



**Doelmatigheid van werkloosheidssystemen
in comparatief perspectief:
Simulatieresultaten van het Nederlands
werkloosheidssysteem voor België**

Lieve De Lathouwer

juni 1993

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UNIVERSITEIT ANTWERPEN UFSIA

D/1993/6104/09

Inhoud

1. Opzet.....	3
2. Het empirisch uitgangspunt: bestaansonzekerheid bij werkloosheid	4
3. Methodologische uitgangspunten	6
4. De belangrijkste krijtlijnen van het Nederlandse en het Belgische werkloosheidssysteem	7
5. Werkwijze en gesimuleerde uitkeringsniveaus	9
6. Simulatieresultaten van het Nederlands werkloosheidssysteem op de Belgische populatie	12
7. Samenvatting en conclusies.....	15
Bibliografie.....	23

1. Opzet

Onderzoek naar de welvaarts- en verdelingsuitkomsten van sociale zekerheid neemt in het internationaal vergelijkend onderzoek een centrale plaats in.

Het bestaande comparatieve onderzoek naar de inkomens-, welvaarts- en armoedepositie van huishoudens in onderscheiden landen en de impact van de sociale zekerheidstransfers blijft vooralsnog *veeleer beschrijvend van aard*. (Deleeck, Van den Bosch, De Lathouwer, 1992; Smeeding, O'Higgins, Rainwater, 1990; Mitchell, 1991; Jantti, Danziger, 1992).

Over de *determinanten* van de verschillen is evenwel minder geweten. Waarom zijn sociaal zekerheidssystemen in het ene land doelmatiger, in termen van minimale inkomenswaarborging, dan in het andere¹?

De studie naar de determinanten moet rekening houden met een complex geheel van diverse invloedssferen. Vereenvoudigd worden welvaartsuitkomsten enerzijds beïnvloed door de herverdelingsinstrumenten zelf (het sociaal zekerheidssysteem, maar ook fiscaliteit en sociaal beleid in ruime zin) en anderzijds door de socio-economische context (en bijgevolg het behoeftenprofiel), waarbinnen deze instrumenten opereren .

De zoektocht naar de determinanten noopt tot methoden om deze diverse invloedssferen *analytisch van elkaar te onderscheiden*.

Vanuit de vaststelling dat sommige sociale zekerheidssystemen betere resultaten genereren dan andere wordt in deze bijdrage de vraag gesteld naar de *mate waarin de sociale zekerheidssystemen ah zodanig een verklaring bieden voor een betere dekking van het bestaansonzekerheidsrisico en welke verdelingsmechanismen hierbij ten grondslag liggen*.

Een antwoord op deze vraag kan moeilijk afgeleid worden uit comparatieve doelmatigheidsanalyse, juist omdat welvaartsuitkomsten het resultaat zijn van een vervlechting van systemen enerzijds en de economische en sociale context anderzijds.

De *micro-simulatietechniek* wordt in deze bijdrage naar voren geschoven als instrument voor een *comparatieve systeemanalyse*. Microsimulatiemodellen maken het mogelijk om diverse systemen te simuleren in éénzelfde socio-economische context, bij constant gehouden behoeftenprofiel, en aldus de theoretische verdelingswerking van onderscheiden systemen te analyseren.

Voorgestelde werkwijze kan een belangrijke *meerwaarde* hebben op twee terreinen.

Ten eerste biedt het gebruik van de micro-simulatietechniek de mogelijkheid om de theoretische verdelingsmechanismen van onderscheiden sociaal zekerheidssystemen te evalueren, en daardoor een methodologische bijdrage te leveren aan het instrumentarium voor comparatief onderzoek. *Ten tweede* kunnen de resultaten van de simulaties een bijdrage leveren aan de controversiële discussie rond de wenselijkheid van een grotere convergentie tussen de systemen in Europa. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen staat de vraag centraal of dat de bestaande systemen het beste aansluiten bij de bestaande behoeften. Anders gezegd: Is de beste waarborg voor een doelmatige (en betaalbare) sociale bescherming al dan niet gelegen in de eigen stelsels van de nationale staten? (Deleeck, 1992).

De aangegeven probleemstelling wordt uitgewerkt aan de hand van *een gevallen-studie voor het Belgische en het Nederlandse werkloosheidssysteem*, waarbij de descriptieve analyse tot het besluit leidt dat het Nederlandse systeem in Belgische context, vanuit minimaal inkomensperspectief, doelmatiger zou zijn dan het Belgische. Deze vaststelling kan tevens inspirerend werken voor de huidige discussie rond een hervorming van het Belgisch werkloosheidssysteem (ondermeer de vraag of de uitkeringsrechten onder het Belgische systeem moeten beperkt worden in de tijd en de implicaties hiervan?) (OECD, 1992).

2. Het empirisch uitgangspunt: bestaansonzekerheid bij werkloosheid

Dit empirisch uitgangspunt wordt deels gevonden in het Europees comparatief armoedeonderzoek (Deleeck H., Van den Bosch K, De Lathouwer L., 1992) en wordt bevestigd door bevindingen op basis van het bestaande doelmatigheidsonderzoek in Europa. *Deze studies komen alle tot dezelfde bevinding, met name dat het armoederisico voor werklozen beduidend hoger ligt dan dat van de gemiddelde burger; hoger dan dat van andere risicogroepen en gevoelig hoger dan voor tewerkgestelden.*

Niettemin tekenen zich aanzienlijke verschillen tussen de landen af, waardoor de vraag rijst in welke mate *de onderscheiden werkloosheidssystemen* ah zodanig een verklaring bieden voor een betere dekking van het werkloosheidsrisico in termen van minimale inkomenswaarborging. Zo leren tabellen 1 en 2 voor België en Nederland dat het bestaansonzekerheidsrisico voor werkloze gezinshoofden in Nederland lager is dan in België (19% tegenover 26%) en dat de “impact” in termen van het aantal gerechtigde huishoudens dat boven de armoedegrens getild wordt door werkloosheidsuitkering hoger is (48% tegenover 33%).

Vanuit de vaststelling dat het Nederlandse werkloosheidssysteem in Nederlandse context doelmatiger is dan het Belgische systeem in België, wordt de vraag gesteld of de Nederlandse uitkeringslogica als zodanig een betere minimale inkomenswaarborging garandeert en welke verdelingsmechanismen gehanteerd worden.

Tabel 1: Het bestaansonzekerheidsrisico bij werkloze gezinshoofden, vergeleken met een aantal andere risicogroepen, België 1985, Nederland 1986, Luxemburg 1986, Lorraine 1986, Ierland 1987, Catalonia 1988, Griekenland 1988 (eg-50% norm) (1).

	België	Nederland	Luxemburg	Lotharingen	Ierland	Catalonia	Griekenland
alle huishoudens	6.1	7.2	7.6	10.8	17.2	15.1	19.9
Aktiviteit gezinshoofd							
werkloos (2)	26.5	19.5	40.9	41.0	58.9	43.5	36.4
tewerkgesteld	2.9	5.2	5.5	6.8	11.9	9.0	19.1
gepensioneerd	6.6	2.4	7.4	9.3	7.9	22.1	21.7
ziek-invalid	10.7	10.0	19.6	22.9	24.4	40.7	17.0

Tabel 2: Percentage huishoudens dat bestaanszeker wordt door sociale zekerheid naar type-uitkering, België 1985, Nederland 1986, Luxemburg 1986, Lorraine 1986, Ierland 1987, Catalonia 1988, Griekenland 1988 (eg-50% norm).

	België	Nederland	Luxemburg	Lotharingen	Ierland	Catalonia	Griekenland
Alle huishoudens	34.9	32.7	31.4	28.6	29.0	15.7	18.2
Huishoudens met uitkering:							
werkloosheid (3)	33.5	47.8	18.4	15.4	n.b	31.9	n.b.
ziekte/invaliditeit	32.7	53.7	36.1	18.1		27.2	
pensioen	74.9	80.5	66.3	68.0		39.3	
kinderbijslagen	9.9	9.1	6.1	16.0		2.0	

(1) 50% van het gemiddeld equivalent huishoudinkomen (equivalentiefactoren: 1.0 (alleenstaande), 1.7 (koppel), 0.5 voor elk kind.

(2) werkloos zijn actieve personen die werkzoekend zijn (inclusief deeltijds werklozen) en beschikbaar voor de arbeidsmarkt

(3) werkloosheidsuitkeringen omvatten voor België alle statuten die uitkeringen ontvangen onder het werkloosheidsbudget, uitgezonderd brugpensioenen. Voor landen, waar werklozen een uitkering ontvangen uit de werkloosheidsverzekering en/of de bijstand omvat deze categorie beide luiken.

Bron: Europass (European Research on Poverty and Adequacy of Social Security), Deleeck, Van den Bosch, De Lathouwer, 1992.

3. Methodologische uitgangspunten

De studie van de effecten van sociale zekerheidssystemen in termen van welvaartsuitkomsten wordt geconfronteerd met diverse invloedssferen, zijnde (1) de wet- en de regelgeving, (2) de uitvoering van de wet- en regelgeving in de praktijk en (3) het sociaal-economische en demografisch profiel van de bevolking en de hiermee samenhangende behoeftenstructuur. Het zijn deze invloedssferen die bepalend zijn voor wat Bramely en Hill de 'productie van welvaart' hebben genoemd (Hill en Bramely, 1986). Onderzoek naar welvaartsuitkomsten van sociale zekerheid noopt tot methoden om deze diverse invloedssferen *analytisch* van elkaar te onderscheiden. In de praktijk zullen welvaartsuitkomsten evenwel het eindresultaat zijn van de vervlechting van en de interactie tussen deze diverse invloedssferen.

