



# FOCUS NR. 36

## De arbeidskostenverlagende maatregelen: welke impact op de werkgelegenheid en de overheidsfinanciën in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?

DIDIER BAUDEWYNS (FPB), ANTOINE DEWATRIPONT (BISA/FPB), PIERRE-FRANÇOIS MICHIELS (BISA)

Welke arbeidskostenverlagende maatregelen kan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest invoeren om banen te scheppen? Welke maatregelen scheppen het meeste banen en hoeveel kosten ze voor het gewest? Heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest er belang bij dat het Vlaams en het Waals Gewest gelijkaardige maatregelen invoeren? Deze Focus wil een antwoord geven op die vragen en steunt daarbij op het macro-economische HERMREG-model.

### **Welke arbeidskostenverlagende maatregelen kunnen de gewesten gebruiken en waarom moeten ze worden geëvalueerd?**

Jobcreatie staat hoog op de politieke agenda. Sinds de zesde staatshervorming werd een groot aantal bevoegdheden op het gebied van werkgelegenheid overgeheveld naar de gewesten. Daardoor kunnen ze hun werkgelegenheidsmaatregelen afstemmen op de realiteit van hun arbeidsmarkt. Tot de maatregelen waarvan de gewesten gebruik kunnen maken, behoren maatregelen die erop gericht zijn de arbeidskosten te verlagen om ondernemingen aan te zetten meer aanwervingen te doen. Twee belangrijke financiële werkgelegenheidssteunmaatregelen die werden overgeheveld naar de gewesten zijn de activeringspremies van de werkloosheidsuitkeringen en de regionale doelgroepgerichte werkgeversbijdrageverminderingen. Die maatregelen, waarvan de toegangsvoorwaarden betrekking hebben op de eigen criteria van de werknemers (zoals de leeftijd of werkloosheidsduur) zijn sindsdien geregionaliseerd. Het federale niveau blijft bevoegd voor de socialebijdrageverminderingen afhankelijk van de eigen kenmerken van de werkgevers of sectoren.

**Door de activeringspremies van de werkloosheidsuitkeringen** kan elke werkloze die daar gebruik van maakt een deel van zijn werkloosheidsuitkering blijven ontvangen wanneer hij opnieuw gaat werken. De werkgever kan dan het premiebedrag afhouden van het nettoloon dat aan de begunstigde werknemer moet worden betaald. Het doel van die uitkering is tweeledig: ze wil werkgelegenheid creëren door ze te subsidiëren en zich tegelijkertijd richten op de werklozen die verder verwijderd zijn van de arbeidsmarkt.

**De socialebijdrageverminderingen** die door de werkgevers worden betaald, zijn een andere manier om de arbeidskosten te verlagen. Zij kunnen daar gebruik van maken op voorwaarde dat aan bepaalde criteria wordt voldaan. De socialebijdrageverminderingen verschillen van de activeringspremies door hun praktische toepassing, maar uiteindelijk vormen ze allebei loonsubsidies waarmee de werkgevers hun loonkosten kunnen doen dalen.

Deze Focus analyseert eerst de impact van een verhoging van de activeringspremies op de werkgelegenheidscreatie en de budgettaire kosten voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (BHG). Vervolgens wordt een gelijkaardige oefening gemaakt voor de gerichte socialebijdrageverminderingen. Daardoor kunnen de resultaten van de twee impactanalyses worden vergeleken.

## Welke maatregelen worden genomen en welke bedragen worden daaraan toegewezen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest?

Tabel ① toont de uitgaven die zijn gedaan door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de activeringspremies en socialebijdrageverminderingen in 2018. Om ze in perspectief te plaatsen, worden die bedragen vergeleken met de bedragen die worden toegewezen door de andere gewesten en door het federale niveau aan gelijkaardige arbeidskostenverlagende maatregelen.

Wat de activeringsmaatregelen betreft, stemt **het bedrag van 26 miljoen euro voor het BHG in 2018 grotendeels overeen met de activa.brussels-premie<sup>1</sup>**. We zullen ons eerst toespitsen op die specifieke activeringsmaatregel. De uitgaven van het BHG voor die maatregel in 2018 vertegenwoordigen 7 % van het totaal van de arbeidskostenverlagingen die worden toegekend door dat gewest. Om dat bedrag opnieuw in perspectief te plaatsen, moet worden vermeld dat de totale jaarlijkse uitgaven van het BHG ongeveer 5,3 miljard euro bedroegen in 2018<sup>2</sup>.

Concreet bedraagt de activa.brussels-premie 15 900 euro over 30 maanden per werknemer<sup>3</sup>. Het doel van die premie is werkgelegenheid creëren voor de Brusselaars en tegelijkertijd het zoeken naar werk bevorderen door langdurige werklozen. Om recht te hebben op die premie moet men sinds minimaal 12 maanden ingeschreven zijn als niet-werkende werkzoekende bij Actiris. Het gewest richt zich de facto op een specifieke doelgroep, aangezien de Brusselse langdurige werklozen gemiddeld relatief laaggeschoold zijn. Het zijn dus de Brusselse inwoners die gebruikmaken van de premie en

niet de Vlaamse of Waalse 'pendelaars'. Dat kan a priori een - zelfs licht<sup>4</sup> - voordeel opleveren in termen van de terugverdieneffecten op de overheidsfinanciën van het BHG.

Naast de dienstencheques is de belangrijkste Brusselse maatregel om de sociale bijdragen te verlagen de doelgroepvermindering voor de ouderen. **Die maatregel vertegenwoordigde 42 miljoen euro in 2018, ofwel 11 % van de regionale arbeidslastenverlagingen.** Die maatregel wordt ook 'Korting 57+' genoemd en wil de aanwerving en het behoud van werkgelegenheid voor de 57-plussers bevorderen. Om recht te hebben op het bedrag van de vermindering - maximaal 1 000 euro per trimester - moeten de werkgevers immers werknemers tussen 57 en 64 jaar aanwerven (of behouden)<sup>5</sup>.

