

Werkloosheidsuitkeringen in Europa

Auteur(s):

Einerhand, M.

De auteur is werkzaam bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze bijdrage is gebaseerd op het Kwartaalbericht Arbeidsmarkt, derde kwartaal 1996, blz. 10-15.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4085, pagina 1020, 11 december 1996

Rubriek:

MONITOR

Trefwoord(en):

sociale, zekerheid

Hoe zijn de uitkeringen bij werkloosheid in Europese landen geregeld, en hoe tracht men om aan de onderkant van de arbeidsmarkt inkomenszekerheid te geven, en een prikkel om weer aan het werk te gaan?

Iemand die werkloos wordt verliest het inkomen uit arbeid, en zal (tijdelijk) een beroep moeten doen op de sociale zekerheid. In deze bijdrage gaan wij na hoe in andere Europese landen de sociale zekerheid bescherming biedt bij werkloosheid. Ook wordt ingegaan op twee tegenpolen in de activeringsstrategie: het Britse versus het Deens/Zweedse model. De te behandelen landen zijn België, Denemarken, Finland, Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk, Zweden en Nederland. De regelingen worden besproken voor het jaar 1994.

WW of bijstand?

Uitkeringen bij werkloosheid kunnen afkomstig zijn van een sociale verzekering (zoals de WW), waarvoor de werknemers premie hebben betaald, of van een sociale voorziening (de bijstand), die uit belastinggelden wordt gefinancierd. De WW-uitkering bedraagt vaak een bepaald percentage van het laatstverdiende loon, terwijl de bijstand bestaat uit een voor iedereen gelijke (minimum) uitkering. In de meeste landen is het recht op een WW-uitkering beperkt tot de eerste jaren, en komt men daarna in een 'vervolg-WW-uitkering' terecht. In enkele landen volgt na verloop van tijd de bijstand. In [figuur 1](#) is de duur van de WW-uitkeringen in de verschillende landen afgebeeld.



In *Nederland* varieert de duur van de loonafhankelijke WW-periode van een half tot vijf jaar. Hierna wordt een vervolguitkering verstrekt die in 1994 nog één jaar was, en inmiddels is verlengd naar twee jaar.

België kent een WW-periode die duurt tot de pensioenleeftijd. In België is het beroep op de bijstand om reden van werkloosheid dan ook zeer beperkt. Er zijn echter maatregelen genomen om de uitkeringsduur te korten. Dit geldt echter alleen voor gehuwden en samenwonenden die geen kostwinner zijn.

Zweden heeft in principe een beperkte WW-duur. In de praktijk kan recht op WW verlengd worden tot de pensioenleeftijd, door deel te nemen aan trainingen of werkervaringsprojecten e.d. Overigens kennen zowel Zweden als Denemarken geen verplichte verzekering voor de WW. In Zweden is 90% van de werknemers verzekerd, in Denemarken 75%. In Zweden, en ook Denemarken, geldt overigens dat de bijstandsuitkeringen aanzienlijk hoger kunnen zijn dan de werkloosheidsuitkeringen. Omdat de bijstand - en dat is uniek - niet de rol van sociaal minimum vervult, zijn werklozen met een werkloosheidsuitkering dan in principe slechter af dan bijstandscilënten. Echter niet iedereen komt in aanmerking voor zo'n bijstandsuitkering. Er is een zogenaamd 'social event' nodig om in de bijstand te kunnen komen.

Frankrijk kent een systeem met relatief hoge WW-uitkeringen, die echter stapsgewijs worden verlaagd totdat na verloop van tijd het minimum WW-niveau bereikt wordt. Hoogte en verloop van de WW-uitkering wordt bepaald door leeftijd en arbeidsverleden. Deze reductie gaat door totdat het minimumniveau binnen de werkloosheidswet is bereikt. Na afloop van de WW-periode volgt een vervolguitkering. Deze uitkering, die kan lopen tot de pensioenleeftijd, ligt nog altijd hoger dan het bijstandsniveau.