Dit methodologisch probleem stelt zich bijvoorbeeld bij tijdsanalyses binnen éénzelfde land en vertaalt zich in veelvoud bij comparatief onderzoek naar onderscheiden systemen in onderscheiden landencontexten. Comparatief gezien, leiden genereuzere systemen in één land niet automatisch tot betere welvaart (aan de onderkant van de samenleving) wanneer ze terecht komen bij gezinnen die deze niet echt nodig hebben voor hun bestaanszekerheid. Omgekeerd kan een hoge welvaart samengaan met een zwakker systeem indien er andere bestaanszekerheidsverschaffende arrangementen fungeren (bv. arbeid, familienetwerken, enz.)².

In deze bijdrage gaat de aandacht uit naar een vergelijking van twee onderscheiden systemen (*comparatieve systeemanalyse*), in casu het Belgische en Nederlandse werkloosheidssysteem. De empirische resultaten zijn afkomstig van het micro-simulatiemodel voor de Sociale Zekerheid (MISISZ), ontworpen door het Centrum voor Sociaal Beleid. MISISZ is een statisch micro-simulatiemodel, waarmee het mogelijk wordt om beleidsalternatieven op het terrein van de Sociale Zekerheid en de fiscaliteit te simuleren op Belgische representatieve steekproeven³. De simulatietechniek maakt het concreet mogelijk om *het Nederlandse werkloosheidssysteem* te simuleren voor de Belgische werkloze uitkeringsgerechtigde populatie. De gevolgen inzake kostprijs en doelmatigheid worden berekend en vergeleken met de uitkomsten van het *Belgische werkloosheidssysteem*.

De resultaten afkomstig van microsimulatiemodellen onderscheiden zich van traditionele standaardsimulaties, waar op grond van type-gevallen hypothetische uitkerings- en inkomensniveaus worden berekend (zie ondermeer the Commission of the European Community, Unemployment benefits replacement ratios, 1987; OECD, The tax/benefit position of production workers, 1991). Micro-simulatiemodellen worden daarentegen gevoed door empirische representatieve steekproeven van huishoudens (en hun gezinsleden), maar niettegenstaande hun empirisch karakter kan de pretentie van micro-modellen *nooit betrekking hebben op het voorspellen van werkelijke ontwikkelingen*. De reden hiervoor is dat micro-simulatiemodellen, bij het beoordelen van beleidswijzigingen, idealiter met zeer uiteenlopende effecten zouden moeten rekening houden. Ten eerste vermelden we effecten van beleidsveranderingen voor de *economische doelmatigheid* van het sociaal zekerheidsstelsel. Wijzigingen in het sociaal zekerheidssysteem genereren immers kringloopeffecten (macro) en gedragseffecten (micro), die veelal niet worden opgenomen in het simulatiemodel. Met gedragsreacties ten aanzien van de arbeidsmarkt, het spaargedrag of de leefvorm wordt vaak geen rekening gehouden omdat empirisch gevalideerde theorieën over

het gedrag van micro-eenheden nagenoeg ontbreken⁴. Het inbouwen van kringloopeffecten ontbreekt ook veelal omdat de aansluiting tussen micro- en macro modellen daartoe niet toereikend is (Sociaal en Cultureel Planbureau, 1990, p.15 e.v.). Ten tweede kunnen effecten met betrekking tot de *uitvoeringsdoelmatigheid* worden genoteerd (bv. van verzekeringen naar bijstand of omgekeerd), met gevolgen voor de relatie gebruiker-uitvoerder en bijgevolg voor het proces van toekennen en gebruik van uitkeringen. Tenslotte hebben beleidswijzigingen implicaties voor de legitimiteit en de sociale weerbaarheid van het systeem (bv. door verschuivingen in de financieringsvorm) en bijgevolg voor de *politieke doelmatigheid*. Blijkens de bestaande literatuur is het bestaan van een micro-model, dat met bovenstaande onderscheiden effecten op een betrouwbare manier rekening kan houden vooralsnog illusoir. Microsimulatiemodellen blijven aldus ‘wetenschappelijke constructies’, die kunnen fungeren als hulpinstrument om indicatief verdelingseffecten (en determinanten) van alternatieve systemen te onderzoeken of zoals Atkinson, Bourguignon en Chiappori het stellen is een simulatiemodel: “... arithmetic rather than economics, but in our view it provides a valuable means of summarising the quantitative significance of the first-round effects of variations in taxes and benefits’ (Atkinson, Bourguignon, Chiappori, 1988, p.345).

De uitkomsten van sociale zekerheidstransfers worden gemeten in termen van armoederisico’s en van de mate waarin de inzet van transfers de armoede reduceren. Er worden *twee armoedelijnen* gepresenteerd. Ten eerste de *eg- 50% norm*, die de armoedelijijn definieert als 50% van het gemiddeld equivalent huishoudinkomen op grond van steekproeven. Deze norm resulteert in een relatief stringent niveau met een steile equivalentieschaal (equivalentiefactoren 1.00-0.70-0.50). Ten tweede de *csb-norm*, ontwikkeld door het Centrum voor Sociaal Beleid. Deze armoedenorm is een exponent van de subjectieve inkomensmethode die een armoedelijijn construeert op grond van minimale schattingen van de bevolking zelf. De *csb-norm* vertegenwoordigt een genereus minimumniveau, met eerder een vlakke equivalentieschaal⁵.

Alvorens in te gaan op de werkwijze en de resultaten van de simulaties worden in onderstaande paragraaf de belangrijkste krijtlijnen van beide systemen belicht.

4. De belangrijkste krijtlijnen van het Nederlandse en het Belgische werkloosheidssysteem

De belangrijkste kenmerken van het *Nederlandse werkloosheidssysteem* zijn (Pennings F., 1990; Andringa L., 1987):

1. Het *uitkeringstraject* kenmerkt zich door een verzekerings- en een bijstandsluik, en meer in het bijzonder door een “drie-fazen-bescherming”. In een *eerste faze* worden er sterke: loongerelateerde uitkeringen voorzien voor een beperkte uitkeringsduur (basisuitkering en verlengde uitkeringen, waarbij de duur van de verlenging geldt in functie van het feitelijke en fictieve arbeidsverleden; ter hoogte van 70% gederfd inkomen, met hoge maximumgrenzen). In een *tweede (tussen) faze* wordt de loondervingsuitkering opgevolgd door een geïndividualiseerde vervolguutkering op minimumniveau (70% minimumloon) voor een periode van één jaar (voor bepaalde oudere werklozen kan deze periode 3,5 jaar duren). De minimale bescherming onder

- het verzekeringsluik wordt gegarandeerd door de Toeslagenwet (TW) (een middenlengetoetste kostwinnerstoelage). In een *derde fase*, tenslotte, valt de werkloze terug op een bijstandsuitkering die middenlengetoetst is (RWW, Rijksgroepregeling Werkloze Werknemers). Voor oudere werklozen bestaat er een genereuzer bijstandsprogramma (IOAW, *Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte Werklozen* en IOAZ, *Wet Inkomensvoorziening Oudere en Gedeeltelijk Arbeidsongeschikte gewezen Zelfstandigen*), waarbij ondermeer geen vermogenstoets en geen categorie woningdelers gelden.
2. Er worden *hoge vloerniveaus* (minimale bescherming) gegarandeerd zowel voor kort- als langdurig werklozen, als resultante van de koppeling van de minimale bescherming aan de (netto) minimumlonen. Het referentieinkomen, waaruit de minima worden afgeleid is het netto minimumloon van een werknemer die fiscaal gezien als éénverdiener wordt beschouwd (zie Wet Aanpassingsmechanismen, W AM, 1979). De minima bedragen 100% van dit minimumloon voor een echtpaar, 90% voor éénouders, 70% voor een alleenstaande en 60% voor een alleenstaande woningdeler (samenwoner). Voor thuiswonenden gelden lagere bedragen en de bedragen voor alleenstaanden en samenwoners zijn leeftijdsgebonden.
 3. Er bestaat een automatisch koppelingsmechanisme van de uitkeringen aan de minimumlonen en beide aan de lonen (idee van *welvaartsvastheid*), dat evenwel in de beleidspraktijk sinds 1981 werd losgelaten.
 4. *Sterke scheiding van de financiële verantwoordelijkheid* tussen sociale partners en overheid. Financiering van het verzekeringsluik (loongerelateerde- en vervolguitkering) door de sociale partners via premieheffing (bijdragen beperkt tot loongrens). Financiering van de minimale bescherming onder de verzekeringen en onder de bijstand door overheidsmiddelen (voor TW 100% en RWW 90% door nationale middelen). Op de loongerelateerde werkloosheidsuitkeringen wordt premieheffing en inkomstenbelasting geheven op quasi-identieke wijze als voor arbeidsinkomens.
 5. De *uitvoering* van het verzekerings- en van het bijstandsluik gebeurt door gescheiden structuren. De werkloosheidsverzekering wordt uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen, die de administratie (en de uitbetaling) kan doorschuiven naar het GAK (Gemeenschappelijke Administratie Kantoor), met toezicht door de Sociale Verzekeringsraad SVR. Het bijstandsluik R WW , dat onderdeel uitmaakt van de algemene bijstandswet (ABW) wordt uitgevoerd door de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD), onder bevoegdheid van de gemeenten.