De socialebijdrageverminderingen en de activeringsmaatregelen zijn historisch federale bevoegdheden. Zoals vermeld in de inleiding, blijft het federale niveau bevoegd voor die maatregelen als ze worden opgesteld naargelang van de kenmerken van de werkgever of de activiteitensector (bijvoorbeeld: de vermindering 'eerste aanwerving'). Het huidige belang van de gewesten in het beleid inzake werkgeversbijdragevermindering moet worden gerelativeerd aangezien het federale niveau (met inbegrip van de sociale zekerheid) nog steeds drie vierde van het totaal van die maatregelen voor alle marktbedrijfstakingen vertegenwoordigt ( ① ). Bovendien **blijft het aandeel van de activeringsmaatregelen en de socialebijdrageverminderingen in alle arbeidslastenverlagingen relatief groter op federaal niveau (68 % van het totaal) dan op regionaal niveau (24 % voor het BHG, 26 % voor het Vlaams Gewest en 32 % voor het Waals Gewest).**

Tabel ① toont ook dat die maatregelen op regionaal niveau een kleiner aandeel hebben ten opzichte van de categorie 'Overige loonsubsidies'. Een groot deel van de regionale uitgaven in die categorie stemt overeen met de uitgaven van de gewesten voor de dienstenchequemaatregel.

### ① BEDRAGEN TOEGEWENZEN AAN DE ARBEIDSKOSTENVERLAGENDE MAATREGELEN IN BELGIË IN 2018 - MARKTBEDRIJFSTAKKEN

	BHG		Vlaams Gewest		Waals Gewest		Federale overheid en sociale zekerheid		Alle beleidsniveaus	
	Miljoen euro	% van het totaal	Miljoen euro	% van het totaal	Miljoen euro	% van het totaal	Miljoen euro	% van het totaal	Miljoen euro	% van het totaal
<b>Activeringsmaatregelen</b>	26	7	50	2	137	13	0	0	213	1
<b>Socialebijdrageverminderingen, waaronder:</b>	63	17	595	24	192	19	8 118	68	8 968	56
Doelgroepvermindering voor oudere werknemers	42	11	357	14	117	11	0	0	515	3
<b>Overige loonsubsidies (dienstencheques, enz.)</b>	279	76	1 877	74	704	68	3 905	32	6 765	42
<b>Totaal arbeidskostenverlagende maatregelen</b>	368	100	2 523	100	1 033	100	12 023	100	15 946	100
% van het Belgisch totaal	2		16		6		75		100	

Bron: Federaal Planbureau en eigen berekeningen.

Noot: om de toelichting minder zwaar te maken, werden de cijfers van de Duitstalige Gemeenschap opgenomen in de kolom met betrekking tot het Waals Gewest.

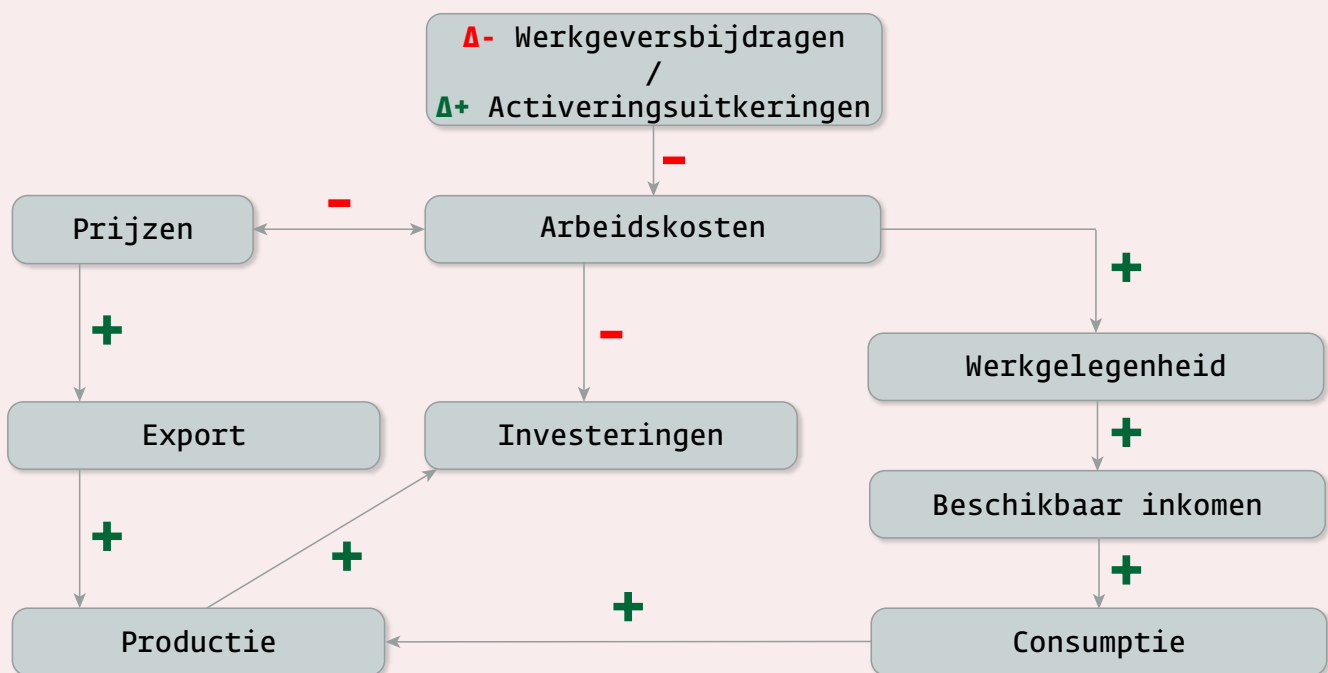


## HERMREG: een instrument om de impact van de regionale beleidsmaatregelen te evalueren

Het multiregionale, macro-economische HERMREG-model maakt het mogelijk om voor elk van de Belgische gewesten de **middellangetermijnevolutie (horizon van 5 jaar) te ramen van de economische indicatoren**, zoals het bruto binnenlands product (bbp), de werkgelegenheid en de investeringen naar bedrijfstak, de consumptie van de huishoudens en de overheidsfinanciën. Het model houdt rekening met de wisselwerking tussen die indicatoren, aangezien die econometrisch worden geraamd aan de hand van economische theorieën en de evoluties die in het verleden werden waargenomen.