In *Duitsland* is, evenals in Frankrijk en Nederland, de duur van de eerste periode van de WW-uitkering afhankelijk van leeftijd/arbeitsverleden. De verlengde WW-uitkering is loongerelateerd, maar wordt ook getoetst op overige middelen van bestaan. Deze middelentoets is echter soepel, en garandeert soms aanzienlijk hogere uitkeringen dan het bijstandsniveau, tot aan de pensioenleeftijd.

Groot-Brittannië kent een vaste duur van de WW-periode van een jaar; die overigens recentelijk is gereduceerd tot een half jaar. In Groot-Brittannië is de uitkering een vast bedrag en kent geen koppeling aan het vroegere loon. Op modaal niveau is de uitkering dan ook nog maar 58% van het vroegere loon, lager dan in de andere landen (alleenverdiener met twee kinderen). Voor het Britse systeem, evenals voor het Finse, geldt voor dit huishoudentype dat de vervangingspercentages voor de werkloosheidsuitkeringen identiek zijn aan die voor de bijstand. In beide landen zijn de werkloosheidsuitkeringen al bij aanvang werkloosheid onder het sociaal minimumniveau, en worden aangevuld door de bijstand.

Denemarken kent een zeer lange uitkeringsduur, die niet van leeftijd of arbeidsverleden afhankelijk is. Na deze periode volgt de bijstand. Denemarken kent een systeem dat tot ruwweg tweederde modaal loongerelateerd is, en daarna een vast bedrag. Daarom is het verloop van de uitkering als percentage van het laatstverdiende loon voor de hogere inkomens analoog aan het Britse systeem, zij het op een hoger niveau.

Uitkeringen aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt komt de interactie tussen bijstand, werkloosheidsregeling en de arbeidsmarkt samen. Voor lage inkomens in de acht landen is nagegaan wat de effecten zijn van het (langdurig) werkloos worden. Lage inkomens zijn daarbij gedefinieerd als die full-time werkinkomens beneden welk slechts 5% van alle werknemers werkt. Voor Nederland ligt dat inkomensniveau iets boven het minimumloon.

[tabel 1](#) geeft het verloop weer van het (WW, vervolg-WW of bijstands-)inkomen over een periode van vijf jaar voor een alleenverdienersgezin met twee kinderen. De tabel geeft aan hoe het inkomen van betrokkene zich zal ontwikkelen ongeacht de bron van het inkomen (WW, verlengde WW of bijstand). Het typeert de wijze waarop de verschillende systemen werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Tabel 1. Uitkeringshoogte bij werkloosheid van personen met een laag inkomen in procenten van het laatstverdiende loon, voor alleenverdieners met twee kinderen, na ... jaar uitkering

jaar	0	1	2	3	4	5
België (<50 jaar)	64	72	72	72	72	72
België (>50 jaar)	64	81	81	81	81	81
Denemarken	89	89	89	89	89	89
Finland	100	100	100	100	100	100
Frankrijk (25-45 jr)	94	86	71	70	70	70
Frankrijk (50 jaar)	94	94	87	77	70	70
Frankrijk (55 jaar)	94	94	94	77	77	77
Duitsland	100	100	100	100	100	100
Groot-Brittannië	91	91	91	91	91	91
Nederland	92	92	92	92	92	92
Zweden	77	77	77	77	77	77

Voor veel landen maakt het niet uit of men in de WW zit of in de bijstand. De lagere inkomens in alle landen genieten dus een sterke inkomensbescherming in geval van werkloosheid. Voor hogere inkomens ligt dit vaak anders. Een typerend voorbeeld is Groot-Brittannië: de uitkering voor een alleenstaande met een modaal inkomen is slechts circa 20% van het vroegere inkomen; voor een echtpaar met twee kinderen op een laag inkomensniveau wordt dat 91%. Dit wordt veroorzaakt door extra toeslagen voor lage inkomens, en doordat de uitkeringen in Groot-Brittannië 'flat-rate' (een vast bedrag) zijn. Daarnaast geldt voor de meeste landen dat gezinnen met kinderen vaak hogere uitkeringen krijgen dan alleenstaanden.