De belangrijkste kenmerken van het *Belgische werkloosheidssysteem* zijn (Het Nieuwe Werkloosheidsbesluit, November 1991):

1. Uitsluitend een verzekeringsluik met *onbeperkte uitkeringsduur voor werkloze éénverdieners* (gezinshoofden en alleenstaanden). Werkloze samenwoners kunnen bij zeer langdurige werkloosheid onder specifieke voorwaarden (o.a. ook inkomensvoorwaarden) geschorst worden van hun uitkeringsrechten (art 80/88 ter vervanging van het vroegere “art. 143”)⁶. Sterk gezinsgemoduleerde uitkeringsbedragen (basisbedrag met toeslagen) met *zwak velZekeringskarakter* omwille van het quasi-minimumuitkeringsniveau (klein verschil tussen minima en maxima). Degressieve wettelijke vervangingsratio’s in de tijd voor alleenstaanden (van 60% naar 40%) en voor samenwonenden (van 55% naar 35% gevolgd door een lage

- forfaitaire uitkering). Voor oudere werklozen bestaat er een anciënniteitstoeslag op de werkloosheidsuitkering.
2. Naast de eigenlijke werkloosheidsuitkeringen ressorteren de laatste jaren *onderscheiden uitkeringssystemen* onder de werkloosheidsverzekering die mensen toelaten of zelfs aanmoedigen gedeeltelijk, tijdelijk of zelfs definitief de arbeidsmarkt te verlaten (loopbaanonderbreking, vrijgestelden omwille van familiale en sociale redenen, deeltijdse werkloosheid om aan de werkloosheid te ontsnappen)⁷. Er bestaat een apart stelsel van brugpensioenen (met premie van de werkgever bovenop de wettelijke werkloosheidsuitkering).
 3. *Minimale vloerniveaus* beschermd onder de verzekeringen, waarbij het niveau hoger ligt dan de algemene bijstand, maar lager dan de minimumlonen.
 4. Indexering van de uitkeringen aan de evolutie van de prijzen (*koopkrachthandhaving geen welvaartsvastheid*)
 5. Financiering via *tri-partie* systeem: werknemers en werkgevers *bijdragen* op volledige loon d.w.z. ontbreken van een loongrens met *een belangrijke staatstussenkomst. Ontbreken van belastbaarheid* van de werkloosheidsuitkeringen voor *werklozen die uitsluitend leven van uitkering* (alleenstaanden en kostwinners). *Quasi-ontbreken* voor uitsluitend twee werkloosheidsuitkeringen. *Belastbaarheid* voor *samenwoners* in de eerste en tweede werkloosheidsperiode (belastingdruk afhankelijk van de hoogte van het tweede inkomen)
 6. De *uitvoering* is in handen van een sociale parastatale (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening RV A, bestuurd door afgevaardigden van werkgevers en werknemersorganisaties); de uitbetaling verloopt via de erkende vakbonden of een Hulpkas (voor niet vakbondsleden)

5. Werkwijze en gesimuleerde uitkeringsniveaus

In concreto worden in deze bijdrage *twee scenario's* gesimuleerd:

In een eerste scenario wordt het Nederlands werkloosheidssysteem in zijn volledig uitkeringstraject (boven minimaal en minimaal) gesimuleerd. *Drie varianten* worden onderscheiden, waarbij het niveau van de minimale bescherming wordt gemanipuleerd:

1. Een hypothetisch model waar de Nederlandse uitkeringslogica wordt gesimuleerd bij koppeling van het minimaal beschermingsniveau aan de *Belgische (netto) minimumlonen* (variant A)⁸.
2. Een hypothetische model, waarbij de *Nederlandse* uitkeringslogica wordt gesimuleerd bij koppeling van het minimaal beschermingsniveau aan de *Nederlandse (netto) minimumlonen* (Nederlandse uitkeringsbedragen) (variant B).
3. Een hypothetisch systeem waarbij de Nederlandse uitkeringslogica wordt gesimuleerd bij *constante middeleninzet*. De minkost uit de vorige simulaties wordt toegekend aan verdere ophoging van het minimale beschermingsniveau (variant C).

In een tweede scenario blijft het vigerende Belgische systeem behouden voor werklozen die tot twee jaar werkloos zijn. Daarna opereert een bijstandssysteem o.b.v. de *Belgische bijstandsbedragen*. Hier wordt slechts één deelaspect van de Nederlandse logica gesimuleerd nl. beperkte bescherming in de tijd, zonder aan de bovenminimale noch aan de minimale uitkeringen te raken onder het verzekeringsluik en bij behoud van het huidige (lage) belgische bijstandssysteem.

Bij de interpretatie van de resultaten moet worden rekening gehouden met volgende *opties en abstracties*:

Ten eerste werd niet geraakt aan de Belgische fiscaliteit en de kinderbijslagen. Bij de simulaties van de bovenminimale uitkeringen in scenario 1 (voor de eerste werkloosheidsperiode) werd uitgegaan van een netto-vervangingsratio van 70%. Deze is iets onderschat (standaardsimulaties tonen aan dat onder de Nederlandse fiscaliteit deze ratio ongeveer 71% tot 75% bedraagt afhankelijk van de gezinssituatie en het inkomensniveau; onder de Belgische fiscaliteit- in de hypothese dat de bovenminimale uitkeringen zouden gefiscaliseerd worden volgens Belgische fiscaal systeem, situeert de netto vervangingsratio zich rond 77%).

Ten tweede werd gewerkt met een aantal hypothesen omtrent de duur van het arbeidsverleden (vooral belangrijk voor verlenging van de uitkeringsduur onder het verzekeringsluik), wegens het ontbreken van data in het bestand. Onder scenario 1 werd een maximale hypothese verondersteld, nl. dat iedereen met arbeidsverleden voldoet aan de toegangvoorwaarden onder het Nederlandse model *d.i.* de referte-eis (12 weken gewerkt in het jaar voorafgaande aan de werkloosheid) en de feitelijke arbeidsverledeneis, nodig om een verlengde uitkering te kunnen ontvangen (ten minste 3 jaar minimaal 52 dagen loon hebben ontvangen in de vijf jaren voorafgaande aan de werkloosheid).

Ten derde werd geen rekening gehouden met mogelijke communicerende vaten tussen systemen. Zo werd geen rekening gehouden met een mogelijke overloop naar andere sociale zekerheidstakken (zoals de genereuzere arbeidsongeschiktheidsregelingen in Nederland). Aan de werking van de huidige brugpensioenen (een voordelig systeem voor bepaalde categorieën oudere werklozen) werd niet geraakt.

Ten vierde werd geen rekening gehouden met mogelijke gedragseffecten ten aanzien van de arbeidsmarkt (bv. wijziging van het arbeidsmarktgedrag, verborgen werkloosheid,..) het spaargedrag en de leefvormen. Van mogelijke implicaties voor de uitvoeringskost, het potentieel aan niet-gebruik van (middengetoetste) uitkeringen en de gevolgen voor de legitimiteit van het systeem werd abstractie gemaakt.

Tenslotte hebben de simulaties een statisch karakter en houden geen rekening met een mogelijk veranderend behoeftenprofiel onder invloed van de toenemende werkloosheid.

In tabel 3 worden de onderscheiden minimale uitkeringshoogten in de verschillende scenario's en varianten met elkaar vergeleken.

Tabel 3: Hoogte van de minimale uitkeringsbedragen voor werklozen in de simulaties naar gezinssituatie, per maand, in BF/KKP (1), per 1.7.1992

gezinssituatie (2)	Huidig systeem	Scenario 1			Scenario 2
		Variant A	Variant B	Variant C	
gezin	27.404	32.054	35.485	37.970	24.971
éénouder	27.404	28.849	31.937	34.170	24.971
alleenstaande	19.604	22.438	24.840	26.580	18.729
samenwonende (3)	11.804(4)	19.232(*)	21.290(*)	22.780(*)	12.486
schoolverlater	10.764(*)	19.232(*)	21.290(*)	22.780(*)	12.486

Bron: België: sociaal zakboekje; Nederland: Sociaal Memo en Werkloosheidsmemo.

Scenario 1, Variant A: Hypothetisch model, Nederlandse uitkeringslogica, Belgische minimumlonen

Scenario 1, Variant B: Hypothetisch model, Nederlandse uitkeringslogica, Nederlandse minimumlonen

Scenario 1, Variant C: Hypothetisch model, Nederlandse uitkeringslogica, constante middeleninzet

Scenario 2: Hypothetisch model, Belgische logica voor kortdurige werklozen, langdurige werklozen naar Belgische bijstand.

(1) om bij vergelijking tussen België en Nederland te corrigeren voor prijsverschillen worden de Nederlandse absolute bedragen omgezet naar BF door middel van koopkrachtpariteiten (KKP) ipv. wisselkoersen, 100 bf= 19.42 gulden (bron: Eurostat, meest recent beschikbaar jaar 1991)

(2) Bij dit minimaal uitkeringsniveau moet bedacht worden dat op gezinsniveau de kinderbijslagen een belangrijke rol spelen voor de minimale inkomenswaarborging. De bedragen liggen in België hoger dan in Nederland en bovendien speelt er een sterkere rangprogressiviteit. Hierdoor verkleinen de verschillen tussen gezinnen met (veel) kinderen⁹. Er werd eveneens geen rekening gehouden met woonkostensubsidies. Hierdoor worden de Nederlandse sociale minima onderschat.