HERMREG maakt het ook mogelijk om de impact te ramen van een **gewestelijke beleidsmaatregel** op elk van de indicatoren en voor elk van de drie gewesten over een periode van 5 jaar. In dit tweede soort oefening wordt het variantenscenario (met bijkomende overheidsuitgaven) vergeleken met het referentiescenario (zonder bijkomende overheidsuitgaven), aangezien de impact wordt berekend als het verschil tussen de twee scenario's.

In het geval van de activeringsmaatregelen voor de werkloosheid worden de door de gewesten toegekende bedragen aan die rubriek rechtstreeks verhoogd in het model en de impact van die verhoging op de overige aggregaten werd vervolgens geraamd met behulp van de simulaties van het model. De wisselwerking waarmee rekening is gehouden in HERMREG in het voorbeeld van een verhoging van de activeringspremies wordt hieronder schematisch voorgesteld. Die wisselwerking is dezelfde voor de socialebijdrageverminderingen.



Een toename van de activeringspremies leidt de facto tot een daling van de arbeidskosten voor de werkgevers met het oog op het aanmoedigen van jobcreatie. Die jobcreatie leidt tot een stijging van het beschikbaar inkomen van de gezinnen en hun consumptie, waardoor de productie van goederen en diensten in de economie wordt aangemoedigd. De daling van de arbeidskosten maakt ook een daling mogelijk van de verkoopprijzen van de goederen en diensten van ondernemingen, aangezien de productiekosten ook zijn gedaald. Daardoor stijgt in het model het concurrentievermogen van het gewest in termen van de internationale uitvoer. Door dat prijscompetitiviteitseffect stijgt ook de productie, waardoor de marktbedrijfstakken worden aangezet hun investeringen op te drijven. De activeringspremie leidt evenwel tot een stijging van de relatieve investeringskosten ten opzichte van de arbeidskosten. Een herorganisatie van de productiefactoren kan dus leiden tot een daling van de kapitaalinvesteringen om de werkgelegenheid te verhogen. De totale impact op de investeringen kan dus negatief of positief zijn.

Tot slot onderscheidt het model vier categorieën van werknemers<sup>6</sup>: de 50-plussers, de werknemers jonger dan 50 jaar, waarbij voor elke leeftijdscategorie een verder onderscheid wordt gemaakt tussen 'hoogverloonde' arbeid en 'laagverloonde' arbeid. Daardoor kunnen onder meer de substitutie-effecten binnen de factor arbeid worden bestudeerd: een arbeidskostenverlagende maatregel die gericht is op de laagverloonde arbeid zal zich bijvoorbeeld kunnen vertalen in een stijging van de 'laagverloonde' arbeid ten nadele van de 'hoogverloonde' arbeid.

In deze Focus worden de resultaten van drie varianten geanalyseerd: een variant om de impact van een stijging van de activeringspremies in het BHG te ramen, een variant om de impact van de stijging van de doelgroepgerichte socialebijdrageverminderingen in het BHG te ramen en een variant om de impact van een gelijktijdige stijging van de arbeidskostenverminderingen in de drie gewesten te ramen.

*HERMREG is een project dat het Federaal Planbureau (FPB) en de drie regionale statistische instellingen samenbrengt – namelijk het BISA, het Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) en Statistiek Vlaanderen. Dit project heeft tot doel een modellering van de economieën van de drie gewesten van het land te ontwikkelen.*

## Welke impact moet worden geraamd en met welk instrument?

Van de impact van die maatregelen in het BHG was het vooral belangrijk om te evalueren in welke mate de activeringsmaatregelen en de socialebijdrageverminderingen hun rol vervullen in termen van werkgelegenheidscreatie. Het is ook van cruciaal belang om te bepalen hoe die manier van werkgelegenheid creëren een impact heeft op de overheidsfinanciën van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De raming van de budgettaire impact per gecreëerde arbeidsplaats zal het mogelijk maken om aan te tonen wat de kosten zijn voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van een arbeidsplaats die wordt gecreëerd door respectievelijk die premie en vermindering. In die berekening zullen – naast de initiële budgettaire kosten van de maatregel<sup>7</sup> – de terugverdieneffecten van de werkgelegenheidscreatie worden opgenomen: op termijn leveren de gecreëerde arbeidsplaatsen onder meer bepaalde regionale belastinginkomsten op (bijvoorbeeld de opcentiemen op de personenbelasting) via de tewerkstelling van de Brusselse werklozen.

Bovendien heeft die werkgelegenheidscreatie een impact op de overige economische aggregaten. De werkgelegenheidscreatie leidt immers tot een stijging van het beschikbaar gezinsinkomen en dus van de particuliere consumptie. Ze heeft ook een impact op het regionaal bruto binnenlands product (bbp) door een toename van de productie, de investeringen en de handel<sup>8</sup>. Om de wisselwerking tussen die aggregaten en de evolutie ervan te meten als gevolg van de invoering van een

arbeidslastenverlaging, wordt het macro-economische HERMREG-model gebruikt. Dat model werd ontwikkeld door het Federaal Planbureau in samenwerking met de statistische autoriteiten van de drie Belgische gewesten (zie kader). Op die manier kan op macro-economisch gebied worden geraamd **wat een stijging van de jaarlijkse uitgaven voor die maatregelen in termen van werkgelegenheidscreatie zou vertegenwoordigen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de budgettaire kosten ervan.**

## Wat is de impact van een verhoging van de activeringspremies?

Om de impact van de activeringsmaatregelen in het BHG te meten, werd een eerste variant van het HERMREG-model gesimuleerd. In die variant werden de jaarlijkse bedragen toegekend door het BHG aan de activa.brussels-premie verhoogd over een periode van 5 jaar<sup>9</sup> van jaar t tot jaar t+4 met een bedrag dat overeenstemt met 0,033 % van het Brussels bbp<sup>10</sup>. Dat bedrag bedraagt bijvoorbeeld 26 miljoen euro in 2018, wat grosso modo overeenstemt met een verdubbeling van de uitgaven van het BHG voor die maatregel in dat jaar (zie tabel ①). Over de volledige simulatieperiode bedraagt de totale stijging van de uitgaven van het gewest voor de activeringspremie 140 miljoen euro. Het model maakt het mogelijk om de evolutie van de werkgelegenheid te ramen als gevolg van de daling van de arbeidskosten die wordt veroorzaakt door die stijging van de overheidsuitgaven en de impact op de overige aggregaten van de Brusselse economie en van de twee andere gewesten.

