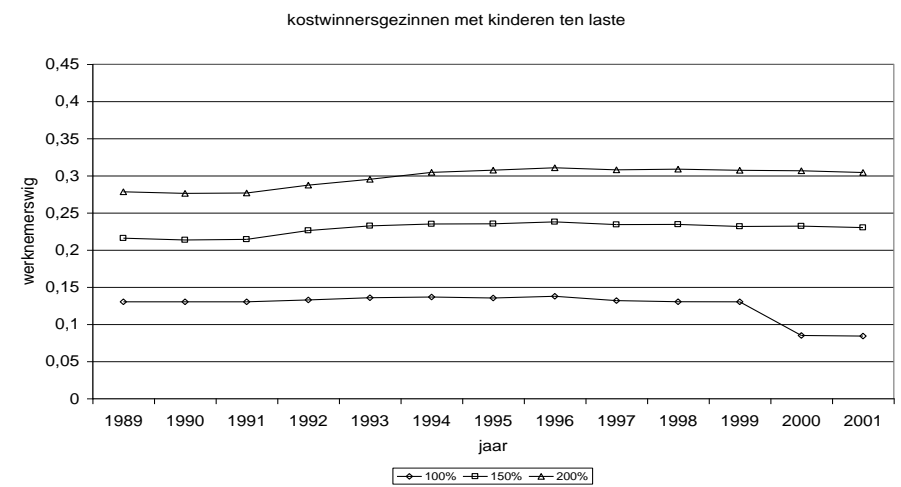
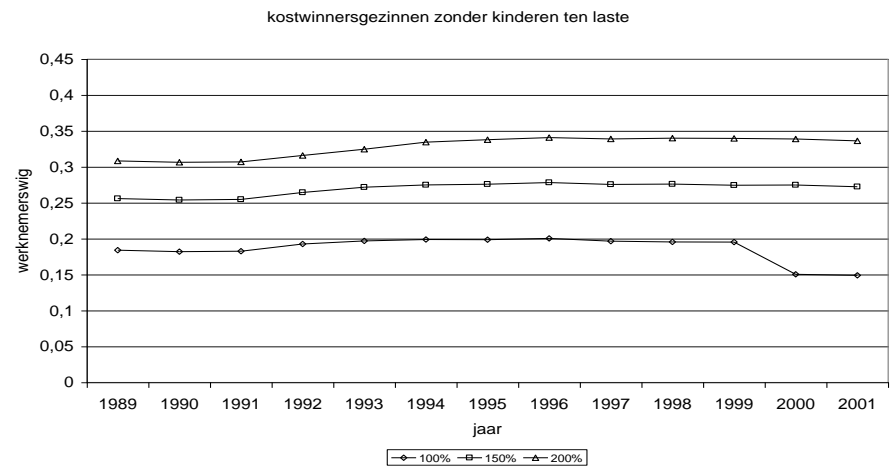
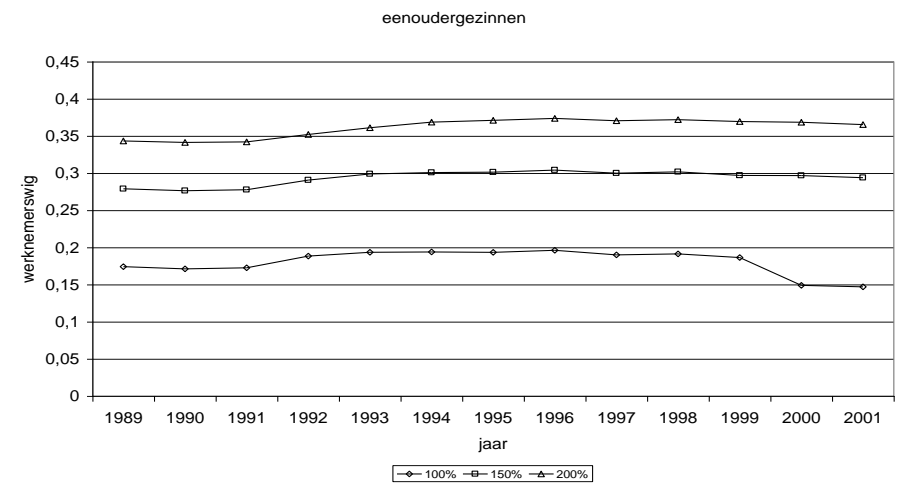
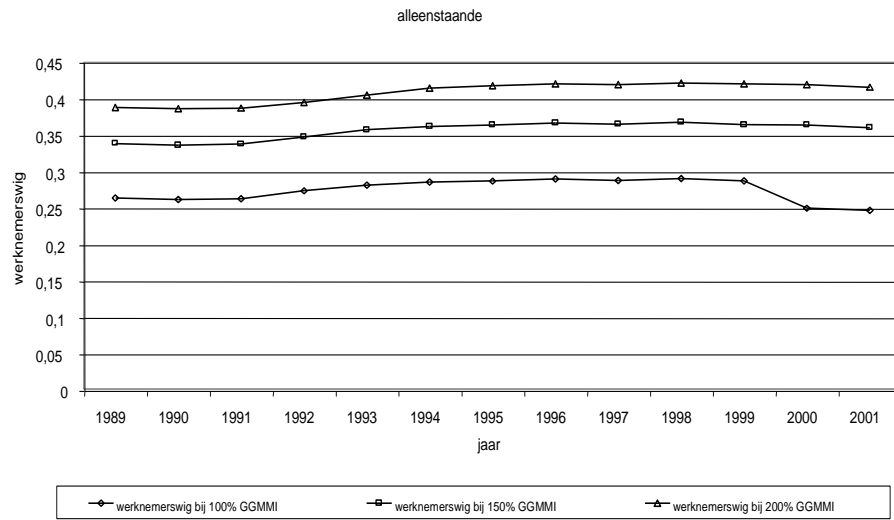
invaliditeitsuitkeringen ten opzichte van het gemiddeld gestandaardiseerd gezinsinkomen