(3) De categorie 'samenwonend' wordt verschillend behandeld onder de onderscheiden systemen¹⁰.

(4) na 18 maanden werkloosheid; voor de eerste en tweede periode gelden hogere minima

(*) leeftijdsgebonden bedragen: onder Belgisch systeem: vanaf 18 jaar (wordt verondersteld dat schoolverlater samenwonend is; voor alleenstaanden of gezinshoofden gelden hogere bedragen); onder variant A: vanaf 21 jaar; onder variant B: vanaf 23 jaar (voor jongere leeftijdsgroepen gelden lagere bedragen).

Een vergelijking van bovenstaande minimale uitkeringshoogten leert dat:

a) de Belgische vigerende minimale werkloosheidsuitkeringen in absolute termen op een aanzienlijk lager niveau gesitueerd zijn dan de Nederlandse minima (variant B).

b) Koppeling van hypothetische minima aan de Belgische minimumlonen (variant A) volgens de Nederlandse uitkeringslogica trekt het minimaal uitkeringsniveau gevoelig op, doch de minima blijven op een lager niveau dan de Nederlandse, omwille van de lagere Belgische minimumlonen.

c) Het Nederlandse vloerniveau geldt gelijkelijk voor de werkloosheidsverzekering en de bijstand (RWW). In België situeren de minimale uitkeringen in de werkloosheidsverzekering zich daarentegen op een hoger niveau dan de Belgische bijstandsbedragen. Deze zijn ten opzichte van Nederland zeer laag te noemen.

6. Simulatieresultaten van het Nederlands werkloosheidssysteem op de Belgische populatie

Uit de simulaties van het integrale Nederlandse uitkeringssysteem op de Belgische werklozenpopulatie, weergegeven onder scenario 1 (tabellen 4 en 5), kunnen vier vaststellingen worden afgeleid:

1. De Nederlandse uitkeringslogica genereert *hogere uitkeringen voor minder werklozen*. Dit betekent dat bij een ‘vernederlandsing’ van het werkloosheidssysteem de reikwijdte minder genereus zou zijn: 22 tot 26% van de huidige gerechtigden wordt uit het systeem gesloten. Hiertegenover staan hogere uitkeringen voor rechthebbenden, die zowel gelden voor de bovenminimale (wegens sterker verzekeringsprincipe) als voor de minimale uitkeringen (wegens hogere minima). Het Belgische stelsel is daarentegen genereuzer in reikwijdte, maar voorziet ook lagere uitkeringen.

Gegeven de gehanteerde (maximale) hypothese, betekent het Nederlandse systeem concreet dat een ruime 50% van de personen die een werkloosheidsuitkering ontvangen onder het huidige systeem niet meer in aanmerking komt voor een uitkering onder het verzekeringsluik wegens opgebruikte rechten of geen rechten (cfr .schoolverlaters); ongeveer 30% komt in aanmerking voor bijstand. Per saldo heeft een vierde tot een vijfde van de huidige gerechtigde populatie geen recht meer op uitkering. De aanzienlijke lagere reikwijdte van het Nederlandse systeem wordt verklaard door het groot aandeel van langdurige werkloze méérverdieners in de Belgische werklozenpopulatie, in hoofdzaak gehuwde vrouwen¹¹. De lagere reikwijdte situeert zich immers in hoofdzaak bij de groep werkloze tweéverdieners (ongeveer 40% van hen verliest de uitkering).

2. Gegeven de gemaakte veronderstellingen (ondermeer niet-simulatie van de uitvoeringskost) resulteren reikwijdte en uitkeringshoogte onder scenario 1 samen in een beperkte reductie van de huidige kostprijs met ongeveer 7% (variant A) tot 5% (variant B). Een selectief systeem naar Nederlandse uitkeringslogica (in al zijn aspecten) leidt bijgevolg tot *geringere besparingen* dan eventueel vermoed zou kunnen worden. Daarbij doet er zich een belangrijke verschuiving voor in de *financieringsvorm* van het werkloosheidssysteem (van sociale verzekeringen naar bijstand).

3. De herschikking van het bestaande budget volgens Nederlandse model, resulteert in *een grotere doelmatigheids- en verdelingswerking* van de werkloosheidsuitkeringen, wanneer we ons concentreren op *diepere bestaansonzekerheid* (gemeten met de strengere eg-norm). De grotere effectiviteit is het resultaat van een zeer gevoelige afname van de bestaansonzekerheid voor ééninkomensgezinnen, terwijl méérinkomensgezinnen hun situatie op een quasi onveranderd en laag niveau van bestaansonzekerheid gehandhaafd zien. Bij verhoogde minima (variant C) worden de doelmatigheidsverschillen tussen huidig en gesimuleerd systeem substantiëler¹².

De herschikking van de middelen resulteert in een grotere efficiëntie van de middeleninzet: een groter deel van de middelen komt terecht in de armoedekloof.

Tabel 4: Simulatieresultaten van een werkloosheidssysteem naar analogie met Nederland: kostprijs, generositeit, effectiviteit en efficiëntie bij Belgische werkloze huishoudens (eg-norm en csb-norm)

	Huidig systeem	Scenario 1			Scenario 2
		Variant A	Variant B	Variant C	
<i>Kostprijs</i>					
* totaal (in % huidige kostprijs)	100.0	92.4	94.6	100.0	66.0
-verzekeringsluik		64	63	65.4	9
-bijstandsluik		29	32	35	17
<i>Generositeit</i>					
* Reikwijdte (% werklozen met uitkering)	100.0	74.3	76.0	77.7	67.4
* Gemiddelde uitkering	15.373	19.129	19.147	19.808	15.040
<i>Doelmatigheidsresultaten</i>					
* % bestaansonzekere huishoudens					
EG-norm	12.2	10.3	8.0	4.6	25.6
CSB-norm	34.3	42.8	42.5	38.8	52.4
* reductie armoedekloof voor hh met werkloosheidsuitkering					
EG-norm	92.4	94.1	95.7	97.1	80.5
CSB-norm	79.3	78.7	81.4	85.8	60.2
* % huishoudens in:					
-onderste gestandaardiseerd deciel	19.2	16.6	15.2	11.3	31.5
-onderste gestandaardiseerd quintiel	29.9	36.5	34.1	27.0	45.9
* Aandeel van middelen naar behoevenden tot aan armoedelijn (efficiëntie)					
EG-norm	39.9	44.0	43.7	41.9	52.7
CSB-norm	59.6	64.0	64.6	64.5	68.6

Bron: MISISZ (Micro Simulatie Model voor de Sociale Zekerheid), csb-enquête 1985

Scenario 1, Variant A: Nederlandse uitkeringslogica, Belgische minimumlonen

Scenario 1, Variant B: Nederlandse uitkeringslogica, Nederlandse minimumlonen

Scenario 1, Variant C: Nederlandse uitkeringslogica, constante middeleninzet

Scenario 2: Huidig Belgisch systeem tot 2 jaar, daarna naar Belgische bijstand.

Tabel 5: Simulatieresultaten van een werkloosheidssysteem naar analogie met Nederland: Percentage bestaansonzekere werklozen naar gezinspositie, eg- norm en csb-norm.

	Huidig systeem	Scenario 1			Scenario 2
		Variant A	Variant B	Variant C	
Eg-norm					
-alle huishoudens	12.2	10.3	8.0	4.6	25.6
-alleenstaanden(1)	13.8	5.5	5.5	4.6	25.7
-éénverdieners	55.9	32.3	24.7	9.7	81.9
-tweéverdieners(2)	4.0	7.8	4.8	2.2	16.1
-overige inwonenden	6.4	7.4	7.4	6.9	17.2
-alle eeninkomens- gezinnen	33.2	17.8	14.4	6.9	51.5
-alle méérinkomens- gezinnen(3)	4.9	7.6	5.7	3.8	16.5
-huishoudens zonder uitkering	8.0	6.9	5.6	13.4	
Csb-norm					
-alle huishoudens	34.3	42.8	42.5	38.8	52.4
-alleenstaanden(1)	69.7	71.6	70.6	63.3	78.9
-éénverdieners	86.0	81.7	80.6	75.3	92.5
-tweéverdieners(2)	15.6	36.6	36.0	33.1	40.3
-overige inwonenden	26.0	21.1	22.1	19.6	42.2
-eeninkomensgezinnen	77.2	76.2	75.2	68.8	85.1
-méérinkomens- gezinnen(3)	19.3	31.1	31.1	28.3	41.0
-huishoudens zonder uitkering	46.3	43.7	40.0	52.6	

Bron: MISISZ (Micro Simulatie Model voor de Sociale Zekerheid), csb-enquête 1985

(1) zonder en mét kinderen

(2) de indeling één- en tweéverdieners betreffen initiële categorieën; wijzigingen in de verhouding tussen deze categorieën ten gevolge van de grotere selectiviteit in reikwijdte worden in deze tabel niet weergegeven

(3) inclusief huishoudens zonder uitkering.