### ② MACRO-ECONOMISCHE IMPACT VAN EEN VERHOOGING VAN DE ACTIVERINGSPREMIES IN HET BHG IN t+4 Verschillen in % ten opzichte van de basissimulatie, tenzij anders vermeld

	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Vlaams Gewest	Waals Gewest	België
Nominale arbeidskosten per uur (marktbedrijfstacken)	-0,15	0,00	0,00	-0,03
Binnenlandse werkgelegenheid <sup>(1)</sup>	0,04	0,00	0,00	0,01
<b>Binnenlandse werkgelegenheid (personen)</b>	<b>306</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>325</b>
Reëel beschikbaar inkomen van de gezinnen	0,02	0,00	0,00	0,00
Consumptieve bestedingen van de particulieren	0,02	0,00	0,00	0,00
Investeringen	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale uitvoer	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale invoer	0,00	0,00	0,00	0,00
Bbp	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Budgettaire multiplier (Brussels Hoofdstedelijk Gewest)</i>	0,14	-	-	-
<b>Netto budgettaire kosten per gecreëerde arbeidsplaats (in duizend euro) <sup>(1)</sup></b>	<b>107</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>64</b>
<i>Percentage terugverdieneffecten op de overheidsfinanciën (% van de budgettaire schok) <sup>(2)(3)</sup></i>	-9			31

Bron: HERMREG-project.

<sup>(1)</sup> De werkgelegenheid naar werkplaats en de werkgelegenheid naar woonplaats zijn in deze variant nagenoeg identiek.

<sup>(2)</sup> Voor België: terugverdieneffecten in % van de initiële budgettaire schok voor de gezamenlijke Belgische overheid.

<sup>(3)</sup> Zonder rentelasten is het percentage van de terugverdieneffecten (op het primair saldo) in het BHG nul.

Het verdubbelen van de bedragen die aan de activeringspremies worden toegekend door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>11</sup> zou a priori weinig realistisch lijken. Zoals hierboven voorgesteld in **tabel ①** moet evenwel worden benadrukt dat dat bedrag slechts een klein gedeelte van de totale jaarlijkse uitgaven van het BHG vertegenwoordigt<sup>12</sup>, die zoals eerder vermeld, 5,3 miljard euro bedroegen in 2018.

De macro-economische impact, met inbegrip van die op de overheidsfinanciën, die wordt gegenereerd door de verhoging van het bedrag toegekend aan de activeringspremies in het BHG wordt voorgesteld in **tabel ②** voor jaar t+4. Vier jaar na de invoering ervan, vertaalt de maatregel zich in een daling van de gemiddelde arbeidskosten (marktbedrijfstakingen) in het BHG met 0,15 % ten opzichte van het referentiescenario. De impact van een verhoging van de activeringspremies wordt immers berekend als het verschil tussen de referentiesituatie en de variantensituatie (ofwel de situatie met de verhoging van het toegekende bedrag aan de activeringsmaatregelen). Die daling van de arbeidskosten leidt tot een stijging van de binnenlandse werkgelegenheid met 0,04 %. De regionale beleidsmaatregel zou met andere woorden iets meer dan 300 banen creëren. Al die banen gaan naar Brusselse inwoners, wat coherent is met de voorwaarde van woonplaats voor de begunstigden van de premie<sup>13</sup>.

Het reële geaggregeerde beschikbare inkomen van de Brusselse gezinnen stijgt met 0,02 % als gevolg van die bijkomende jobcreatie. Door die inkomensstijging neemt de consumptie ook toe met 0,02 %. Voor de overige aggregaten – gezien de relatief beperkte omvang van de gesimuleerde schok – is de impact logischerwijze verwaarloosbaar op het niveau van het BHG, in termen van het bbp, de investeringen of de handel. De impact op de overige gewesten is ook verwaarloosbaar in die simulatie, met inbegrip in termen van het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen.

De budgettaire multiplicator is de verhouding tussen de impact van de overheidsuitgaven op het bbp en de budgettaire schok. In dit geval wijst de waarde van 0,14 erop dat **voor elke uitgegeven euro voor de activeringspremie, het bbp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met 14 cent is gestegen**.

Wat de overheidsfinanciën betreft, **zou de activeringspremie 107 000 euro kosten aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest per gecreëerde arbeidsplaats**. Dat hoge bedrag wordt eerst en vooral verklaard door buitenkansseffecten: bepaalde werkgevers halen voordeel uit de maatregel zonder arbeidsplaatsen te creëren. Het BHG betaalt dus niet alleen voor de gecreëerde arbeidsplaatsen, maar ook voor de andere arbeidsplaatsen die in ieder geval zouden zijn gecreëerd<sup>14</sup>. Vervolgens leidt dat soort regionale maatregel niet tot significante terugverdieneffecten voor het gewest in termen van overheidsfinanciën, aangezien die op het federaal niveau worden geregistreerd (zie onder). De negatieve terugverdieneffecten op middellange termijn tonen dat het begrotingssaldo van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest achteruitgaat als gevolg van de initiële financiering van de maatregel (in dit geval 140 miljoen euro over vijf jaar). Dat wordt hoofdzakelijk verklaard door de stijging van de rentelasten op de regionale schuld: die stijgen geleidelijk vanaf het tweede jaar waarin de maatregel wordt ingevoerd en dragen bij tot een daling van de terugverdieneffecten van 0 % in t tot -9 % in t+4.