Ook geldt voor nagenoeg alle landen dat de uitkeringen aan de onderkant van de arbeidsmarkt relatief hoog zijn. Voor alle landen - met uitzondering van Frankrijk en België - geldt dat deze hogere uitkeringen gedurende de gehele periode gehandhaafd blijven. Voor Frankrijk dalen de uitkeringen na verloop van tijd; in België stijgen ze. De daling in Frankrijk is het gevolg van de stapsgewijze reductie van de werkloosheidsuitkering; de stijging in België wordt veroorzaakt doordat na zeven maanden een extra kindertoeslag betaald wordt voor werklozen met kinderen. Voor eenoudergezinnen geldt een vergelijkbare situatie, zij het dat de vervangingspercentages wat lager zijn.

Voor alleenstaanden zijn de uitkeringen ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt in sommige landen aanzienlijk lager (met name in Duitsland 51%, België 58% en Groot-Brittannië 52%). Nederland neemt wat betreft de alleenstaande een middenpositie in. Zowel Zweden als Nederland kennen vervangingspercentages van ruwweg 70%. Denemarken, Frankrijk en Finland kennen hogere percentages nl. rond de 80% of hoger.

Activering: twee tegenpolen

De activeringsstrategie is een integraal deel van het functioneren van een sociaal zekerheidsstelsel. Hierin zijn twee tegenpolen te onderscheiden. Het Britse systeem gaat ruwweg uit van lage uitkeringen, in combinatie met vooral financiële prikkels. Het Deens/Zweedse model combineert hoge uitkeringen met een activeringsstrategie gericht op (nagenoeg verplichte) werkervaring en scholing, zodanig dat het feitelijk 'niets doen' sterk beperkt wordt. Overigens is het Deense systeem minder strikt dan het Zweedse.

Groot-Brittannië kent een heel specifieke vorm van het stimuleren van werk door het inzetten van het instrument 'bijstand'. Naast het reguliere bijstandssysteem 'Income Support' is er een bijstandsuitkering voor werkenden 'Family Credit'. Personen werkzaam voor meer dan 16 uur per week krijgen een aanvulling op hun werkinkomen tot een niveau dat hoger ligt dan de bijstandsnorm. In feite garandeert de overheid dus een minimuminkomen als men werkt. Deze regeling, die nu alleen geldt voor (eenouder)gezinnen met kinderen, wil men uitbreiden naar huishoudens zonder kinderen terwijl een substantiële subsidie wordt geïntroduceerd voor kinderopvang. Om ervoor te zorgen dat deze extra inkomsten niet meteen (grotendeels) teniet worden gedaan door lagere huur- en andere subsidies, tellen deze extra vrijlatingen niet mee bij het bepalen van de hoogte van deze subsidies.

Family Credit werd in 1988 ingevoerd en werd beschouwd als het juweel op de kroon van de toenmalige herzieningen van de sociale zekerheid. Momenteel maken gemiddeld genomen ongeveer 600.000 gezinnen gebruik van de regeling, waarvan 44% eenoudergezinnen en 56% echtparen met kinderen. De regeling is in verschillende onderzoeken geëvalueerd, met zowel positieve als negatieve uitkomsten. Het bleek dat van de echtparen met Family Credit ongeveer een kwart na verloop van tijd weer terugviel op de bijstand, terwijl dit percentage voor eenoudergezinnen zelfs tweederde is. Anderzijds bleek ook dat 50% van diegenen die de aanvulling op het inkomen middels Family Credit ontving, zou stoppen met werken als deze aanvulling zou worden ingetrokken.