Het dient opgemerkt te worden dat zelfs bij een substantiële verhoging van de minima naar Nederlands model de uitkeringen nog steeds niet adequaat genoeg zijn om de diepere bestaansonzekerheid volledig op te heffen-

Gemeten met *generouse inkomensnormen* (de ruime csb-norm) blijft het bestaansonzekerheidsrisico voor ééninkomensgezinnen lager dan het huidige risico, maar worden méérinkomensgezinnen, inzonderheid tweéverdieners daarentegen sterk bedreigd in hun bestaanszekerheid. Voor vele tweeverdieners zijn werkloosheidsuitkeringen een belangrijk middel om hun gezinsinkomen op (een hoger) peil te houden.

Dit wijst op het noodzakelijk aanvullend karakter van werkloosheidsuitkeringen voor een belangrijke groep onder de tweéverdieners. Vroegere analyses wezen er reeds op dat deze groep zich kenmerkt door een zwak socio-economisch profiel (Cantillon, 1990, p.132, e.v.; Cantillon, 1992).

Belangrijk is dat bij een hoge norm het aantal bestaansonzekere huishoudens zich hoger situeert dan het huidige aantal, maar dat hun gemiddelde bestaansonzekerheidsituatie er minder erg aan toe is. Samen (aantallen en gemiddeld tekort) leidt dit bijgevolg toch nog tot een grotere reductie van de totale bestaansonzekerheid (behoudens bij variant A).

4. De nieuwe *inkomens- en welvaartsverdeling*, gegenereerd door het Nederlands model bevestigt de doelmatigheidsresultaten. De belangrijkste inkomens- en welvaartsverbeteringen voor werklozen worden gerealiseerd in de onderste staart van de inkomens- en welvaartsverdeling, met name bij werkloze ééninkomensgezinnen en méérverdieners met een zeer zwak inkomensprofiel. De overige inkomensgroepen leveren in.

Scenario 2 leert dat, bij behoud van het huidige systeem tot een werkloosheidsduur van 2 jaar, het doorschuiven van werklozen naar de vigerende lage bijstandsbedragen, aanzienlijke besparingen zou kunnen realiseren, waarbij deze beperkte middelen ook opmerkelijk efficiënter worden ingezet. Hiertegenover staat echter een zeer hoge sociale kost: een verdubbeling van het bestaansonzekerheidsrisico (gemeten met de strenge eg- norm). Door de strenge middelentoets wordt de reikwijdte sterk ingeperkt (méér dan 30% van de huidige gerechtigden valt uit het systeem), terwijl geen hogere uitkeringen worden gegarandeerd. Een selectieve aanwending van een té gering budget, gegeven de behoeften, leidt bijgevolg tot grote ondoelmatigheid.

7. Samenvatting en conclusies

1. Vanuit de vaststelling dat sociale zekerheidssystemen in diverse landen zeer verschillende doelmatigheidsresultaten genereren, wordt de vraag gesteld naar de mate waarin *systemen als zodanig* een verklaring bieden voor een betere dekking van het bestaansonzekerheidsrisico. In deze bijdrage wordt *de micro-simulatietechniek* naar voren geschoven als instrument om de theoretische verdelingswerking van onderscheiden systemen te analyseren bij constant gehouden behoeften. Hierbij moet worden benadrukt dat de resultaten op grond van simulaties een hypothetisch karakter hebben, omdat abstractie wordt gemaakt van allerhande gedragseffecten en van de ruimere sociale context waarbinnen instituties ingebed zijn.

2. Deze probleemstelling wordt uitgewerkt aan de hand van *een gevallen-studie voor het Belgische en Nederlandse werkloosheidssysteem*. Vertrekkende vanuit de vaststelling dat het Nederlandse systeem in Nederlandse context doelmatiger is dan het Belgische systeem in Belgische context, wordt nagegaan in hoeverre de Nederlandse uitkeringslogica zelf een grotere sociale doelmatigheid genereert dan het Belgische systeem, bij gegeven Belgisch werklozenprofiel. Aan de hand van het microsimulatiemodel van het Centrum voor Sociaal Beleid, MISISZ, worden op een steekproef van Belgische huishoudens de *eerste-orde* effecten van twee onderscheiden werkloosheidssystemen berekend in termen van kostprijs- en doelmatigheidsuitkomsten. Twee scenario's worden hierbij gesimuleerd. **In een eerste scenario** wordt het Nederlands werkloosheidssysteem in zijn volledig uitkeringstraject (werkloosheidsverzekering en werklozensteun/bijstand) gesimuleerd. *Drie varianten* worden onderscheiden, waarbij het niveau van de minimale bescherming wordt gewijzigd (minimale inkomenswaarborging gekoppeld aan Belgische minimumlonen (variant A), Nederlandse minimumlonen (variant B) en aan verhoogde minima, in functie van constante middeleninzet

(variant C). In een tweede scenario blijft het vigerende Belgische systeem behouden voor werklozen die tot twee jaar werkloos zijn. Daarna is een bijstandssysteem werkzaam op basis van de Belgische bijstandsbedragen. Hier wordt slechts één deelaspect van de Nederlandse logica gesimuleerd nl. beperkte bescherming in de tijd, zonder de bovenminimale of de minimale uitkeringen te wijzigen onder het verzekeringsluik en bij behoud van het huidige (lage) Belgische bijstandssysteem.

3. De simulatieoefening leert in algemene zin dat vanuit sociale doelmatigheid en kostprijseffecten, *systemen niet noodzakelijkerwijze het beste aansluiten bij de bestaande behoeften*. De integrale Nederlandse uitkeringslogica toegepast voor België levert immers betere (eerste orde) welvaartsuitkomsten op met éénzelfde middeleninzet dan het Belgische systeem. De resultaten van het eerste scenario leren dat de Nederlandse uitkeringslogica tot méér doelmatigheid leidt op voorwaarde dat een relatief *hoog uitkeringsniveau* (en dus ook een relatief genereuze reikwijdte) wordt gegarandeerd. Dit betekent minstens uitkeringen tot het niveau van de minimumlonen. Selectiviteit op basis van de huidige lage Belgische bijstandsbedragen (tweede scenario) leidt tot ontoelaatbaar hoge bestaansonzekerheidsrisico's voor werklozen.

4. Verhoging van de uitkeringen is slechts mogelijk bij *grotere selectiviteit in reikwijdte*, gegeven de beschikbare middelen. Een *grotere selectiviteit* wordt gegenereerd door de *parameter uitkeringsduur* te bespelen. Hierbij wordt aan ieder, die in het systeem komt en erin blijft *hogere uitkeringen* gegarandeerd, wegens (a) het sterker bespelen van het verzekeringsprincipe binnen een beperkte duur enerzijds en (b) een selectievere behoefte-dekking anderzijds. De selectiviteit onder het Nederlandse systeem wordt gerealiseerd door middel van de techniek van de middelentoets. Omwille van het overwicht van langdurig werklozen en werkloze tweeëverdieners in de Belgische werkloze populatie wordt via deze selectiviteit een belangrijke *herschikking van de bestaande middelen* gerealiseerd (van sterke méérinkomensgezinnen naar zwakkere méérinkomens- en naar ééninkomensgezinnen). Het zij opgemerkt dat het Nederlandse systeem de inkomensbescherming van werklozen niet herleid tot een louter bijstandssysteem, maar een evenwicht probeert te bereiken tussen verzekering (kortdurige werkloosheid) en behoeftendeckking.

5. Het *debat in Nederland* leert echter dat noch hoge minimale uitkeringen (gekoppeld aan de minimumlonen), noch het gebruik van de middelentoets als instrument voor méér selectiviteit vanzelfsprekende opties zijn. Hoge vloerniveaus (in loon- en uitkeringsgebouw) leiden tot (a) economische inefficiëntie nl. een verstoring van de allocatie op de arbeidsmarkt zowel aan aanbod- als vraagzijde¹³ en (b) zware budgettaire effecten vooral wanneer zeer veel mensen afhankelijk worden van het systeem terwijl steeds minder mensen werken. Verder leidt de automatische koppeling tussen minimumlonen en sociale uitkeringen tot een verstarring van de beleidsruimte. Het hanteren van de middelentoets roept problemen op rond verhoogd niet-gebruik, onzichtbare werkloosheid (ondermeer bij vrouwen door de ontmoediging van de arbeid van de partner) en armoedeval. Daarnaast is er het probleem van de verborgen werkloosheid in de arbeidsongeschiktheidsregelingen (voor een goede synthese, zie 'Werkend Perspectief, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid WRR, 1990).

6. De *gerealiseerde selectiviteit* volgens de Nederlandse uitkeringslogica is in Belgische context een **controversiële** aangelegenheid. Ze raakt de fundamenten van doelstellingen van

de werkloosheidsverzekering (behoud van een individuele levensstandaard versus selectief lenigen van de meest behartigswaardige behoeften) en hierdoor de legitimiteit van het systeem; ze dwingt ons tot de vraag of selectiviteit bewerkstelligd kan/moet worden via ‘veronderstelde’ behoeften of via ‘feitelijke’ behoeften; ze roept bezwaren op rond middelen-getoetste uitkeringen (ondermeer inkomenstoets versus sociaal risico, niet- gebruik, berekend gedrag en oneigenlijk gebruik, complexiteit en uitvoeringskost); ze confronteert ons met de problematiek rond de gelijke behandeling van vrouwen en mannen (gezinsmodalisering of het probleem van indirecte discriminatie); met de discussie rond de relatie tussen arbeidsbereidheid, de hoogte van de uitkeringen en uitkeringsduur; met de spanning inkomensrecht versus werkgarantie; met het gevaar van de “onzichtbare” werkloosheid bij beperkte uitkeringsrechten en tenslotte met de vraag of de sociale zekerheid het meest geëigende instrument is om een selectieve (behoefte gebonden) bescherming te bieden.