Omgekeerd verbeteren de overheidsfinanciën op het federaal niveau omdat die het leeuwendeel van de stijging van de fiscale

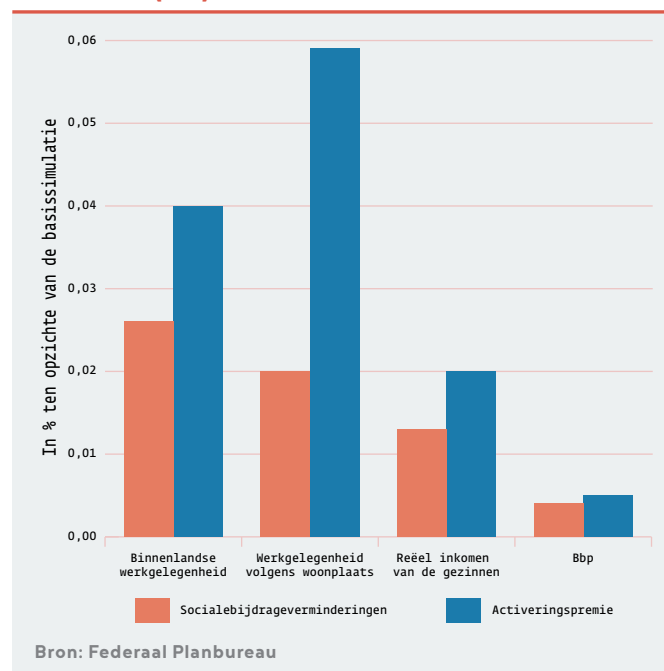
ontvangsten registreren (hoofdzakelijk een stijging van de bedrijfswinsten vóór belasting<sup>15</sup>) en de forse daling van de primaire uitgaven (daling van de werkloosheid). Dat verklaart de budgettaire kosten per gecreëerde arbeidsplaats – gelijk aan 64 000 euro op middellange termijn – wat aanzienlijk minder is voor de gezamenlijke Belgische overheid ten opzichte van het BHG; de terugverdieneffecten op Belgisch niveau bedragen 31 % op middellange termijn. **In termen van overheidsfinanciën leveren de regionale beleidsmaatregelen om de werkgelegenheidscreatie te bevorderen duidelijk voordeel op voor het federale niveau en niet voor de gewesten zelf.**

De Brusselse maatregel heeft logischerwijs een kleine impact op de overige gewesten, als gevolg van de zwakke schok die wordt gesimuleerd in het BHG ten opzichte van de grootte van de Vlaamse en Waalse economieën. De enkele banen die worden gecreëerd in de overige twee gewesten worden verklaard door een stijging van hun handel met het BHG als gevolg van de productiviteitstoename, hoewel die toename te zwak is om zichtbaar te zijn in de resultatentabel.

## Zijn de socialebijdrageverminderingen doeltreffender dan de activeringsmaatregelen?

Om de impact van de socialebijdrageverminderingen en de activeringsmaatregelen te kunnen vergelijken, wordt in deze tweede variant een vergelijkbare schok gesimuleerd, die dus overeenstemt met een gelijkaardige verhoging van de uitgaven van het BHG. Het jaarlijks toegekende bedrag voor de maatregel 'Korting 57+' in het BHG werd dus elk jaar met hetzelfde bedrag verhoogd (gelijk aan 0,033 % van het regionaal bbp) tijdens de bestudeerde periode, of een gecumuleerd totaal van 140 miljoen euro over vijf jaar.

### ③ VERGELIJKING VAN DE IMPACT VAN EEN VERSTERKING VAN DE ACTIVERINGSPREMIE EN EEN SOCIALEBIJDRAGEVERMINDERING IN HET BRUSSELS GEWEST (t+4)



Er bestaat een groot verschil tussen de maatregel activa.brussels en de maatregel Korting 57+. **Om aanspraak te kunnen maken op activa.brussels moet de werkgever een Brusselse werknemer aanwerven. Voor Korting 57+ is er daarentegen geen voorwaarde van woonplaats voor de werknemer.** De werkgever kan dus net zo goed een werknemer uit Vlaanderen of Wallonië aanwerven om toegang te krijgen tot de laatste maatregel<sup>16</sup>. Hieronder zal blijken dat dit een verschillende impact heeft op het Brussels Gewest.

Figuur 3 vergelijkt voor het BHG de macro-economische impact tussen een verhoging van het toegekende bedrag voor Korting 57+ en een gelijkaardige verhoging van de activa.brussels-premie. De geobserveerde verschillen tonen meteen de implicaties van de twee scenario's voor het Brussels Gewest.

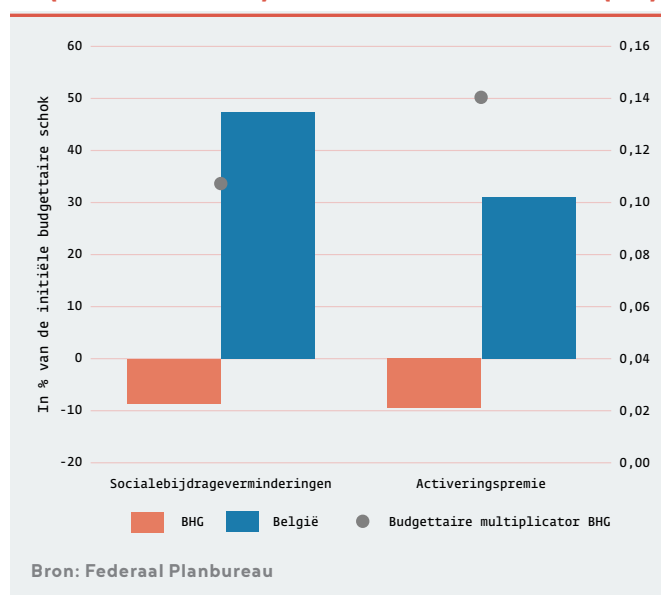
Het grootste verschil tussen de twee gesimuleerde maatregelen betreft de werkgelegenheid. Doordat Korting 57+ gericht is op oudere werknemers, genereert deze maatregel minder banen voor eenzelfde budget omdat deze werknemers gemiddeld een hoger loon hebben. Dat verklaart het geobserveerde verschil op het vlak van de binnenlandse werkgelegenheid<sup>17</sup>. Het verschil tussen de twee simulaties wordt nog groter wanneer de werkgelegenheid naar woonplaats in aanmerking wordt genomen. De activeringspremies stellen namelijk als voorwaarde dat de werknemer die van de maatregel gebruikmaakt, gedomicilieerd moet zijn in het BHG<sup>18</sup>. Er is dus geen concurrentie met Waalse en Vlaamse werknemers, en de arbeidsplaatsen die rechtstreeks door de maatregel worden gecreëerd, zijn uitsluitend bestemd voor Brusselaars. In het geval van de socialebijdrageverminderingen is er geen voorwaarde van woonplaats en kunnen werknemers uit de andere gewesten ook gebruikmaken van de maatregel en dus de gecreëerde banen krijgen<sup>19</sup>. Op basis van de simulatieresultaten **levert de socialebijdragevermindering dus minder banen op voor de Brusselaars dan de verhoging van de activeringspremie.**