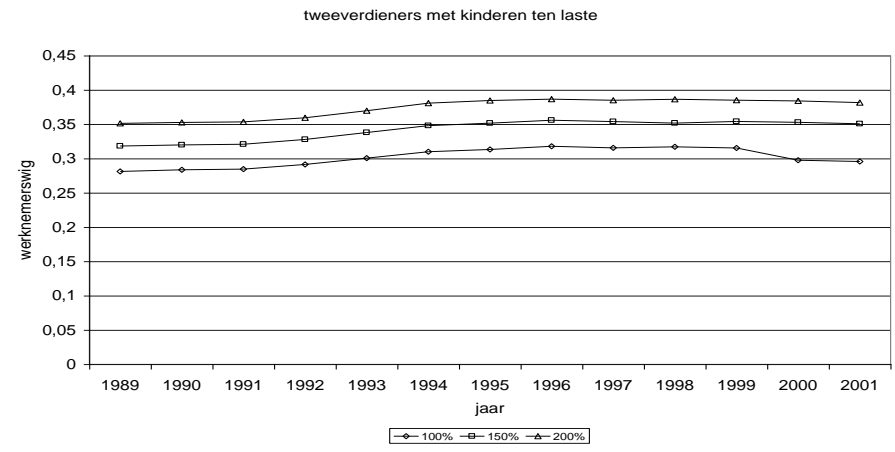
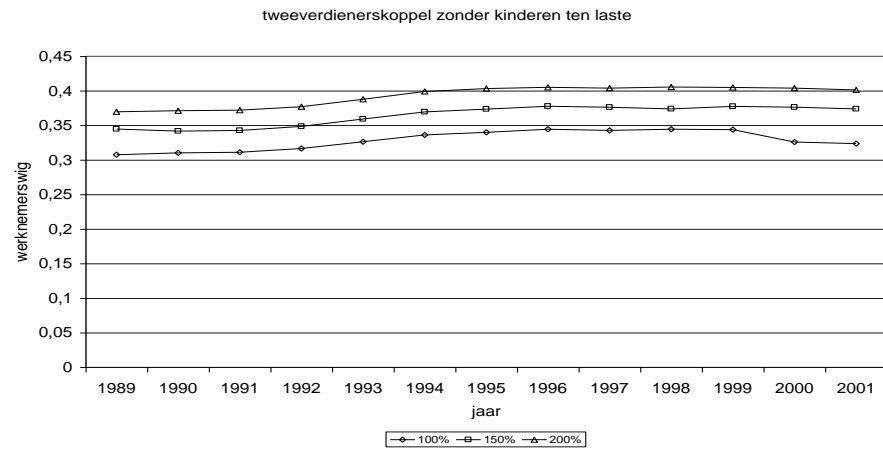
Vervolg van bijlage 2.



Bijlage 3. Werknemerswag aan 100%, 150% en 200% van het minimumloon, 1989-2001.



Vervolg van bijlage 3.



Bijlage 4. De reële evolutie van het interprofessionele minimumloon (in prijzen van 2001) 1975-2001 en de relatieve evolutie in % van het gestandaardiseerd gezinsinkomen 1985-1997.