Eindnoten

- ¹ Comparatief onderzoek naar sociale zekerheid (en sociaal beleid) kan vanuit verschillende (complementaire) onderzoeksbenaderingen vertrekken. De studie van de uitkomsten van systemen, resultatenbenadering genoemd, bestudeert vooral de effecten van verschillende systemen op de inkomens- en welvaartspositie van huishoudens. De vraag naar de verdelingswerking en de armoedepreventie van transfers staat hierbij centraal. Hierbij moet bedacht worden dat de sociale zekerheid, naast de functie minimale inkomenswaarborging, nog andere doelstellingen dient zoals het behoud van de levensstandaard (tot op zekere hoogte) bij het zich voordoen van sociale risico’s of het verdelen van middelen over de levenscyclus. Méér recent wordt in het sociale zekerheidsdenken ook de preventiefunctie (primaire preventie in termen van preventie van het sociaal risico zelf; secundaire preventie in de zin dat langdurige uitkeringsafhankelijkheid wordt voorkomen) benadrukt.
- ² Een empirische indicatie voor bovengesteld probleem vinden we ondermeer terug in de determinantenanalyse van de sociale zekerheidstransfers tussen Vlaanderen en Wallonië, waarbij we geconfronteerd worden met éénzelfde systeem en twee “regionale” contexten. Deze studie leerde dat de werking van éénzelfde Belgische sociaal zekerheidssysteem voor het Vlaamse en het Waalse landsgedeelte verschillende verdelings- en doelmatigheidseffecten genereert juist omwille van de onderscheiden socio-demografische en economische verschillen tussen de landsdelen. De welvaartsuitkomsten van het Belgische sociale zekerheidssysteem zijn voor Wallonië zwakker dan voor Vlaanderen omwille van grotere behoeften in het Waalse landsgedeelte (minder arbeidsparticipatie, méér sociaal zekerheidsafhankelijke kostwinners, minder inkomensbronnen voor de actieve generatie), die door het huidige systeem niet worden opgevangen. De mate waarin verschillen in de uitvoeringspraktijk mede verantwoordelijk zijn voor de onderscheiden welvaartsuitkomsten blijft een open vraag, gezien het ontbreken van empirische bewijsvoering (Deleek, Van den Bosch en De Lathouwer 1989; De Lathouwer, 1991).
- ³ België kenmerkt zich door afwezigheid van bruikbare simulatiemodellen op het domein van de sociale zekerheid, in tegenstelling met het buitenland. Als voorbeelden van statische micro-simulatiemodellen kunnen T AXMOD (UK), IFS (UK), SYSIFF (Frankrijk), ISPE (Italië), het SC P micro-model (Nederland), het Bafplan (Bungers en Quinke, BRD) en ESRI (Ierland) vermeld worden. Voorbeelden van zgn. dynamische modellen zijn het model F MM -sfb3 (BRD) en DYNASIM (USA). In het kader van het Presoc-project werd door het C SB de mogelijkheid van de verwezenlijking van een

microsimulatiemodel voor het eerst onderzocht (Antonissen D., 1989,1990). Sinds recentelijk is het MISISZ (statisch)- Micro Simulatie Model voor de Sociale Zekerheid operationeel, waarbij dit model nog volop in ontwikkeling is.

4 In tegenstelling tot de zgn. 'statische modellen' proberen de 'dynamische' microsimulatiemodellen wel rekening te houden met gedragreacties. Niettemin is het haast praktisch onmogelijk om juiste hypothesen te stellen met betrekking tot gedragsreacties, gezien het thans (nog) ontbreken van voldoende betrouwbare resultaten van gedragsonderzoek. Daarnaast moeten, bij uitspraken over langere termijngevolgen van sociale zekerheidswijzigingen, gedragsreacties tevens onderscheiden kunnen worden van trendmatige ontwikkelingen (bv. invloed van demografische ontwikkelingen op arbeidsparticipatie, los van gedragseffecten ten gevolge van systeemwijzigingen; zie bv. het Amerikaanse model DYNASIM).

5 De eg 50% norm is een verdere uitwerking door O'Higgins en Jenkins van de armoedelijc welke in het eerste EG-programma tegen armoede gehanteerd werd (O'Higgins M., Jenkins S., 1990, p.187-211). Het dient te worden onderstreept dat deze norm (vooralsnog) niet kan beschouwd worden als een officiële EG- armoedenorm.

De csb-norm definieert het sociaal levensminimum op grond van twee vragen die in de enquête worden gesteld (de vraag naar het noodzakelijke inkomen ("Wat is het minimum inkomensbedrag dat uw huishouden, in uw omstandigheden, nodig heeft om de eindjes aan elkaar te kunnen knopen?") en de vraag naar de subjectieve inkomensevaluatie (komt u met uw inkomen zeer moeilijk-moeilijk- eerder moeilijk-eerder gemakkelijk-gemakkelijk of zeer gemakkelijk rond?). Ze resulteert in een genereus inkomensniveau, met relatief vlakke equivalentieschaal. Voor een technische uitwerking en evaluatie van onderscheiden armoedenormen zie: Deleeck H., Van den Bosch K., De Lathouwer L. (1992).

6 Werklozen onder de categorie 'werkloze samenwoners' (méérinkomensgezin) kunnen op basis van het vroegere art. 143 (in het nieuwe KB van november 1991 vervangen door art.80 t/m 88) geschorst worden van een uitkering indien zij het dubbele overschrijden van de gemiddelde gewestelijke werkloosheidsduur rekening houdende met leeftijd en geslacht. Zo werden voor 1990 36.533 uitsluitingen genoteerd, waarvan 57% bij vrouwen en 4.9% op basis van art.143 (Jaarverslag RV A).

De werkloze kan bij ontvangst van een verwittiging tot schorsing (door de directeur van het gewestelijk arbeidsbureau) een administratief beroep aantekenen bij ondermeer de *Nationale Administratieve Commissie*. Gronden waarop de schorsing kan verworpen worden zijn het kunnen aantonen van uitzonderlijke en ononderbroken inspanningen om werk te vinden, een zeer beperkte arbeidsgeschiktheid (door de RV A geneesheer te beoordelen) of een netto belastbaar gezinsinkomen dat de 600.000 Hf. per jaar (verhoogd met 24.000 per persoon ten laste) niet overschrijdt. Voor de berekening van het jaarlijks netto belastbaar gezinsinkomen wordt abstractie gemaakt van de werkloosheids- uitkeringen die genoten worden (art. 82, &1, no.3). Dit betekent concreet dat een langdurige werkloze tweeverdiener kan samenwonen met een partner, die maximaal over een netto belastbaar inkomen uit arbeid van 600.000 Hf/jaar beschikt (*), wanneer er geen kinderen ten laste zijn. Het netto huishoudinkomen van dit gezin bedraagt dan 54.536 Bf. op maandbasis (inclusief de forfaitaire werkloosheidsuitkering van 11.804 Hf/maand). Voor gezinnen met kinderen ligt deze netto inkomensgrens hoger: voor een gezin met 1 kind: 56.407 Bf., gezin met 2 kinderen: 58.874 Bf. en voor een gezin met drie kinderen: 63.463 Hf/maand (bij deze netto huishoudinkomens

moeten voor gezinnen met kinderen nog de kinderbijslagen gerekend worden). De inkomensgrens op basis van art.82 (het vroegere art.143) zou kunnen beschouwd worden als een defacto inkomensstoets voor langdurige werkloze samenwoners. De netto grensbedragen zijn hoog te noemen (aanzienlijk hoger dan de comparatief genereuze Nederlandse inkomensgrenzen); ze liggen zelfs aanzienlijk hoger dan de ruime sociale levensminima op basis van de csb 100%-norm (ter vergelijking bedraagt de csb- 100% norm voor 1992 voor een koppel 40.000 Bf/maand; een koppel met 1 kind: 48.600 Bf/maand; voor een koppel met 2 kinderen: 53.600 Bf/maand en voor een koppel met 3 kinderen: 57.100 Bf/maand).

(*) het inkomen uit arbeid, berekend voor een arbeider, omvat in deze bruto- netto oefening een ruim bruto loonbegrip (m.a.w. inclusief enkel en dubbel vakantiegeld en een schatting van de eindejaarspremie, met name 1 maandloon). Afhankelijk van het gezinstype schommelt het bruto arbeidsinkomen (vóór RSZ- premies ten laste van de werknemer) van de tweede partner tussen de 770.000 en de 856.000 BF per jaar .

7 Een aantal van deze specifieke regelingen, waaronder de deeltijdse werkloosheid om aan de werkloosheid te ontsnappen, werden onder budgettaire druk recentelijk afgebouwd.