Het feit dat de socialebijdragevermindering minder banen oplevert voor de Brusselaars verklaart de geringere stijging van het inkomen van de Brusselse gezinnen en dus van hun consumptie. Bovendien leidt de beperktere toename van de binnenlandse werkgelegenheid tot een minder sterke productiestijging. Die verschillen leiden tot een zwakkere bbp-groei voor Korting 57+ in vergelijking met de activeringsmaatregel.

Figuur 4 toont de verschillende impact van de twee beleidsmaatregelen op de overheidsfinanciën van het BHG en België voor alle beleidsniveaus samen. De staven tonen de respectieve verschillen in begrotingssaldi, ten opzichte van de basissimulatie, in procent van de initiële of ex ante budgettaire schok (terugverdieneffect). Rekening houdend met de stijging van de rentelasten, bedraagt het terugverdieneffect op de Brusselse overheidsfinanciën dus -8,6 % van de ex ante budgettaire schok in t+4. Die daling van het begrotingssaldo is links zichtbaar in het rood. Dat effect is evenwel positief als rekening wordt gehouden met alle beleidsniveaus aangezien het terugverdieneffect 47 % is in t+4. Het terugverdieneffect van Korting 57+ is hier hoger dan dat van de activa.brussels-premie, vooral dankzij hogere fiscale en parafiscale ontvangsten (sociale bijdragen). Dit komt doordat de eerste maatregel gericht is op oudere werknemers die een hoger gemiddeld loon hebben dan de begunstigden van de tweede maatregel: in tegenstelling tot de activeringsvariant leidt dit

tot een stijging van de personenbelasting en een stijging van de ontvangsten uit de sociale bijdragen.

#### 4 TERUGVERDIENEFFECT OP DE OVERHEIDSFINANCIËN (LINKERSCHAAL) EN BUDGETTAIRE MULTIPLICATOR (RECHTERSCHAAL) OP MIDDELLANGE TERMIJN (t+4)



De budgettaire multiplier voor het BHG (rechterschaal) is daarentegen kleiner in het geval van de socialebijdrageverminderingen. Eén euro die aan deze maatregel wordt uitgegeven, genereert een stijging van het bbp van het Brussels Gewest met 11 cent, tegenover 14 cent voor de activeringspremie. Dit kan worden verklaard door het lagere aantal gecreëerde banen, wat zich vertaalt in een beperktere stimulering van de regionale economie, met name via het inkomen, de consumptie en de productie.

Voor elke arbeidsplaats die door deze socialebijdragevermindering wordt gecreëerd, bedragen de budgettaire kosten voor het Brussels Gewest 149 000 euro. Het feit dat deze uitgaven hoger zijn dan die voor activa.brussels wordt vooral verklaard doordat Korting 57+ minder banen oplevert voor eenzelfde bedrag aan overheidsuitgaven aangezien de maatregel gericht is op werknemers met een hoger gemiddeld loon (zoals hierboven vermeld).

## Wat zijn de verschillen in impact afhankelijk van de maatregelen die in de andere twee gewesten zijn genomen?

Er bestaat een belangrijke economische wisselwerking tussen de drie Belgische gewesten. De arbeidskostenverlagende maatregelen die worden genomen in één gewest zullen dus waarschijnlijk een impact hebben op de twee andere gewesten. Deze maatregelen die gericht zijn op arbeidscreatie hebben dus een directe impact op de economie van het betrokken gewest, maar hebben ook gevolgen voor de andere twee gewesten via de interregionale handel. Wanneer bijvoorbeeld de werkgelegenheid en de productie in het BHG stijgen, neemt ook de invoer van goederen en diensten uit Vlaanderen en Wallonië toe. De productie en de

werkgelegenheid van die twee gewesten worden dus ook positief beïnvloed.

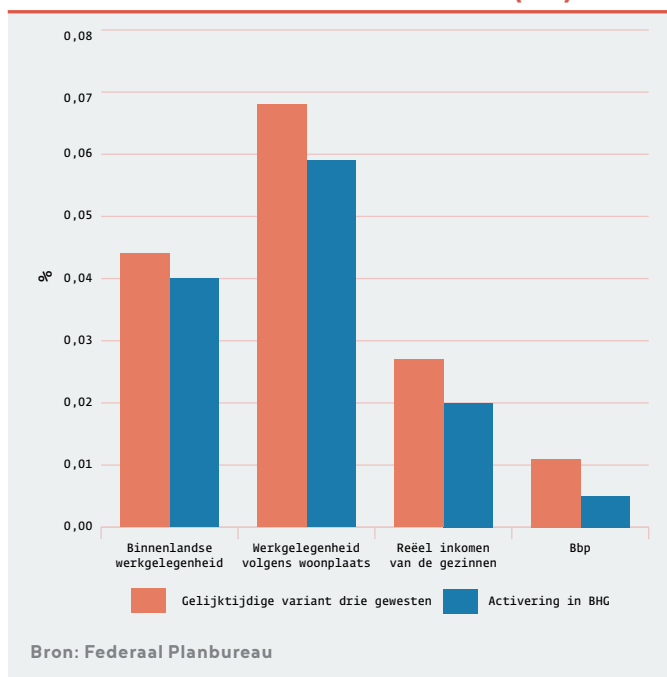
Om die impact te meten, vergelijken we de eerste variant (versterking van de maatregel activa.brussels) met een derde variant waarin de drie gewesten gelijktijdig hun uitgaven voor arbeidskostenverlagende maatregelen verhogen. In dit derde scenario verhoogt Vlaanderen het bedrag van de socialebijdrageverminderingen voor oudere werknemers<sup>20</sup>, terwijl Wallonië de activeringspremie optrekt, zoals in het BHG. Om de resultaten beter te kunnen vergelijken, wordt het bedrag dat door elk gewest wordt uitgegeven jaarlijks verhoogd met een bedrag gelijk aan 0,033 % van het regionale bbp, zoals voordien. Het bedrag dat door het BHG wordt toegekend, wordt dus opnieuw verhoogd met 140 miljoen euro gecumuleerd over vijf jaar. Voor het Vlaams en het Waals Gewest worden de gecumuleerde uitgaven over dezelfde periode respectievelijk opgetrokken met 447 en 182 miljoen euro.