Voor alleenstaande ouders bleek vooral van belang, dat men al met een baan vanaf 16 uur per week voor Family Credit in aanmerking komt. Een alleenstaande ouder die zowel alimentatie als Family Credit ontvangt, heeft een inkomen dat 60% boven bijstandsniveau ligt. Voor alleenstaande ouders is de beste strategie, om in Family Credit te blijven. Door de structuur van de regeling maakt het financieel gezien nauwelijks uit, of men 20 of 40 uur per week laagbeloond werk verricht. En omdat een deeltijdbaan het best combineert met de verantwoordelijkheid voor kinderen, blijft men zo lang mogelijk in de regeling. Wanneer de doelstelling is dat men vanuit de bijstand in Family Credit komt, en vervolgens in een beter betaalde baan die geen ondersteuning nodig heeft, dan blijkt uit onderzoek dat dit slechts in 2% van alle gevallen zo werkt.

Denemarken en Zweden

Als tegenpool van het Britse beleid kan het Deense en Zweedse model gelden. Relatief hoge uitkeringen worden gecombineerd met een activerend arbeidsmarktbeleid. Werk staat centraal, niet de uitkering. Bekendste element uit deze benadering is het 'job offer'-systeem. De uitkeringsgerechtigde heeft recht op een aanbod van een baan of een opleiding/training. Doelstelling is om zoveel mogelijk werklozen te plaatsen in private sector. De meeste plaatsen worden echter in de publieke sector gevonden.

Door de activerende maatregelen is de duur van bijstandsafhankelijkheid kort. In Zweden had in 1993 de helft van de uitkeringsgerechtigden slechts één tot drie maanden een beroep gedaan op de bijstand. Slechts 6% zat het gehele jaar in de bijstand. Langdurende bijstandsafhankelijkheid in Zweden komt vooral voor bij buitenlandse huishoudens. Evenals in Nederland zijn alleenstaanden oververtegenwoordigd in de bijstand (tweederde van het totaal); 60% is jonger dan dertig jaar. Dit duidt erop dat het vooral degenen zijn die geen aanspraken hebben kunnen opbouwen op voorliggende voorzieningen (jongeren en buitenlanders) die terecht komen in de bijstand.

In het Britse systeem wordt uitgegaan van lage uitkeringen als prikkel op zichzelf, met veelal financiële prikkels om uit de werkloosheids- of bijstandssituatie te geraken. In Denemarken en Groot-Brittannië wordt een verschillende aanpak gekozen, maar de werkloosheid is er nagenoeg even hoog. De arbeidsparticipatie in Denemarken en Zweden - met name van vrouwen - is echter aanzienlijk hoger dan die in Groot-Brittannië (en Nederland).

Tot slot

Het is niet goed mogelijk een bepaald systeem als 'goed' of als 'slecht' te bestempelen. Daarvoor zijn er te veel verschillen in de wijze waarop de systemen zijn opgebouwd. Wel is duidelijk dat alle landen pogen vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt een hoog uitkeringsniveau te verstrekken. De verschillen tussen de landen blijken meer in de uitkeringen voor hogere inkomens.

In Groot-Brittannië is de uitkering simpelweg een vast bedrag, ongeacht het voorheen verdiende loon. Doelstelling van dit systeem is om een basisvoorziening te geven ingeval van werkloosheid. In Nederland, Frankrijk, Zweden en Duitsland is de verzekeringsgedachte prominenter aanwezig. Een bepaald percentage van het voorheen verdiende loon wordt verzekerd, en als men werkloos wordt is de terugval in inkomen voor grote groepen minder dramatisch dan bijvoorbeeld in Groot-Brittannië.

Er is overigens geen evidente relatie tussen de werkloosheidspercentages in de onderzochte landen en de hoogte van de uitkeringen. De werkloosheidspercentages zijn in zowel Denemarken, Zweden als in Groot-Brittannië bijvoorbeeld hoger dan in Nederland, terwijl er zeer grote verschillen zijn in zowel de uitkeringsystemen bij werkloosheid als de activeringsstrategie.