8 In variant A werden naar analogie met de Nederlandse uitkeringslogica de minima gekoppeld aan de Belgische netto-minimumlonen. Voor deze berekening werd het bruto minimumloon voor een werknemer van minimum 21 jaar, zonder anciënniteitsvoorwaarden weerhouden; op 1.7.92 bedroeg dit 38.857 Bf/maand. Op jaarbasis bedraagt dit voor een industriearbeider (*) 461.621 Bf., inclusief enkel vakantiegeld. Het eigenlijke (“dubbele”) vakantiegeld wordt niet in rekening gebracht onder variant A. De logica van het Belgische systeem, met name dat werklozen geen recht hebben op vakantiegeld, wordt onder variant A aldus aangehouden en dit in tegenstelling met de Nederlandse logica. (Onder variant B, integraal Nederlands systeem, hebben werklozen wel recht op vakantiegeld). Uit bovenstaand bruto jaarinkomen wordt het netto-minimumloon voor een éénverdienersgezin zonder kinderen ten laste (**) berekend, dat naar analogie met het Nederlandse systeem als referentie-inkomen gehanteerd wordt (zie Wet Aanpassingsmechanismen, WAM, 1979). Uit dit referentie-inkomen worden de minima afgeleid voor de diverse leefvormen (respectievelijk voor echtparen, éénouders, alleenstaanden en samenwoners-woningdelers: 100%, 90%, 70% en 60%). Voor alleenstaanden en alleenstaanden-woningdelers worden de minima gekoppeld aan de Belgische leeftijdsgebonden minimumlonen (die in België minder degressief zijn dan in Nederland).

(*) Omdat de technische berekening van het vakantiegeld (zowel het enkele als het dubbele) voor arbeiders en bedienden in België nog steeds verschillend verloopt resulteert de omrekening van het bruto minimumloon van maand naar jaarbasis (en ook de sociale premieheffing op vakantiegeld) en de afleiding van bruto naar netto in verschillende netto-bedragen voor beide statuten. De verschillen zijn evenwel minimaal (voor bedienden is het jaarinkomen uit een minimumloon, inclusief enkel vakantiegeld, exclusief dubbel vakantiegeld en eindejaarspremie 466.284 Bf., dit resulteert in een netto-minimumloon voor een éénverdiener zonder kinderen van 250 Bf/maand méér vergeleken met een arbeider).

(**) Onder het Nederlandse systeem is het onderscheid tussen gezinnen met en zonder kinderen niet relevant, omdat er geen fiscale aftrekken voor kinderen ten laste bestaan. Dit laatste is wel het geval onder de Belgische fiscaliteit. In functie van de simulaties werden de netto minimumlonen berekend voor gezinnen zonder kinderen.

- ⁹ Zowel in Nederland als in België bestaat een universeel kinderbijslagstelsel-onafhankelijk van het gezinsinkomen, met rangprogressieve en leeftijdsspecifieke bedragen. De bedragen in België liggen hoger dan in Nederland (op 1.7.1992 voor een kind tussen 0-5jaar omgerekend in Bf/KKP per maand 2.451 Bf. tegenover 1.759 Bf/KKP) en bovendien speelt de rangprogressiviteit in België veel sterker (voor drie kinderen tussen de 0 en 5 jaar ontvangt een gezin in België 13.757 bf per maand tegenover 6.084 Bf/KKP in Nederland). Daarnaast bestaat in het Belgische systeem een selectieve verhoogde kinderbijslag voor werkloze éénverdieners langer dan 6 maand werkloos (voor een eerste kind 3.699 Bf./mnd tegenover 2.451 Bf. voor een niet-werkloze), wat voor werklozen de verschillen tussen België en Nederland in bijkomende mate verkleint.
- ¹⁰ In de Belgische rechtspraak zijn samenwonenden personen die samen een feitelijk gezin vormen (een gemeenschappelijke huishouding voeren d.i. méér dan bv. kamers delen maar niet noodzakelijk een volledig gemeenschappelijk budget voeren). Onder het *Belgische werkloosheidssysteem* zijn dit alle werklozen (zowel partners als andere inwonenden) die een feitelijk gezin vormen en niet gedefinieerd worden als gezinshoofd of alleenwonend (bij langdurige werkloosheid genieten zij van een niet middelengetoetste forfaitaire uitkering). Onder de *Belgische bijstand* is de categorie ‘samenwonend’ vooral tot stand gekomen om niet-gehuwden partners (man en vrouw die leven alsof ze gehuwd waren) op dezelfde manier te behandelen als echtgenoten. Bij deze categorie *moeten* de bestaansmiddelen van de partner in rekening worden gebracht, voorzover ze het bestaansminimum voor een samenwoner te boven gaan. Wanneer het gaat over ascendenten (ouders) of descendenten (kinderen) van de aanvrager in de eerste graad *kunnen* (discretionaire bevoegdheid OCMW) de bestaansmiddelen van de andere inwonenden meegerekend worden voor zover zij het bestaansminimumbedrag van een samenwonende te boven gaan. Voor andere gevallen van samenwoners worden de bestaansmiddelen van die personen niet in rekening gebracht. *Onder het Nederlandse bijstandssysteem* onderscheidde men traditioneel enkel echtparen (en hiermee gelijkgestelden, onafhankelijk het geslacht), éénouder en alleenstaanden. Sinds 1985 werd een genormeerde woningdelersaftrek ingevoerd wanneer er van een ‘gezamenlijke’ huishouding sprake is (huisgenoten of vrienden), behoudens wanneer er een commerciële (huursituatie) of zorgrelatie (bv. zorg van hulpbehoevende ouders) bestaat. Bij de vroegere alleenstaanden wordt de uitkering gekort bij samenwoning in de zin van de wet. Zij krijgen het bedrag van ‘alleenstaande woningdeler’ (ook inwonende kinderen). Dit bedrag wordt gepresenteerd in tabel 3. Ook echtparen kunnen gekort worden op hun uitkering (een genormeerde aftrek voor bv. inwonende kinderen die niet langer ten laste zijn (3549 Bf/maand (1.7.1992), niet cumuleerbaar bij meerdere inwonenden). Voor thuiswonende jongeren tussen 18 en 21 jaar zijn nog lagere bedragen van toepassing dan voor alleenstaande woningdelers (per maand inclusief vakantietoeslag 20 jaar: 10.600 Bf/KKP; 19 jaar: 8.639 Bf/KKP en 18 jaar: 8459 Bf/KKP).
- ¹¹ *De gemiddelde werkloosheidsduur* is in België steeds hoog geweest in verhouding tot andere landen ondermeer omwille van het in de tijd virtueel onbeperkt uitkeringsrecht (volgens de Arbeidskrachtentellingen is in 1989 76% in België langer dan 1 jaar werkloos tegenover 52% voor de hele Europese Gemeenschap, Commission of the European Communities, 1991). Bovendien neemt het aandeel van langdurig werklozen in de werklozenpopulatie (ILO-definitie) verder toe (van 69.8% in 1985 tot 76% in 1989). Daarbij is voor België de kans op *langdurige werkloosheid bij vrouwen* hoog in vergelijking met andere Oeso-landen. Dit weerspiegelt zich in het *profiel* van Belgische

werklozen, dat in belangrijke mate uit méérverdienersgezinnen bestaat, de zgn. ‘werkloze samenwoners’. Dit zijn in hoofdzaak gehuwde vrouwen en in mindere mate thuiswonende kinderen. Op basis van de CSB-bestanden neemt de groep ‘samenwoners’ zowel in 1985 als in 1988 méér dan 70% (in 1985: 75% en in 1988: 78%) in van de totale werkloze uitkeringsgerechtigde populatie, waarvan de overgrote meerderheid werkloze tweéverdieners zijn (ongeveer 50%); de overigen zijn in hoofdzaak thuiswonende kinderen. Virtueel omvat de uitkeringsgerechtigde populatie in de csb-bestanden alle uitkeringsgerechtigde werklozen (ook de deeltijds werklozen) exclusief de bruggepensioneerden en werklozen onder tewerkstellingsprogramma’s. Vergelijking op grond van secundaire statistische gegevens is moeilijk wegens het ontbreken van volledig vergelijkbare steekproeven. Zo bestaan er geen analyses naar gezinssituatie voor de globale uitkeringsgerechtigde populatie samen. Niettemin leert een profielanalyse op basis van de RV A tweejaarlijkse steekproeven dat de meerderheid van werklozen in een méérinkomensgezin leeft (in 1989 leeft 59% van de volledig werklozen, inclusief de oudere niet-werkzoekenden en werkloosheidsonderbrekers in een meerinkomensgezin; bij de deeltijds werklozen is dit 84%). Deze laatste categorie neemt een substantieel aandeel in; in 1989 maakt ze reeds 30% uit van alle uitkeringsgerechtigde werklozen, exclusief bruggepensioneerden en tewerkstellingsprogramma’s).

Uit een OECD-studie lijkt er een positieve cross-nationale samenhang te bestaan tussen het aandeel vrouwen in de langdurige werkloosheid en een genereus karakter van de werkloosheidsuitkeringen voor langdurig werkloze vrouwen, waarbij België op beide variabelen hoog scoort (OECD, 1991, p.204-208). Het verband tussen een virtueel onbeperkt uitkeringsrecht onder de werkloosheidsverzekering (met als voorwaarde ingeschreven zijn als werkzoekende) en een hoge werkloosheidsduur kan in zekere mate een ‘statistisch artefact’ zijn, dat internationale vergelijking zeer bemoeilijkt. In landen met een beperkte uitkeringsduur, verdwijnen werklozen, na beëindiging van hun recht, uit het systeem en zal de kans dat ze zich inschrijven als werkzoekend (ook al zijn ze het in de feite nog wel) klein zijn, evenals de kans dat ze zich bij enquêtes opgeven als werkloos. Hier situeert zich een probleem van ‘verborgen’ werkloosheid (Van der Linden B., 1992, p.7; OECD, 1992, p.53).