Figuur 5 toont de verschillen voor het Brussels Gewest, in termen van de evolutie van de werkgelegenheid, het gezinsinkomen en het bbp, tussen de referentiesituatie waarin een arbeidskostenverlagende maatregel alleen in het BHG wordt ingevoerd (Activering in het BHG; in het blauw) en een

nieuwe situatie waarin die maatregel gelijktijdig in de drie gewesten werd ingevoerd (Gelijktijdige variant 3 gewesten; in het rood). De effecten in deze tweede situatie zijn licht verschillend, aangezien het bbp en het reële gezinsinkomen met respectievelijk 0,011 % en 0,027 % stijgen in het geval van een gelijktijdige uitvoering van de beleidsmaatregelen, vergeleken met 0,005 % en 0,020 % in het geval van een aparte maatregel in het BHG.

Ook de binnenlandse werkgelegenheid stijgt in dit tweede geval met 0,044 %, wat neerkomt op de creatie van 6 extra banen in het BHG met een gelijktijdige verhoging van de drie bestudeerde gewestelijke uitgavenposten in plaats van alleen die van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat geringe verschil tussen de twee varianten illustreert de mate waarin de directe effecten op de werkgelegenheid de overhand hebben (boven de indirecte effecten) bij dit soort arbeidskostenverlagende maatregelen. Anderzijds is het effect op het bbp grosso modo verdubbeld in de gelijktijdige variant, als gevolg van de significante stijging van de export van het BHG naar de andere twee Belgische gewesten. Het Brussels Gewest heeft meer baat bij de economische wisselwerking met de andere twee gewesten in de gelijktijdige variant, aangezien zijn economie kleiner is en meer openstaat voor interregionale handel dan die van Vlaanderen of Wallonië.

#### 5 IMPACT VOOR HET BRUSSELS GEWEST VAN EEN APARTE ACTIVERINGSPREMIE IN HET BHG EN VAN GELIJKTIJDIGE ARBEIDSKOSTENVERLAGENDE MAATREGELEN IN DE DRIE GEWESTEN (t+4)



## Kort samengevat

Het is zeer belangrijk om de doeltreffendheid en de kosten van een beleidsmaatregel toe te lichten. In deze Focus presenteren we maatregelen die de gewesten kunnen toepassen om de arbeidskosten van de werkgevers te verlagen en werkgelegenheid te creëren. Om de besluitvorming op dat gebied te ondersteunen, tonen we hoeveel arbeidsplaatsen de maatregelen creëren en wat de respectieve kosten zijn voor het Brussels Gewest.

De activeringsmaatregel voor de werkloosheidsuitkeringen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de activa.brussels-premie. Deze premie stelt de werkgevers in staat om hun arbeidskosten te verlagen door langdurig werklozen in Brussel in dienst te nemen. De budgettaire kosten per gecreëerde arbeidsplaats in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van deze maatregel (activa.brussels) worden voor het BHG geraamd op 107 000 euro, na verrekening van de terugverdieneffecten. Elke euro die aan deze maatregel wordt uitgegeven, verhoogt het bbp met 14 cent. Vanuit het standpunt van de gezamenlijke Belgische overheid bedragen de budgettaire kosten per gecreëerde arbeidsplaats voor die maatregel 64 000 euro.

De belangrijkste socialebijdragevermindering in het Brussels Gewest is de maatregel Korting 57+. Hierdoor kunnen werkgevers hun werkgeversbijdragen verlagen, op voorwaarde dat zij werknemers van 57 jaar en ouder in dienst nemen waarvan het jaarloon niet hoger is dan een bepaald bedrag. Voor elke door deze maatregel gecreëerde arbeidsplaats bedragen de budgettaire kosten voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 149 000 euro, na verrekening van de terugverdieneffecten.

De activeringspremies creëren meer banen voor de inwoners van het gewest dat deze premies toekent door de voorwaarde

dat de begunstigten er moeten wonen, wat niet het geval is voor de gerichte socialebijdrageverminderingen.

Een dergelijke arbeidskostenverlaging, die de facto gericht is op laagverloonde arbeid, schept meer banen, maar levert minder fiscale ontvangsten op voor de overheid.

De maatregelen die in Vlaanderen en Wallonië worden genomen, hebben een significante, maar lichte macro-economische impact op het BHG, terwijl dat omgekeerd minder het geval is. Dat wordt verklaard door de geringe omvang van het BHG ten opzichte van de andere twee gewesten, het belang van economische wisselwerking tussen het BHG en de andere twee gewesten en het grote aantal inwoners van de andere gewesten die pendelen naar de werkplek in het BHG.

De regionale maatregelen om via deze arbeidskostenverlagingen banen te scheppen, vallen relatief duur uit voor de gewesten. Dat komt in de eerste plaats omdat ze niet alleen door werkgevers worden gebruikt om nieuwe banen te creëren, maar ook voor reeds gecreëerde banen of banen die in ieder geval zouden zijn gecreëerd (buitenkans-effect). Bovendien komen de belangrijkste fiscale ontvangsten en ontvangsten uit de sociale bijdragen als gevolg van de toename van de werkgelegenheid ten goede aan het federale niveau en niet aan de gewesten zelf, ook al financieren de gewesten deze maatregelen. Dit kan voor deze laatste een probleem vormen op het vlak van stimulansen om banen te scheppen.

### Bedanking:

De auteurs bedanken Vanessa Lutgen voor haar kostbare bijdrage aan de ontwikkeling van de simulatieprogramma's die in deze nota worden voorgesteld.



## Bibliografie

- BASSILIÈRE, D., BAUDEWYNS, D., BOSSIER, F., BRACKE, I., LEBRUN, I., STOCKMAN, P. et WILLEMÉ, P. (2013), *A new version of the HERMES model - HERMES III*, Federaal Planbureau, Working Paper 13-13.
- BASSILIÈRE, D., DOBBELAERE, L. ET VANHOREBEEK, F. (2018), *De werking van het HERMES-model: Een beschrijving aan de hand van een aantal beleidsvarianten*, Federaal Planbureau, Working Paper 10-18.
- FEDERAAL PLANBUREAU (2018), *Beschrijving en gebruik van het HERMES-model - Document opgesteld in het kader van de voorbereidende werkzaamheden van de doorrekening van de verkiezingsprogramma's van 2019*, december.

## Noten

1. Dat bedrag omvat in 2018 nog een deel dat door het gewest wordt gestort aan de begunstigden van het ACTIVA-plan, dat voorheen federaal was. In 2019 stemt bijna het volledige bedrag van de Brusselse activeringsloonsubsidie overeen met activa.brussels.
2. Bron: Federaal Planbureau (2019), HERMREG-gegevensbank (Regionale Economische vooruitzichten 2019-2024).
3. Er wordt een bijzondere premie voor een bedrag van 23 400 euro over 36 maanden toegekend in het geval van verminderde arbeidsgeschiktheid van de kandidaat.
4. Het gewest ontvangt de opcentiemen op de belasting op het gezinsinkomen. De rechtstreekse en onrechtstreekse fiscaliteit gekoppeld aan de economische activiteit blijft nog steeds grotendeels een federale bevoegdheid (inkomensbelasting, vennootschapsbelasting, btw, enz.).
5. De werknemers moeten ook een brutokwartaalloon hebben dat lager is dan of gelijk aan 10 924,20 euro, onderworpen zijn aan alle stelsels van sociale zekerheid en tot categorie 1 behoren in het kader van de structurele vermindering (uitgesloten sectoren: 'Sociale maribel' en beschutte en sociale werkplaatsen).
6. Zie Bassilière et al (2013), deel 4.3.
7. De gesimuleerde maatregelen worden verondersteld volledig gefinancierd te zijn door een stijging van de overheidsschuld, waardoor de impact van de budgettaire terugverdieneffecten voor de staat kan worden geraamd. Er wordt dus verondersteld dat de regionale regering beslist om de arbeidslastenverlaging niet, en zelfs niet gedeeltelijk, te financieren door een verhoging van de fiscale of andere ontvangsten.
8. Er wordt niet verwacht dat die aggregaten zelf een significante impact hebben op de Brusselse overheidsfinanciën, aangezien de vennootschapsbelasting, de onrechtstreekse fiscaliteit (btw, accijnzen, enz.) hoofdzakelijk een federale bevoegdheid zijn.
9. De impact van een verhoging van de activeringspremie werd gemeten over de periode 2017-2021 omdat het HERMREG-model - een model op korte-middellange termijn - ontwikkeld is om de impact van maatregelen over die periode te ramen.
10. Door een aandeel van het bbp te gebruiken om de bedragen die in de varianten worden gebruikt te definiëren, kunnen de resultaten van de verschillende varianten (en eventueel tussen de gewesten onderling) gemakkelijker worden vergeleken.
11. Het model stelt de hypothese dat het volledige bedrag van de maatregelen wordt gebruikt en dat er potentieel voldoende begunstigden zijn.
12. Bovendien bestaat een precedent met het WIN-WIN-plan van de RVA waarin de activeringspremies werden verdubbeld van het ene op het andere jaar.
13. Om rekening te houden met die voorwaarde, werden in de gesimuleerde variant de Vlaamse en Waalse pendelstromen naar Brussel verondersteld ongewijzigd te blijven ten opzichte van de basissimulatie.
14. Bovendien wordt in dit model en in dit soort maatregel een zekere substitutie op endogene wijze uitgevoerd ten gunste van de 'laagverloonde' arbeid en ten nadele van de 'hoogverloonde' arbeid, waarbij rekening wordt gehouden met het doelpubliek waarop de maatregel betrekking heeft (zie kader).
15. De gesimuleerde activeringsvariant creëert hoofdzakelijk laagverloonde arbeid ten nadele van hoogverloonde arbeid; daaruit volgt een lichte daling van het nominaal gemiddelde loon in de economie die in verband wordt gebracht met een lichte daling van de personenbelasting (en een zeer lichte daling van de ontvangsten uit de sociale bijdragen).
16. In dit geval moet de vestigingseenheid van de werkgever gelegen zijn in het BHG, terwijl dit niet noodzakelijk het geval is voor de maatregel activa.brussels. Dat verschil geldt algemeen voor alle activeringsmaatregelen en socialebijdrageverminderingen.
17. De nominale arbeidskosten per uur dalen minder, in %, in deze variant. Op zich zou een socialebijdragevermindering op een andere groep werknemers kunnen gericht zijn en dus meer banen in het BHG kunnen creëren, maar dergelijke maatregelen op regionaal niveau zijn vaak op die doelgroep gericht.
18. Dat verschil geldt niet alleen voor de maatregelen activa.brussels en Korting 57+, maar voor alle activeringsmaatregelen en socialebijdrageverminderingen.
19. In tegenstelling tot de activeringsvariant hebben de vergelijkingen van de pendelstromen vrij spel in de hier onderzochte variant van de regionale doelgroepgerichte vermindering.
20. De gekozen variant voor Vlaanderen weerspiegelt de heroriëntatie van arbeidskostenverlagende maatregelen naar doelgroepverminderingen (zie tabel 1: het totale bedrag van de doelgroepverminderingen is zeven keer zo hoog als de activering van de werkloosheidsuitkeringen). In tegenstelling tot de activeringsmaatregel is er geen voorwaarde van woonplaats voor de werknemer bij deze maatregel.

### WETENSCHAPPELIJKE COÖRDINATIE

Astrid Romain

### LEESCOMITÉ

Amynah Gangji, Igor Lebrun, Astrid Romain

### VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Astrid Romain - BISA

©2020 Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Alle rechten voorbehouden.