- ¹² De uitkomsten in termen van armoedereductie zijn gevoelig voor de gehanteerde armoedenorm en de equivalentieschaal. Dit geldt inzonderheid voor de head-count ratio (aantallen bestaansonzekere huishoudens). De gehanteerde equivalentiefactoren bij de eg 50% norm bedroegen 1.00 voor een alleenstaande, 1.7 voor een koppel en 0.5 voor elk bijkomend kind. Vanuit een koppel als referentiepunt voorgesteld: 0.59 voor een alleenstaande, 1.00 voor een koppel, 1.30 voor een koppel + 1 kind, 1.60 voor een koppel + 2 kinderen, 1.90 voor een koppel + 3kinderen en voor elk bijkomend kind 0.30. Ter vergelijking werden resultaten berekend bij gebruik van de strenge eg 50% norm met *een vlakkere equivalentieschaal* (0.66 voor een alleenstaande, 1.00 voor een koppel, 1.25 voor een koppel + 1 kind, 1.45 voor een koppel + 2 kinderen, 1.60 voor een koppel + 3 kinderen en 0.15 voor elke bijkomend gezinslid) (OECD, 1976). Deze schaal houdt beter rekening met schaalvoordelen en sluit het beste aan bij het geometrische gemiddelde van de belangrijkste equivalentieschalen die in het buitenland werden ontwikkeld (Cantillon B., 1990, p.19 e.v.). Gebruik van deze schaal resulteert in grotere verschillen tussen het huidige en het gesimuleerde systeem in **aantal** bestaansonzekere huishoudens (scenario 1): 8.2% voor het huidige systeem, tegenover respectievelijk 3.9% (variant A), 2.3% (variant B) en 1.7% (variant C). Zo wordt het bestaansonzekerheidsrisico onder variant A nu gehalveerd, vergeleken met het huidige

systeem, terwijl met de eg50% norm/steile schaal het risico ‘slechts’ daalde van 12.2% naar 10.3%. De reductie van de totale armoedekloof bij werkloze huishoudens is minder gevoelig voor de gekozen equivalentieschaal.

- ¹³ Aan de aanbodzijde leidt een hoog beschermingsniveau tot het wegvallen van de financiële prikkel om te gaan werken; aan de vraagzijde leiden hoge minimumlonen tot een uitstoot van de zwakke arbeidskrachten.

Bibliografie

- Alaluf, M., Dillemans, R., e.a. (ed.) (1992), De werkloosheidsverzekering in de jaren negentig. Universitaire Press Leuven, 489 pp.
- Andringa, L., Bandringa, J., Vos, P. (1987), De werkloosheidsuitkering na de stelselherziening, Deventer, Kluwer, 245 pp.
- Antonissen, D. (1988), Micro-Simulatiemodel van de Sociale Voorzorg, project PRESOC, fase 1 en 2, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen
- Antonissen, D. (1989), Micro-Simulatiemodel van de Sociale Voorzorg, project PRESOC, fase 3 en 4, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen
- Atkinson, A.B., Bourguignon, F., Chiappori, P.A. (1988), 'What do we learn about tax reform from international comparison?, France and Britain', European Economic review, 32, pp.343-352
- Atkinson, A.B., Sutherland, H. (ed.) (1988), Tax-benefit Models, Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related disciplines (ST /ICERD) and London School of Economics and Political Sciences (LSEPS), 395 pp.
- Cantillon, B. (1990), Nieuwe behoeften naar zekerheid: vrouw. Gezin en inkomensverdeling. ACCO, Leuven/ Amersfoort, 502 pp.
- Cantillon, B. (1990), 'Socio-demographic changes and Social Security', International Review of Social Security. 1990/4, pp.420-448
- Commission of the European Communities (1989), Report from the Commission tot the Council, Unemployment benefits replacement ratios, situation at July 1987, Brussels, pp.33.
- Commission of the European Communities (1991), Employment in Europe, Luxembourg, pp.163
- De Lathouwer, L., 'Verschillen in sociale zekerheid tussen Vlaanderen en Wallonië: Feiten en oorzaken 1985-1988', in Deleeck H. (ed.), Sociale Zekerheid en Federalisme, Studiedag georganiseerd door het Genootschap Sociale Zekerheid, erkend door het NFWO, Brugge, Die Keure, 1991, pp.47-95
- De Lathouwer, L. (1993), De doelmatigheidswerking van het Belgisch en Nederlands werkloosheidssysteem, maart 1993 (te verschijnen), 49 pp.
- Deleeck, H., De toekomst van de sociale zekerheid: wenselijkheden en grenzen, Gids op Maatschappelijk Gebied, 84ste jrg., nr. 4, 1993, p. 347-371.

- Deleeck, H. (1992), Social Security and '1992', in Pijpers A. (ed), The European Community at the crossroads, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, pp.91-117
- Deleeck, H., De Lathouwer, L., Van den Bosch, K (1989), 'Regional differences in the distribution of Social Security benefits in Belgium: Facts and Causes', Cahiers Economique de Bruxelles, nr.123, 3e trimester 1989, pp.265-310
- Deleeck, H., Van den Bosch, K., De Lathouwer, L. (1992), Adequacy of Social Security in seven EC-countries', Cahiers Economiques de Bruxelles, no 135, 2ème trimestre, 1992, pp.319-351
- Deleeck, H., De Lathouwer, L., Van den Bosch, K. (1992), 'Welvaartsuitkomsten van Sociale Zekerheidsystemen in comparatief perspectief', Tijdschrift voor Sociologie, 13jg., nr.3/4, pp.355-390
- Deleeck, H., Van den Bosch, K., De Lathouwer, L. (1992), Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC. A comparative analysis, Centre for Social Policy, University of Antwerp, Aldershot, Avebury, pp.201.
- Hill, M., Bramely, G. (1986), Analysing Social Policy, Basil Blackwell, pp. 242
- Jantti, M., Danziger, S., (1992) Does the Welfare State work ? .Evidence on Anti-poverty effects from the Luxembourg Income Study. Working Paper from the Luxembourg Income Study, pp.20.
- Mitchell, D., Income Transfers in ten welfare states, Avebury, 1991, pp. 241.
- Nicaise, I., Gos, E., e.a., 'Profiel van de werklozenpopulatie en implicaties voor de werkloosheidsverzekering', in Alaluf, M., Dillemans, R., e.a. (ed), werkloosheidsverzekering in de jaren negentig, Universitaire Press Leuven, 1992, pp. 41- 85.
- Het Nieuwe Werkloosheidsbesluit (1992), Overzicht van de gewijzigde wetgeving per november 1991, Studiedag maart 1992, ISZR, KUL Leuven, 158 pp.
- OECD (1976), Public Expenditure on Income Maintenance Programmes, Studies in Resource Allocation, no.3, Paris.
- OECD (1991), The tax./benefit position of production workers, 1987-1990, Paris, 323 pp.
 OECD (1992), OECD Economic Surveys, Belgium-Luxemburg, Paris, 135 pp.
- OECD (1991), Unemployment benefit rules and labor market policy, Employment Outlook, Paris, pp.199-236
- O'Higgins, M., Jenkins, S. (1990) 'Poverty in the EC 1975, 1980, 1985', pp. 187-211, Teekens, R., Van Praag, B.M.S. (eds.), Analyzing Poverty in The European Community,

- Policy Issues, research options and data sources, Eurostat News Special Edition, Luxemburg.
- Pennings F. (1990), Benefits of Doubt. A comparative study of the legal aspects of Employment and Unemployment Schemes in Great-Britain, France and the Netherlands, Kluwer, 453 pp.
- Riegen, H.A.J., Toel, M.J., Willems, E.J., Werkloosheidsmemo (diverse jaargangen),
- RVA, De uitkeringsgerechtigde volledig werklozen, steekproeven op 30 juni 1985, 1987 en 1989
- RVA, Maandelijks Bulletin, (diverse maanden en jaren)
- Smeeding, T., O'Higgins, M., Rainwater, L.(1990), Poverty. Inequality and Income Distribution in comparative perspective, The Luxemburg Income Study, Harvester Wheatsheaf, 193 pp.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1990), Gecumuleerd Beleid, Cahier nr 76, Alphen aan den Rijn, Samsom, 178 pp.
- Sociaal memo 2, Kluwer, juli 1992, 172 pp.
- Svensson, J.S. (1993), Kennisgebaseerde microsimulatie, een nieuwe methode voor het bepalen van sociaal-economische gevolgen van wet- en regelgeving in de sociale zekerheid, proefschrift, Twente, 199 pp.
- Van der Linden, B.(1992), Le chômage et sa durée en Belgique: Une approche en termes de flux, IRES-Bulletins, UCL, Louvain-la-Neuve, 48 pp.
- WRR (1990), Een werkend Perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren negentig, Rapporten aan de Regering, nr.38, 's Gravenhage, SDU uitgeverij, 291 pp.